



**UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA**  
**FACULTAD DE DERECHO**

Departamento de Derecho Público y Económico  
Área de Derecho Administrativo

**EL NUEVO MODELO ANDALUZ DE  
ORDENACIÓN TERRITORIAL  
ESTUDIO TEÓRICO-JURÍDICO DEL PLAN  
DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE  
ANDALUCÍA**

**(Decreto 206/2006 de 28 de noviembre)**

**Tesis Doctoral**

**RAFAEL JESÚS MATEO CABELLO**

Dirigida por el Prof. Dr. D. Mariano López Benítez  
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba

**CÓRDOBA, 2011**

TÍTULO: El nuevo modelo andaluz de ordenación territorial estudio teórico-jurídico del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía  
(Decreto 206/2006 de 28 de noviembre)

AUTOR: Rafael Jesús Mateo Cabello

---

© Edita: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba. 2012  
Campus de Rabanales Ctra. Nacional IV, Km. 396 A  
14071 Córdoba

[www.uco.es/publicaciones](http://www.uco.es/publicaciones)

[publicaciones@uco.es](mailto:publicaciones@uco.es)

---



**TÍTULO DE LA TESIS: EL NUEVO MODELO ANDALUZ DE ORDENACIÓN TERRITORIAL. ESTUDIO TEÓRICO-JURÍDICO DEL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE ANDALUCÍA (DECRETO 206/2006 DE 28 DE NOVIEMBRE)**

**DOCTORANDO/A: RAFAEL JESÚS MATEO CABELLO**

**INFORME RAZONADO DEL/DE LOS DIRECTOR/ES DE LA TESIS**

La tesis presentada por D. Rafael Jesús Mateo Cabello aborda un tema de gran importancia teórica y, también, práctica. Hace ya tiempo que se puso de manifiesto la insuficiencia del urbanismo, y, en particular, del derecho urbanístico para afrontar y resolver con solvencia todos los problemas que la ordenación del suelo planteaba. Se hizo necesario entonces levantar la vista por encima del ámbito de la ciudad y situar a ésta y a sus problemas dentro de un marco territorial más amplio. Aunque Andalucía fue pionera en la elaboración de la Ley de Ordenación del Territorio, ha tardado bastante más tiempo -quizá demasiado- en preparar y confeccionar todos los instrumentos normativos de desarrollo de aquella Ley. Incluso la forma de hacerlo -anticipando la publicación de numerosos Planes de ámbito subregional a la del Plan del Ordenación del Territorio, pieza clave del sistema-, resulta bastante censurable. Aun así, la importancia y centralidad que el POTA ha asumido dentro del ordenamiento territorial andaluz, los límites y condicionantes que impone a las Administraciones Públicas y a los agentes actuantes, el diseño de actividades e infraestructuras que conlleva, las decisiones que adopta en materia de crecimiento urbano, requerían, desde el plano jurídico, un estudio detenido, riguroso y pausado. La tesis que informo muy favorablemente responde a tales retos, ya que de una manera completa y extensa, y haciendo alarde de un exhaustivo manejo bibliográfico, normativo, jurisprudencial y documental, ofrece un valioso análisis y diagnóstico jurídico de las cuestiones y aspectos, procedimentales y de fondo, que el POTA suscita.

El doctorando, que es ajeno a la Universidad, ha realizado su trabajo doctoral compatibilizando los esfuerzos y sacrificios que toda investigación comporta con sus quehaceres y afanes cotidianos, lo que explica que la tesis carezca de esos indicios de calidad plasmados en publicaciones anticipadoras que la normativa de doctorado prefiere. Aun así, doy fe de que el autor no ha escatimado trabajo ni horas; y ha afrontado el estudio jurídico del POTA, después de empaparse bien en la realidad multidisciplinar que el POTA conlleva y en las consecuencias e importantísimos efectos que despliega. Como director del trabajo, valoro muy especialmente el interés con el que ha desarrollado su investigación, sin caer en ningún momento en el desánimo y agradeciendo y dando encaje a las observaciones, sugerencias y rectificaciones que en cada momento se le hacían.

El resultado de este esfuerzo es, en mi opinión, un trabajo muy digno, que respeta y cumple los cánones metodológicos de nuestra disciplina; que ofrece una explicación global del sistema territorial andaluz y que desmenuza y da solución a las cuestiones más relevantes y problemáticas que éste suscita. Por ello, pienso que la Memoria doctoral instada para su lectura y defensa por D. Rafael Jesús Mateo Cabello reúne los requisitos y cualidades necesarios y ha alcanzado el grado de madurez preciso para ser presentada ante la comunidad científica.

**Por todo ello, se autoriza la presentación de la tesis doctoral.**

Córdoba, 28 de octubre de 2011

Firma del director

Fdo.: Prof. Dr. D. Mariano Lopez Benítez

**Tesis Doctoral que presenta  
el Licenciado en Derecho  
Rafael Jesús Mateo Cabello  
para la obtención del grado  
de doctor, bajo la dirección  
del Profº. Dr. D. Mariano  
López Benítez, Catedrático  
de Derecho Administrativo.**

	<b>ÍNDICE</b>
	Pág.
- <b>Abreviaturas utilizadas</b>	24
- <b>CAPÍTULO PRELIMINAR. Antecedentes y objeto del estudio</b>	27
I. Cuestiones iniciales. La Ordenación del Territorio como materia de estudio	27
A) Introducción.	27
B) La Ordenación Territorial como instrumento jurídico	28
C) Las diversas perspectivas del contenido normativo de la Ordenación del Territorio	30
II. Los antecedentes Histórico-Normativos de la Ordenación del Territorio	32
A) Las experiencias de Ordenación Territorial previas a su configuración como disciplina jurídica diferenciada	32
1. Los primeros atisbos de la necesidad de una disciplina jurídica de Ordenación del Territorio	32
2. La aparición histórica de la Ordenación Territorial, como materia jurídica diferencia	33
B) Principales concepciones en torno a las bases u orígenes de la Ordenación del Territorio	35
1. La génesis de la Ordenación Territorial a partir del Urbanismo	35
2. La Ordenación del Territorio y la Planificación Económica	39
C) La pluralidad de factores en la conformación de la materia. La Ordenación del Territorio como una función pública multidisciplinar	43
D) La Ordenación del Territorio en la Unión Europea	44
III. Los orígenes normativos de la Ordenación del Territorio en España, previos a la Constitución de 1978	46
A) La planificación sectorial y las diferentes experiencias urbanísticas en la conformación de la Ordenación Territorial en España	46

1.	La Ordenación Sectorial en la génesis de la Ordenación Territorial española	47
2.	Las raíces urbanísticas de la disciplina de Ordenación del Territorio en España	50
	a) La progresiva superación de la planificación local hasta 1956	51
	i) Las dudas doctrinales sobre la existencia de una actividad de Ordenación del Territorio antes de 1956	51
	ii) Los Planes de Ensanche	52
	iii) Las experiencias ordenadoras previas a la Segunda República	54
	iv) La Ordenación Territorial en el periodo de posguerra civil	55
	b) La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956. El Plan Nacional de Urbanismo	56
	i) El contenido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956	56
	ii) El Plan Nacional de Urbanismo	59
	c) La Ley del Suelo de 1975	61
	d) La aparición de la moderna concepción de Ordenación del Territorio en España	64
B)	La Ordenación del Territorio en España a partir de la Constitución de 1978	67
C)	La Ordenación Territorial en España a partir de su incorporación en la Unión Europea	68
IV.	La experiencia de la Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía	70
	A) La tardía actividad normativa sobre Ordenación Territorial en Andalucía	70
	B) La culminación del sistema de Ordenación Territorial en Andalucía: el POTA	72
	1. Las Bases de formulación y ordenación del Plan y el Plan Director de Infraestructuras	72

2. La significación del POTA en el marco de la Ordenación Territorial andaluza	74
V. Planteamiento y estructura del Presente Estudio	76
- <b>CAPÍTULO PRIMERO. Principios Generales de la Ordenación y Planificación del Territorio</b>	80
I. Naturaleza y Funciones de la Ordenación Territorial	80
A) Planteamiento inicial: La ordenación de las actividades en un territorio	80
B) La naturaleza de la Ordenación Territorial como función pública y disciplina técnico-jurídica	81
II. Concepto, objeto y características	84
A) La Ordenación del Territorio, una definición interdisciplinar	84
1. La dificultad inicial en la consecución de un concepto global de Ordenación del Territorio	84
2. Análisis preliminar de los conceptos básicos a tener en cuenta sobre la Ordenación del Territorio	87
a) El Concepto de Territorio	87
i) La importancia del concepto de territorio para la doctrina, para la conformación jurídica de los Estados.	87
ii) El concepto de <i>territorio</i> en la Constitución española de 1978	91
iii) El concepto de territorio en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional	95
b) El concepto de Ordenación	99
3. Principales concepciones doctrinales sobre la Ordenación del Territorio	100
a) La diversidad doctrinal sobre el concepto	100
b) La Ordenación del Territorio como disciplina jurídica diferenciada	102
c) Exposición de las principales concepciones doctrinales sobre la Ordenación del Territorio, como disciplina jurídica diferenciada	106

i)	Las concepciones doctrinales de la Ordenación del Territorio como Función Pública	106
ii)	La Ordenación Territorial como técnica o instrumento de planificación de los usos del suelo	109
iii)	La Ordenación del Territorio como elemento coordinador de las políticas sectoriales	111
4.	Principios y objetivos de la Ordenación Territorial	113
a)	La Ordenación Territorial, como herramienta de armonización interadministrativa	114
b)	La Ordenación Territorial como mecanismo de utilización racional del territorio	115
c)	La superación de los desequilibrios territoriales a través de la Ordenación del Territorio	117
d)	El objetivo de la mejora de la calidad de vida de la población	120
5.	La necesaria diferenciación entre Ordenación del Territorio y el Urbanismo	125
a)	Acercamiento a la visión doctrinal de ambas funciones públicas	125
b)	Principales diferencias entre el Urbanismo y la Ordenación del Territorio	128
i)	Esquema básico de diferencias entre ambas disciplinas	128
ii)	La diferenciación entre Urbanismo y Ordenación del Territorio, en la doctrina jurídica	129
III.	Hacia una definición jurídica de la Ordenación del Territorio	131
A)	Los antecedentes en el Derecho comunitario de la Carta Europea de Ordenación del Territorio	131
B)	Los contenidos y principios de la Carta Europea de Ordenación del Territorio	133
1.	Los principales objetivos de la Ordenación Territorial según la Carta Europea	133
2.	Principios básicos de la Carta Europea de Ordenación del Territorio	138



3.	La dimensión pública de la Ordenación del Territorio, según la Carta Europea	141
IV.	La definición de la ordenación territorial en la Jurisprudencia Constitucional	144
A)	La Ordenación del Territorio como función pública, en la Jurisprudencia constitucional	144
B)	La Ordenación del Territorio como política global	146
C)	La diferenciación jurisprudencial entre los conceptos de Ordenación Territorial y Urbanismo	149
V.	El tratamiento de la Ordenación Territorial en el Derecho Comparado actual y europeo en particular: La Estrategia Territorial Europea (ETE) y la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT)	153
A)	La diversidad de políticas nacionales sobre Ordenación Territorial	153
B)	La Política de Ordenación del Territorio en la Unión Europea	154
1.	La creciente iniciativa de las instituciones europeas en materia de Ordenación Territorial	154
2.	Los documentos europeos más relevantes sobre la materia objeto de estudio	157
a)	La Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT)	158
i)	Naturaleza jurídica de la PEOT	158
ii)	Objetivos fundamentales de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio	160
iii)	Propuestas de actuación de la PEOT	161
b)	La Estrategia Territorial Europea (ETE)	162
i)	Naturaleza jurídica y ámbito de actuación de la Estrategia	162
ii)	Objetivos generales de la ETE	163
iii)	Estructura y contenidos de la ETE. Los Retos y Directrices	164
C)	Algunas experiencias de Ordenación Territorial en el Derecho Comparado	168

1.	Identificación de los principales modelos de Ordenación del Territorio en el Derecho comparado	168
2.	Análisis de las más destacadas experiencias de Ordenación Territorial en el Derecho comparado	170
a)	El caso francés: <i>L'Aménagement du Territoire</i>	170
b)	El Sistema Británico: <i>Urban and Regional Planning</i>	174
c)	El Sistema Alemán de Ordenación del Territorio: <i>El Raumordnung</i>	177
d)	El Sistema Italiano de Ordenación Territorial: <i>I Piani Territoriali Regionali</i>	180
-	<b>CAPÍTULO SEGUNDO. Distribución de las Competencias en Materia de Ordenación del Territorio en el Ordenamiento Jurídico Español y en la Jurisprudencia Constitucional. Los Límites de las Competencias Autonómicas</b>	184
I.	Las competencias de Ordenación Territorial en el Estado de las Autonomías: Su configuración en la Constitución española de 1978 y en la Jurisprudencia Constitucional	184
A)	La Ordenación del Territorio en el actual modelo de Estado descentralizado español	184
1.	La falta de desarrollo de la competencia autonómica en materia de Ordenación Territorial, en el Texto constitucional de 1978	185
a)	El contenido del artículo 148.1.3º de la Constitución Española	185
b)	Posibles implicaciones de la indefinición constitucional de la competencia de Ordenación Territorial	187
i)	La contracción para la doctrina, del contenido de la competencia objeto de estudio	187
ii)	La contraposición entre la amplitud del concepto de Ordenación del Territorio y el contenido competencial del artículo 148.1.3º	188
2.	El carácter exclusivo de la competencia autonómica en materia de Ordenación del Territorio	190

a)	La generalizada asunción de esta competencia por parte de las Comunidades Autónomas	190
b)	La compartida función de gobierno del territorio en la legislación española	194
B)	La configuración de la competencia en materia de Ordenación del Territorio, en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional	196
1.	El carácter global o integrador de la Ordenación Territorial, en la jurisprudencia constitucional	196
2.	La doctrina constitucional de la concreción de los límites en la ejecución de la competencia en la materia	198
3.	La necesaria participación en el desarrollo de la Ordenación Territorial: el alcance de la exclusividad	201
C)	Clases de competencias relacionadas con la Ordenación del Territorio	203
II.	El contenido y límites de la competencia autonómica de Ordenación del Territorio	205
A)	Las posibles limitaciones de la competencia autonómica en materia de Ordenación del Territorio	205
1.	La compleja articulación de la competencia en Ordenación Territorial, en el Estado descentralizado español	205
2.	La inevitable existencia de límites en el ejercicio de la competencia autonómica de Ordenación del Territorio	207
B)	Relación de los principales límites de la competencia en materia de Ordenación del territorio	209
1.	Los límites verticales de la competencia en materia de Ordenación del Territorio	210
a)	La posible incidencia del Estado en el desarrollo de la Ordenación del Territorio como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, dentro del marco constitucional de 1978	211

i)	La renuncia de la Administración estatal a una reserva competencial en materia de Ordenación del Territorio	211
ii)	La posible articulación de las competencias con incidencia en la Ordenación del Territorio entre el Estado y las CC.AA.	212
b)	Los límites de la ordenación del territorio autonómica Con respecto a las competencias generales del Estado: Los llamados “títulos competenciales cruzados” y los Mecanismos de Armonización	217
i)	Los denominados “Títulos Competenciales Cruzados”	217
ii)	Los “Mecanismos de Armonización” en el ejercicio de competencias exclusivas autonómicas de Ordenación Territorial y las competencias sectoriales del Estado con incidencia territorial	224
iii)	Especial referencia a la normativa reguladora del contrato de concesión de Obra Pública: la Disposición Adicional Segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo	233
2.	Los límites horizontales de las competencias de Ordenación Territorial de las Comunidades Autónomas: los Planes de Ordenación de Recursos Naturales	237
a)	Definición, naturaleza y objetivos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales	237
i)	Definición y ámbito territorial de los PORN	237
ii)	Naturaleza jurídica de los PORN	239
iii)	Objetivos y contenido de estos Planes	245
b)	Los efectos y alcance de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales	246
i)	La impreatividad de las disposiciones de los PORN frente a los ordenamientos territoriales y Sectoriales	246
ii)	El caso particular de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Competencia para su aprobación y elaboración	250

iii)	Las Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales, como límites de los PORN	252
iv)	La eficacia de estos Planes en la defensa del medio ambiente	253
3.	Las competencias de las Administraciones Locales, como límite al ejercicio de las competencias autonómicas en materia de Ordenación del Territorio	255
a)	La autonomía local y su importancia en la ordenación del espacio municipal	255
b)	Posibles conflictos competenciales entre CC.AA. y Entidades Locales en materia de ordenación del espacio	259
c)	La necesaria armonización del planeamiento municipal con los intereses supramunicipales. Los Planes de Ordenación del Territorio	262
III.	Breve referencia a una competencia global de Ordenación Del Territorio a favor de la Unión Europea	266
IV.	La Incidencia de la Ordenación del Territorio en la Legislación Sectorial	271
A)	La dimensión espacial en la legislación sectorial del Estado	271
B)	Análisis de las principales normativas sectoriales con mayor incidencia en la Ordenación Territorial	272
1.	La legislación estatal del sector eléctrico y su incidencia en la Ordenación del Territorio	274
2.	La Ordenación del Territorio y el patrimonio histórico	277
3.	La normativa sectorial hidrológica	279
4.	Trasportes terrestres y carreteras	283
5.	Costas y puertos del Estado	287
6.	Ordenación sectorial de las telecomunicaciones	290
7.	El establecimiento de instalaciones militares, policiales y Penitenciarias	292
8.	La legislación sectorial en materia de energías renovables	293

-	<b>CAPÍTULO TERCERO. El desarrollo de la competencia en materia de Ordenación Territorial en la legislación autonómica española y andaluza en particular. El nuevo Estatuto de Autonomía de 2007, y la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LOTA)</b>	298
I.	La materialización de las competencias en materia de Ordenación del Territorio en los Estatutos de Autonomía: La asunción y el desarrollo experimentado por los distintos Estatutos de Autonomía, del Artículo 148.1.3º de la Constitución Española	298
A)	Reflexiones preliminares sobre la asunción formal en los Textos estatutarios de la competencia sobre Ordenación del Territorio	298
B)	La configuración de esta competencia en los diferentes Estatutos de Autonomía	301
1	La Exclusividad como rasgo común en la definición competencial autonómica sobre Ordenación Territorial	301
2	Clasificación de los Textos Estatutarios en función del contenido competencial sobre Ordenación del Territorio	303
a)	Estatutos de Autonomía con una concepción amplia de la competencia sobre Ordenación Territorial	306
b)	Los casos de asunción estatutaria reducida de la Ordenación del Territorio	309
c)	Las particularidades del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, tras su reforma mediante la LeyOrgánica 6/2006, de 19 de julio	313
3	Las diferentes competencias con incidencia territorial y su configuración jurídica	315
II.	Especial referencia a las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía tras la reforma estatutaria de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía	318
A)	La evolución de la competencia en Ordenación Territorial en el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 y el vigente de 2007: La conformación del concepto de Ordenación Territorial andaluza	318

B)	La configuración exclusiva de la competencia andaluza en materia de Ordenación del territorio en el vigente Estatuto de Autonomía. El blindaje de competencias	321
1.	Las competencias exclusivas en el Estatuto de Autonomía y sus límites	322
2.	La técnica del “Blindaje de Competencias”	325
C)	El desarrollo estatutario de la competencia sobre la Ordenación Territorial en Andalucía	329
1.	Análisis del artículo 56.5 del Estatuto de Autonomía de Andalucía	329
2.	Las principales competencias con incidencia territorial en el Estatuto de Autonomía de Andalucía	333
a)	La fallida aspiración de la gestión exclusiva de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir. La Sentencia del Tribunal Constitucional 30/2011, de 16 de marzo	334
i)	El posicionamiento inicial de la doctrina ante la competencia del artículo 51 del Estatuto	334
ii)	La Sentencia del TC 30/2011, de 16 de marzo	336
b)	La Ordenación del Litoral andaluz	339
c)	La competencia autonómica en Obras Públicas	343
III.	El desarrollo normativo de la competencia en materia de Ordenación Territorial de las Comunidades Autónomas: Las Leyes o Directrices de Ordenación del Territorio	345
A)	Introducción. El desarrollo legislativo autonómico en materia de Ordenación Territorial	345
B)	La configuración de la Ordenación Territorial en las diferentes Leyes autonómicas	348
1.	El concepto de Ordenación del Territorio en la legislación autonómica vigente y sectores a los que se extienden	348
a)	Supuestos de regulación autonómica Independiente de la Ordenación del Territorio	350
b)	Leyes autonómicas que regulan a la Ordenación del Territorio junto con otras materias con incidencia en el territorio	353

2.	Los Principales instrumentos de Ordenación Territorial establecidos en las Leyes autonómicas	358
a)	La importancia del <i>Plan</i> como eje del sistema de instrumentos de Ordenación Territorial	359
b)	Los Planes o Directrices de Ordenación Territorial de ámbito regional	361
c)	Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional	363
d)	El Planeamiento sectorial	364
e)	Los Planes de ordenación del Medio Ambiente	365
f)	Otros Instrumentos de Ordenación Territorial: Los Programas de Actuación, Proyectos Territoriales y las Evaluaciones de Impacto Territorial	365
3.	Las posibles relaciones en materia de Ordenación del Territorio con las políticas sectoriales y las Corporaciones Locales y los instrumentos de coordinación previstos	367
IV.	La Ley de Ordenación Territorial de Andalucía (Ley 1/1994, de 11 de enero)	370
A)	Objetivos, estructura y características de la LOTA: El Concepto de Ordenación del Territorio en la Ley	370
1.	El concepto de Ordenación Territorial en la LOTA	373
2.	Las posibles relaciones con las políticas sectoriales y con las Corporaciones Locales. Solución de conflictos competenciales	374
a)	La Ordenación Territorial y la participación de las Administraciones Locales en la LOTA	375
b)	Las posibles relaciones entre las distintas competencias sectoriales estatales y autonómicas, y la Ordenación del Territorio en la Ley 1/1994	378
i)	Las relaciones entre la Competencia autonómica de Ordenación del Territorio y las competencias sectoriales del Estado en la LOTA	378
ii)	Las relaciones entre las Competencias Autonómicas de Ordenación del Territorio y sectoriales en la LOTA	379



B)	El sistema de Planificación Territorial previsto en la LOTA	380
1.	El Plan de Ordenación Territorial de Andalucía (POTA)	382
2.	Los Planes Subregionales	383
3.	Los Planes con Incidencia en la Ordenación Territorial	386
4.	Eficacia, vigencia y modificación de los Planes de Ordenación Territorial previstos en la LOTA	388
a)	La configuración normativa existente en los Planes de Ordenación Territorial	388
b)	La vinculación de los Planes territoriales desplegada en la LOTA	392
c)	Vigencia, revisión y modificación de los Planes territoriales	399
5.	La Declaración de Actuaciones de Interés Autonómico	401
-	<b>CAPÍTULO CUARTO. El Plan de Ordenación Territorial de Andalucía. Bases, estructura, naturaleza jurídica y procedimiento de aprobación</b>	405
I.	Introducción y antecedentes. Aspectos generales del POTA	405
A)	Introducción y Antecedentes al POTA	405
1.	Planteamiento general sobre el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía	405
2.	Las experiencias previas de planificación territorial en Andalucía	410
3.	El documento de Bases y Estrategias de Ordenación Territorial de Andalucía y el Decreto de Bases y Estrategias del POTA	415
a)	El Documento de Bases y Estrategias de Ordenación Territorial de Andalucía de 1990	415
b)	El Decreto 83/1995, de 28 de marzo, de formulación del POTA	421
c)	El Decreto 103/1999, de 4 de mayo, por el que se aprueban las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía	421
II.	Aspectos Generales del POTA. Principios, objetivos, estructura y contenidos del Plan	425

A)	Principios Fundamentales en los que se articula el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía	425
1.	Introducción. La relevancia de Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía	425
2.	Los principios orientadores del POTA	427
a)	El principio de diversidad natural y cultural de Andalucía	428
b)	El principio de uso racional de los recursos naturales y sostenibilidad	430
c)	El principio de cohesión y equilibrio territorial	431
d)	El principio de integración y cooperación territorial	432
B)	Objetivos generales y específicos del POTA	433
C)	Estructura, contenidos y vigencia del POTA. La posibilidad de su modificación y revisión	437
1.	La estructura del Plan	437
2.	Principales contenidos recogidos en el POTA	441
a)	Desarrollo operativo y aplicación del Plan	443
b)	La gestión de la política territorial	445
3.	Vigencia, modificación y revisión del POTA	447
III.	La especial naturaleza jurídica del POTA, y su particular procedimiento de elaboración y aprobación	448
A)	La naturaleza jurídica del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía	449
1.	La configuración reglamentaria del Plan	449
2.	La relación del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía con el Principio de Legalidad	455
B)	Particularidades del procedimiento de elaboración, tramitación, revisión y modificación del POTA. Esquema básico de su desarrollo y elaboración hasta la entrada en vigor	457
IV.	Las relaciones entre el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y el Planeamiento Urbanístico	467
A)	Introducción. El carácter vinculante y orientador del POTA	467

B) Las limitaciones al crecimiento urbano contenidas en el POTA, y su necesaria adaptación por los PGOU	469
1. Estudio del artículo 45.4.a) del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía	470
a) La necesidad de la ordenación del crecimiento municipal por los Planes de Ordenación Territorial	470
b) Análisis concreto de la limitación establecida en el artículo 45.4.a) del POTA	471
c) La flexibilización de las limitaciones del art. 45.4.a), mediante el Decreto 11/2008, de 22 de enero	478
2. Consideraciones jurídicas a la eficacia de las limitaciones del POTA sobre los PGOU en proceso de aprobación definitiva previa a su entrada en vigor	479
ANEXO I. Esquema cronológico del proceso de elaboración y aprobación del POTA	483
<b>- CAPITULO QUINTO. Estudio técnico-jurídico del contenido del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía. El nuevo Modelo Territorial de Andalucía, las Estrategias de Desarrollo Territorial y la Zonificación</b>	485
I. El Nuevo Modelo Territorial de Andalucía (Título II del POTA)	485
A) La importancia y objetivos del Modelo Territorial definido en el Plan	485
1. La importancia del Modelo en la configuración del POTA	485
2. Objetivos del Modelo Territorial andaluz. Los problemas y oportunidades territoriales de la Comunidad andaluza	487
a) Principales objetivos perseguidos en el Modelo Territorial	487
b) Las oportunidades y problemas de integración regional identificados en el Plan	488
B) Exposición de las líneas básicas del Modelo Territorial de Andalucía. Los referentes territoriales, estrategias y propuestas para la Ordenación del Territorio	491

1.	Los referentes territoriales planteados en el Modelo andaluz	491
a)	El Sistema de Ciudades (artículo 12.1 POTA)	491
b)	El Esquema Básico Regional de Articulación Física Territorial de Andalucía (artículo 16 POTA)	493
c)	Los Dominios Territoriales	494
2.	Las estrategias y propuestas de Ordenación Territorial previstas en el Modelo	495
II.	Análisis de las Estrategias de Desarrollo Territorial previstas en el POTA	499
A)	Los objetivos y principales sectores de desarrollo territorial del Plan	499
B)	Análisis de las distintas Estrategias de Desarrollo Territorial contenidas en el POTA	504
1.	Estrategias dirigidas al Sistema de Ciudades. El Programa Andaluz de Ciudades	504
a)	La especial importancia de los núcleos urbanos en el Plan	504
b)	El sistema de orientación y control de los procesos de urbanización y la calidad urbana: El Modelo de Ciudad del POTA	509
c)	El Programa Andaluz de Ciudades	515
i)	Objetivos, naturaleza jurídica y vigencia del Programa	515
ii)	Principales contenidos del Programa Andaluz de Ciudades	517
d)	Identificación y desarrollo de los distintos núcleos urbanos definidos en el POTA	520
i)	Los Centros Regionales	521
ii)	Redes de Ciudades Medias	529
iii)	Redes de Asentamientos en Áreas Rurales	535
2.	Estrategias dirigidas a los Sistemas de Articulación Regional	542

a)	Sistema Intermodal de Transporte	542
i)	La importancia en el POTA de las redes de transportes para el desarrollo territorial	542
ii)	Objetivos y configuración jurídica del Sistema Intermodal de Transportes	544
b)	El Sistema de Telecomunicaciones	549
i)	Objetivos y relevancia territorial de este Sistema	549
ii)	Instrumentos previstos en el Plan: La Red Corporativa de Telecomunicaciones de Andalucía	550
c)	Sistema Energético	553
i)	Objetivos del Sistema Energético diseñado en el POTA	553
ii)	El Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética	554
iii)	Requisitos territoriales de las redes energéticas andaluzas	556
d)	Sistema Hidrológico-Hidráulico	557
i)	La necesidad para el Plan de una nueva política hidráulica	557
ii)	La influencia del POTA en la planificación hidrológica: Los Programas Agua-Territorio	558
3.	Estrategias dirigidas al sistema de protección del territorio	560
a)	El Sistema Regional de Protección del Territorio	561
i)	Los objetivos del Sistema. La Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático	561
ii)	Líneas estratégicas diseñadas en el Sistema Regional de Protección del Territorio	562
b)	Sistema del Patrimonio Territorial	564
4.	Estrategias dirigidas a la integración exterior de Andalucía	567

	a)	Los objetivos de integración exterior previstos en el POTA	567
	b)	Referencias de actuación exterior de Andalucía	568
III.		Título IV. El sistema de Zonificación en el POTA	571
	A)	Las implicaciones jurídicas de la Zonificación sobre el planeamiento sectorial y urbanístico	571
	B)	Análisis de los diferentes ámbitos territoriales definidos en la Zonificación	573
		1. Los Dominios Territoriales	573
		2. Las Unidades Territoriales	575
IV.		Título V. El desarrollo y gestión de la Política Territorial	577
	A)	Planteamiento general sobre la gestión, seguimiento y desarrollo de la Política Territorial en el POTA	577
		1. El papel para el Plan de la participación y coordinación interadministrativa en este ámbito	577
		2. Análisis comparativo del sistema. La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana	579
	B)	Breve análisis de los principales Instrumentos de desarrollo y gestión del la Política Territorial	581
		1. La Memoria de Gestión	581
		2. El Informe de planes y actuaciones con incidencia en la Ordenación Territorial	582
		3. El Observatorio Territorial de Andalucía	582
		4. El Sistema de Indicadores	582
V.		Los Programas de Actuación recogidos en el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía	584
VI.		Consideraciones Finales sobre el conjunto del Documento del POTA	586

- <b>Conclusiones Finales</b>	592
- <b>Bibliografía Citada</b>	603
- <b>Índice de Sentencias Citadas del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo</b>	619





**ABREVIATURAS**

AGE	Asociación de Geógrafos Españoles
Art.	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BOPA	Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CE	Constitución española de 27 de diciembre de 1978
CEE	Comunidad Económica Europea
CEMAT	Conferencia Europea de Ministros Responsables de la O.T.
CEOT	Carta Europea de la Ordenación del Territorio
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
Etc.	Etcétera
ETE	Estrategia Territorial Europea
F.J. (f.j.)	Fundamento Jurídico
FAMP	Federación Andaluza de Municipios y Provincias
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEGOA	Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola
LOTA	Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación Territorial De Andalucía
LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbana de Andalucía
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local
OT	Ordenación del Territorio
Pág.	Página
PDIA	Plan Director de Infraestructuras de Andalucía

PDOT	Plan Director de Ordenación Territorial
PDSC	Planes Directores Sectoriales de Coordinación
PDTC	Planes Directores Territoriales de Coordinación
PEIT	Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte
PEOT	Perspectiva Europea de Ordenación Territorial
PEPMF	Planes Especiales provinciales de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PORN	Planes de Ordenación de los Recursos Naturales
POS	Planes de Ocupación del Suelo
POTA	Plan de Ordenación Territorial de Andalucía
Pp.	Páginas
RD	Real Decreto
RDU	Revista de Derecho Urbanístico
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
RET	Revista de Estudios Territoriales
SDEC	Esquema del Desarrollo Comunitario
STC (SSTC)	Sentencia (s) del Tribunal Constitucional
STS (SSTS)	Sentencia (s) del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TRLS	Texto refundido de la Ley del Suelo
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea



## **CAPÍTULO PRELIMINAR. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL ESTUDIO**

### **I. Cuestiones iniciales. La Ordenación del Territorio como materia de estudio.**

#### **A) Introducción.**

Con la aprobación del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía<sup>1</sup>, se culmina todo un proceso normativo que ha materializado en la Comunidad Autónoma, una de las competencias exclusivas de más repercusión e importancia para Andalucía, por la trascendencia y efectos directos en la propia sociedad y en el entorno, como es la Ordenación del Territorio.

Y esto gracias a la habilitación de la herramienta de planeamiento más importante de las previstas en la diferente normativa autonómica al efecto. Competencia ésta que se le confiere a Andalucía en la Constitución Española en el artículo 148.1.3º y se recoge posteriormente en la antigua y en la reciente nueva redacción del Estatuto de Autonomía, como más adelante tendremos ocasión de analizar en el capítulo correspondiente.

Dicho Plan, pese a que en la práctica y como sostendremos en este estudio está todavía en pleno desarrollo tras casi cuatro años de su publicación y entrada en vigor, sí supone la materialización del instrumento cabecera del sistema de planeamiento territorial de Andalucía, tras un retraso considerable en el tiempo desde la aprobación de la Ley de Ordenación Territorial de Andalucía que prevé su constitución en 1994. Su importancia y finalidad consiste en establecer los elementos básicos para la organización y estructura territorial de la Comunidad Autónoma andaluza, adecuándola a las actuales necesidades y posibilidades de la región andaluza y constituyéndose en marco jurídico de referencia obligado para los restantes planes territoriales de ámbito andaluz así como de los Planes Generales de Ordenación Urbana de los municipios, y de la intervención pública en general, constituyendo a su vez el nexo de articulación con las políticas de incidencia territorial del Estado y de las que se definan desde la Unión Europea.

---

<sup>1</sup> Mediante la entrada en vigor del Decreto 206/2006 de 28 de noviembre, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, por el que se adaptó el Plan a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en su sesión del 25 y 26 de octubre de 2006 (BOJA nº 250, de 29 de diciembre de 2006) tras su remisión al Parlamento de Andalucía mediante el Decreto 129/2006, de 27 de junio (BOJA nº 136, de 17 de julio de 2006), conforme a lo establecido en el artículo 149 del Reglamento de la citada institución.

Una vez sentado lo anterior, cabe ahora exponer, previamente al desarrollo de los puntos en los que se estructura el presente trabajo y como justificación lógica y pragmática del sentido del mismo, la significación que supone para cualquier sociedad la capacidad o potestad que tienen conferida los poderes públicos de ordenar el propio espacio físico, sentar las tendencias y principios que configuran los modelos de Ordenación Territorial en la actualidad, sobre la base de la evolución que ha sufrido históricamente la materia a nivel nacional e internacional y haciendo especial hincapié en el análisis de las particularidades a este respecto en Andalucía.

Finalmente se pasará a delimitar brevemente la estructura, metodología de trabajo y objetivos perseguidos con este trabajo con la referencia última de la exposición de cuál es la importancia y trascendencia real que supone para el desarrollo normativo, social e incluso geofísico de la Comunidad Autónoma de Andalucía la aparición, por primera vez, del Plan de Ordenación Territorial (en adelante POTA) situándose éste como el instrumento de planeamiento que establece los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma y el marco jurídico de referencia para el resto del planeamiento territorial así como para la acción pública en general.

## **B) La Ordenación Territorial como instrumento jurídico.**

Primeramente, es necesario entender la Ordenación Territorial como un instrumento o modelo optimizador de la organización de las actividades humanas en el espacio geográfico<sup>2</sup>. De hecho, la capacidad de que cada sociedad pueda internamente distribuir y configurar los usos, funciones o actividades que pueden desarrollarse en cada zona espacial supone, en sí misma, una clara manifestación de la propia capacidad o soberanía de autorregulación y, en particular, supone la evidente manifestación de que, pese a que el territorio se configura y estructura mediante la conjunción de múltiples factores complejos (tales como económicos, medioambientales, antropológicos, geográficos, etcétera), la acción pública ejerce un papel fundamental, debido precisamente a sus intervenciones encaminadas a asegurar el interés general en esta actividad.

---

<sup>2</sup> De hecho la literatura sobre el tema describe propuestas mucho más ambiciosas en las que dentro de este concepto se engloba la totalidad del desenvolvimiento de una colectividad sobre un territorio. El aspecto que sí impone claramente un límite a la ordenación del territorio es la necesidad de intervención humana; no tiene sentido hablar de este campo sin actuaciones de las personas o colectivos sociales. La Ordenación del Territorio se realiza sobre el medio físico por la sociedad, con el confesado propósito de modificarlo en su interés. En extremo no cabría hablar de Ordenación del Territorio de un ecosistema carente de intervención humana, salvo que se entendiera como forma de ordenación la no intervención expresa como podría ser la inclusión en los planes de ordenación territorial de espacios naturales protegidos.

De este modo y debido a que hace ya tiempo que los problemas derivados de la política territorial han ido encontrando acomodo en la doctrina jurídico-administrativa, vinculándose también a cuestiones de tanta actualidad como la protección de la naturaleza y el medio ambiente<sup>3</sup> (de la que hablaremos más adelante en profundidad), la conservación de los espacios protegibles o las condicionantes económicos, todos estos factores a su vez deben ser tenidos en cuenta desde la perspectiva de un uso adecuado del territorio por el ser humano que permita un equilibrio armónico entre conservación del medio en el que vivimos y el desarrollo social y económico necesario para el avance de cualquier sociedad, todo lo cual conlleva evidentes repercusiones jurídicas en el conjunto del Ordenamiento.

De esta multiplicidad de elementos y sectores que deben intervenir necesariamente y de manera intrínseca en cualquier política de Ordenación del Territorio, dan testimonio de hasta qué punto se extienden las ramificaciones de una competencia que, como bien afirma FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, por ende se presenta en nuestro país como esencialmente descentralizada fruto de un importante reparto en el que llegan a confluír en un mismo tema la competencia estatal, la autonómica y la municipal<sup>4</sup>.

La Ordenación del Territorio se configura de este modo no sólo como un segmento concreto y sectorial dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico, sino como un crisol de disciplinas técnicas, jurídicas, económicas y sociales en el que confluyen muy diversos problemas de permanente actualidad y en constante evolución y sobre el que es del todo deseable tener suficientemente claras las dimensiones teóricas y consecuencias prácticas que este tema despliega permanentemente a todos los niveles.

---

<sup>3</sup> Éste criterio transversal de la conservación del medio ambiente dentro de las políticas modernas de ordenación del territorio, es reflejada continuamente por autores como PABLO MARTÍNEZ DE ANGUITA en *Planificación física y Ordenación del Territorio*. Editorial Dykinson, Madrid 2000 páginas 25 a 26, cuando afirman que la necesidad que el hombre tiene de vivir en armonía con la naturaleza sigue presente a pesar de los grandes cambios que han alterado significativamente su relación con ella. La necesidad de establecer áreas que preserven la naturaleza es una importante respuesta. Así, la evolución cultural debe coexistir con la evolución y conservación biológicas interactuando entre sí, asegurando incluso que cultura y medio están tan relacionadas entre sí que “el paisaje es el registro vivo que queda de esa interacción. Cada cultura emerge de su paisaje y de la relación de las personas con la naturaleza que les rodea... La planificación (del territorio) puede entenderse como una asignación de usos desde el cuidado, la comprensión de las dinámicas naturales propias, y las exigencias humanas, para lo que es necesario comprender la estructura y la dinámica del entorno y las exigencias de las personas que lo habitan”.

<sup>4</sup> Así, autores como LUÍS MARTÍN REBOLLO en su prólogo a la obra de FERNANDO LÓPEZ RAMÓN en su obra *Estudios Jurídicos Sobre Ordenación del Territorio*, Editorial Aranzadi, Pamplona 1995, pág. 17, contemplan esta visión interdisciplinar del tema objeto de estudio, cuando afirma que “La Ordenación del Territorio es una expresión que ha hecho fortuna. Pretende ser una visión omnicomprensiva de los problemas que la implantación de los asentamientos y actividades humanas significan para el territorio. Se elude así, gráficamente, a todas las políticas que inciden sobre el territorio de forma tal que pueda controlarse y encauzarse la utilización espontánea del mismo. En este sentido, y desde el punto de vista general, más que una disciplina jurídica supone un lugar de encuentro pluridisciplinar en el que confluyen geógrafos, ingenieros, economistas, sociólogos y, naturalmente, también juristas”.

Sin embargo y pese a que es irrefutable como vemos la base del carácter multidisciplinar de la Ordenación Territorial, se comparte plenamente la afirmación de LUIS MARTÍN REBOLLO de que se hace del todo inevitable plantear el carácter necesariamente jurídico de las previsiones de la política territorial como uno de los aspectos más determinantes que configuran las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, ya sea por el hecho de que dichas políticas territoriales deben plasmarse en instrumentos normativos y configurarse posteriormente en decisiones jurídicas o también porque las disposiciones que encierran estas normas se encuadran dentro de los ámbitos propios de la perspectiva netamente jurídica como los procedimientos administrativos que disponen para el desarrollo, delimitación y garantía de los usos del suelo o los aspectos competenciales<sup>5</sup>.

Un tema como el que estamos introduciendo, cuyos límites resultan francamente difíciles de abarcar, debido precisamente a su gran *vis* expansiva pero que goza de enorme actualidad jurídica en España, en parte y como afirma ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS debido al profuso desarrollo normativo que la competencia de Ordenación del Territorio está teniendo por parte de la acción normativa de las Comunidades Autónomas<sup>6</sup>. De hecho y como estudiaremos en esta misma obra en capítulos posteriores, casi todas ellas han dictado sus respectivas Leyes de Ordenación del Territorio, encontrándose éstas en la actualidad en fase de desarrollo y ejecución, lo que se refleja claramente en la puesta en funcionamiento de los respectivos instrumentos de planeamiento<sup>7</sup>.

### **C) Las diversas perspectivas del contenido normativo de la Ordenación del Territorio**

Podemos adelantar en este punto que existen dos formulaciones básicas de esta materia: la Ordenación Territorial, entendida como un campo de

---

<sup>5</sup> LUIS MARTÍN REBOLLO en su prólogo a la obra de FERNANDO LÓPEZ RAMÓN *Estudios Jurídicos...* cit., pág. 17.

<sup>6</sup> Por ejemplo en Andalucía aparece, como dijimos anteriormente, la Ley de Ordenación del Territorio -LOTA- en 1994, surgiendo posteriormente el Plan General de Ordenación del Territorio de Andalucía en 2006, más de una década después.

<sup>7</sup> Así, ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS en su obra *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*. Editorial Marcial Pons, Madrid 1998, Pág. 13, afirma que en gran medida, la doctrina especializada aún no ha valorado convenientemente los importantes efectos que la materialización de esta competencia autonómica de Ordenación del Territorio va a tener sobre otras numerosas competencias administrativas, tanto estatales como autonómicas e incluso locales. En relación a esto, culmina diciendo que existe un cúmulo de problemas que está planteando la puesta en marcha la puesta en funcionamiento de los nuevos sistemas de planeamiento de Ordenación que han sido diseñados en las citadas Leyes Autonómicas de Ordenación del Territorio en nuestro país. Son en este sentido significativas las disfunciones actuales que se están dando debido a la defectuosa articulación de las distintas competencias administrativas con incidencia en la conformación del territorio y cuyos conflictos tanta Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y Supremo están generando, ya que, sigue diciendo, la materialización de un determinado modelo territorial requiere una respuesta global e integrada de todos los Entes Públicos implicados.

actividad administrativa recogida en el Ordenamiento jurídico y sujeta por ello a un conjunto formal de normas y estructuras organizativas, y por otro lado la Ordenación del Territorio, entendida como área de conocimiento o de reflexión teórica sobre la organización social con una importante componente física o espacial. Sin embargo y como elemento común a cualquier concepción, podemos afirmar que la Ordenación del Territorio se configura en todo caso como una evidente función pública de primer orden, esto es, como un instrumento esencial en las sociedades modernas encaminado a establecer una conformación física del territorio de manera consciente, racionalizada y sensibilizada con las características del espacio que ordena y acorde con las necesidades de la población, y siempre bajo los criterios de equilibrio y sostenibilidad<sup>8</sup>.

Y es precisamente en esto último en lo que se basa la afirmación que defendemos en el presente estudio de que la Ordenación Territorial es una materia interdisciplinar en la que lo que precisamente se pretende es conjugar una serie de intereses y factores de naturaleza diversa, pero confluyentes, en una misma zona geográfica, lo que supone que la Ordenación del Territorio actual supera la mera concepción del urbanismo como técnica de planificación limitada solamente a los espacios urbanos para darles unos objetivos y una dimensión territorial más amplia<sup>9</sup>.

En este sentido y siguiendo la afirmación realizada por OMAR BOUAZZA ARIÑO, la Ordenación Territorial se configura como el “marco idóneo para prevenir problemas de tipo ambiental, social, cultural desde la primera fase del proceso planificador, evitando así tratar de solucionar los inconvenientes que puedan surgir *a posteriori*, mediante actuaciones concretas y aisladas”<sup>10</sup>; esto es, la Ordenación del Territorio debe ser entendida como el instrumento más efectivo de la cohesión social, integrando, planificando y coordinando las distintas infraestructuras, aspectos y perspectivas existentes en la actividad de una determinada área geográfica, tales como el urbanismo,

---

<sup>8</sup> La preocupación por el criterio de la sostenibilidad en la Ordenación Territorial, parte se refleja ya desde la Unión Europea, con la aprobación en 1983 de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, donde se define esta actividad como “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la ciudad” y cuyos objetivos fundamentales son asegurar el desarrollo económico equilibrado de las regiones, mejorar la calidad de vida y administrar los recursos naturales y proteger el medio ambiente, poniendo en práctica una política racional de utilización del suelo.

<sup>9</sup> Y así por ejemplo, MERCEDES IZQUIERDO BARRAGÁN en *Desarrollo de las Competencias del Estatuto de Autonomía Para Andalucía*. Varios autores. Coordinación de la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía. Edición de la Consejería de Relaciones Instituciones Junta de Andalucía. Sevilla, 2001, pág. 371, expone que “el nacimiento del nuevo concepto de Ordenación del Territorio, no viene determinada por la necesidad de otorgar una serie de soluciones a un espacio físico mayor que el meramente urbano, sino por la necesidad de integrar las distintas actuaciones administrativas dentro de un espacio físico, actuaciones no sólo urbanísticas sino económicas, culturales, sociales, medioambientales, etcétera”.

<sup>10</sup> *Ordenación del Territorio y Turismo (Un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*. Editorial Atelier. Barcelona, 2006.



la economía, la geografía y, de manera más reciente y transversal, la preocupación por el medio ambiente y que, conjugadas todas, son muestra evidente no sólo de un determinado modelo de territorio sino más ampliamente, de un determinado modelo social<sup>11</sup> en la regulación jurídica que se establezca entre una colectividad y el uso que se haga de su entorno.

## **II. Los antecedentes Histórico-Normativos de la Ordenación del Territorio**

Es interesante en este punto hacer un breve recorrido sobre cómo se ha ido configurando históricamente la planificación territorial en sus orígenes y planteamientos tanto en el derecho comparado como en el Ordenamiento Jurídico español, como premisas claves para concluir con los principios que actualmente informan dicha disciplina y, especialmente cuál ha sido su evolución y características en la Comunidad Autónoma andaluza como espacio geopolítico que ocupa principalmente nuestro estudio.

### **A) Las experiencias de Ordenación Territorial previas a su configuración como disciplina jurídica diferenciada**

#### **1. Los primeros atisbos de la necesidad de una disciplina jurídica de Ordenación del Territorio**

Podemos afirmar apriorísticamente, que la Ordenación del Territorio es una materia jurídica relativamente reciente, ya que los primeros intentos por singularizar esta actividad como parte importante e individualizada de cualquier ordenación jurídica estatal surge a mediados del Siglo XX y se orienta a dar una respuesta global a los problemas que plantea la utilización del espacio físico, es decir, a la materialización de un determinado Modelo Territorial, y en consecuencia, se trata de una materia que obliga a un análisis interdisciplinario de la misma, ya que por la amplitud de sus objetivos, no puede circunscribirse a una determinada actuación o a una determinada persona jurídico-pública ya que todas ellas se involucrarán de manera coordinada e integrada en la consecución del Modelo Territorial que se diseñe con cada regulación ordenadora.

Y ello pese a que, históricamente, la Ordenación del Territorio comenzó practicándose inicialmente de manera solapada o contenida en algunos sectores administrativos concretos y específicos, ligados sobre todo a la

---

<sup>11</sup> En este sentido, ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS, señala en *La ordenación del territorio...cit.*, p. 19, que “la Ordenación del Territorio resulta ser un concepto complejo, polifacético, relativo, pluridimensional, ambivalente, y, sobre todo, antropocéntrico, del que, ciertamente, puede decirse que está llamado a ser un reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad adquirido por una determinada sociedad”.

realización de grandes obras públicas, especialmente obras hidráulicas, como es el caso inicial de la fórmula estadounidense que permitía utilizar integralmente las potencialidades del río de una gran cuenca mediante actuaciones pluriestatales de desarrollo energético, control de inundaciones y erosión del suelo, repoblación forestal, diversificación industrial asociadas al aprovechamiento hidráulico e incluso planificaciones urbanísticas de ciudades de nueva planta.

Debido precisamente al carácter multidisciplinar de la Ordenación del Territorio, de la macrofinalidad que encierra este concepto como veremos y de la pluralidad de objetos jurídicos que pueden encontrarse dentro de él, para afrontar un estudio de sus orígenes debemos tener en cuenta la diversidad de los mismos, ya que no podría surgir espontáneamente una función pública omnicomprensiva de la ordenación integral del territorio y de todas las actividades que en el mismo se llevan a cabo.

## **2. La aparición histórica de la Ordenación Territorial, como materia jurídica diferencia**

Así, si bien es cierto que en muchas disciplinas diversas podemos encontrar antecedentes de la Ordenación territorial como la Geografía, el Urbanismo, la Economía o la Sociología, sin embargo ninguna de ellas acapara por sí sola todas las características de esta nueva disciplina. Estableciendo una localización temporal más aproximada del inicio de esta actividad, como señala un nutrido número de autores destacados entre los que citaremos a A. A. PÉREZ ANDRÉS<sup>12</sup>, MANUEL JIMÉNEZ DORANTES<sup>13</sup> o más concretamente OMAR BOUAZZA ARIÑO, podemos afirmar que el nacimiento de la moderna política de ordenación del espacio físico se sitúa más comúnmente por la mayoría de la doctrina a mediados del Siglo XX y como consecuencia principalmente de la necesidad de dar salida a la situación caótica en que se hallaron muchos países tras la II Guerra Mundial, aunque también otros autores<sup>14</sup> la sitúan a partir de la crisis económica de 1929, en la que países

---

<sup>12</sup> Para este autor de hecho, es entre los años sesenta y setenta cuando se puede hablar propiamente de la Ordenación del Territorio como la conocemos hoy jurídicamente estructurada como una nueva disciplina jurídica individualizada en el Ordenamiento.

<sup>13</sup> De este modo, en su obra *Coordinación Interadministrativa en la Ordenación Territorial*. Editorial Marcial Pons, Barcelona 2003, pp. 55 y ss., dicha afirmación se expresa por este autor en base a que como sostiene en base a la doctrina más específica y reciente en materia de ordenación territorial, en sus orígenes y pese a que con anterioridad al Siglo XX se manifestaran experiencias de Ordenación territorial en los Estados pero confundiendo con otras disciplinas jurídicas similares como el urbanismo, no existe una posición uniforme acerca del nacimiento de la Ordenación del Territorio como una función pública diferenciada. Ello es así, continúa el autor, porque resulta difícil precisar ese momento, máxime cuando depende de la concepción que se tenga sobre las materias que dieron sustantividad propia a la “nueva” Ordenación del Territorio, respondiendo en términos generales su configuración, a una evolución paulatina en la que influyen, principalmente, el Urbanismo y, en segundo momento, a la planificación económica.

<sup>14</sup> Como es el caso de GEORGE CAZES, ROBERT LANQUAR e IVES RAYNOUARD en su obra *L'aménagement touristique*, 4ª Edición, Que sais-je?, París 1993, Pág. 6, citados por OMAR BOUAZZA ARIÑO en

como Inglaterra, Alemania, Italia y Francia empezaron a tomar en consideración y regular la ordenación de la localización de sus actividades<sup>15</sup>.

Las políticas territoriales desde los diferentes Estados europeos después de la reconstrucción postbélica, se orientaron en función de sus tradiciones y necesidades: bien prioritariamente a la organización física del espacio según un concepto rector, buscando la compatibilidad de los usos del suelo y la mejora de la calidad ambiental (caso de los países de mayor densidad y más concentrada industrialización-urbanización, como Países Bajos, que aprueba su Ley de Ordenación Territorial. en 1962 o Alemania, cuya Ley Federal de ordenación territorial data de 1965) o bien a la corrección de los grandes desequilibrios socioeconómicos de carácter regional, como en el caso francés. En el caso del Reino Unido, después de la Guerra se barajaron mejor que en otros países europeos ambos objetivos de la planificación física urbano-rural de la política regional.

Pese a lo anterior, para encontrar los primeros antecedentes normativos en Derecho comparado debemos retrotraernos a la necesidad de ordenar las actividades que inciden en el territorio que fundamentaron la incipiente actividad urbanística surgida tras la Revolución Industrial<sup>16</sup>, dirigida sobre todo a solventar los problemas derivados de la masiva huida de los campesinos de las zonas rurales a las ciudades para trabajar en las fábricas y, precisamente consecuencia lógica de esta llegada masiva de personas a núcleos urbanos que no estaban preparados para acoger dicha densidad poblacional inesperada, por el hacinamiento de los obreros en las mismas en condiciones muy desfavorables.

---

*Ordenación del Territorio...* cit., pág. 45. Así, estos autores señalan que durante los años treinta, Gran Bretaña, Alemania e Italia y después Francia a mediados de los cuarenta, comenzarían a adoptar medidas en materia de ordenación del territorio y, en particular, en materia de planificación sectorial turística.

<sup>15</sup> En cuanto a la posibilidad de poner una fecha lo más aproximada, al nacimiento internacional del concepto moderno de Ordenación del Territorio, no hay excesivo acuerdo entre nuestra doctrina. Así por ejemplo, TORRES RIESCO en su obra *España sin política de ordenación del territorio*. La revista municipal, nº 59. Barcelona, CEUMT 1983, pág. 12, sitúa la aparición de la Ordenación del Territorio en los años veinte en Inglaterra y Alemania, cuando entró en crisis el concepto de ciudad como núcleo aislado y se contemplaba la necesidad de ordenar el territorio unitariamente. En lo que sí parece haber un mayor consenso es en que no será hasta los años sesenta y setenta cuando se pueda hablar de la Ordenación del Territorio como una nueva disciplina científica con sustantividad propia (En este sentido se decantan por ejemplo, JAVIER BARNÉS VÁZQUEZ en *La propiedad Constitucional. El Estatuto Jurídico del Suelo Agrario*. Madrid, Editorial Civitas 1988, pp. 572 y ss.; o GONZALO SÁEZ DE BURUAGA, en *Sentido de la Ordenación Territorial en la España actual*. Estudios Territoriales nº 7, Madrid 1982, pp. 18 y 19.

<sup>16</sup> Esta localización exacta de los primeros orígenes de la Ordenación del Territorio la asumen entre otros autores, MANUEL BENAVENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, el cual en *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el Siglo XX*. Colección Kora (Edita: Universidad de Sevilla y la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.) Sevilla 2006, pág. 17, afirma que “la convulsión urbana del Siglo XX provocada tanto por la revolución industrial como por la demográfica, puso de manifiesto la necesidad de ordenar el crecimiento de las ciudades mediante políticas, normativas, instrumentos y competencias públicas que constituyen el armazón de lo que hoy conocemos como urbanismo”. Urbanismo como origen más íntimamente ligado a lo que hoy conocemos como la Ordenación del Territorio, siguiendo la corriente doctrinal a tal efecto que veremos más adelante.

Como reacción a este fenómeno social que se estaba produciendo, Inglaterra toma la iniciativa normativa en este ámbito con la aprobación de la *Public Health Act*, de 1848, como primera de una batería de medidas legislativas sanitarias que incluyen competencias específicas para la Administración británica en materia de urbanismo al objeto de atajar los problemas de salubridad pública derivados de la aglomeración de trabajadores en condiciones lamentables antes mencionada.

## **B) Principales concepciones en torno a las bases u orígenes de la Ordenación del Territorio**

En cuanto a las bases disciplinares que dieron origen o acogieron el germen de esta concepción de la Ordenación del Territorio moderna, si bien existe, como hemos podido comprobar anteriormente, en la doctrina una casi unanimidad en la aparición de la Ordenación del Territorio como tal disciplina jurídica individualizada en este periodo, sin embargo la doctrina no se ha puesto de acuerdo unánimemente en cuanto a cuál ha sido el origen propiamente de esta función pública. De este modo, si bien para una parte de los autores señalan que el origen se debe situar en el Urbanismo, para otra parte de la doctrina es necesario por otro lado situarlo en la planificación de carácter económico propiamente.

### **1. La génesis de la Ordenación Territorial a partir del Urbanismo**

Dentro de la primera concepción defendida por autores como ANTONIO CARCELLER FERNÁNDEZ<sup>17</sup>, EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA Y LUCIANO PAREJO ALFONSO<sup>18</sup>, MARTÍN BASSOL COMA<sup>19</sup>, FRANCISCO J. ENÉRIZ OLAECHEA O LUIS MARTÍN REBOLLO y FERNANDO LÓPEZ RAMÓN<sup>20</sup> entre otros, se sostiene que el origen directo de la función pública de Ordenación del Territorio se inicia en el momento en que el Urbanismo rebasa el aspecto meramente local o urbano, como la *Raumordnung* alemana<sup>21</sup>. Por

---

<sup>17</sup> *Instituciones de Derecho Urbanístico*, 5ª Ed. Madrid, Montecorvo, 1992, pp. 22 y ss.

<sup>18</sup> Opinión expresada en la obra *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ª Ed. Civitas, Madrid 1981, pp. 37 y ss. También LUCIANO PAREJO ALFONSO en “*Ordenación del Territorio*” *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial*. Madrid, Centro de Estudios Ramón Aceres, 1997, pp. 2817 y 2818, se decanta por esta concepción del origen de la Ordenación Territorial.

<sup>19</sup> Ver *Panorama del Derecho Urbanístico Español*. RDU, nº 100. Madrid octubre-diciembre 1986, pág. 110 y ss.

<sup>20</sup> Ver *La Ordenación territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*. Civitas-Comunidad de Madrid, Madrid 1987, pág. 417.

<sup>21</sup> Incluso hay autores como MANUEL BENABENT FERNANDEZ DE CÓRDOBA que en su obra *La Ordenación del Territorio...cit.*, pág. 22, que afirman que nuestra concepción actual de Ordenación del Territorio sería más acorde con este concepto que expresa el término alemán de *Raumordnung*, que concibe la misma como una

ello mismo, la simple o mera concepción de la ciudad quedará superada en breve tiempo cuando el territorio que las configura va quedando claramente insuficiente para las necesidades de la población que las habita en claro e ininterrumpido aumento fruto, entre otras circunstancias, a la revolución industrial o el despoblamiento de las zonas rurales anteriormente comentada<sup>22</sup>.

En relación con lo anterior, si nos centramos en los antecedentes puramente urbanísticos de la actual función pública de Ordenación del Territorio para buscar sus precedentes deberemos adentrarnos exclusivamente en la etapa moderna del Urbanismo, que puede situar su punto de partida a comienzos del Siglo XIX, y en cuyo transcurso se va a producir una gran revolución urbanística que tiene su causa más inmediata en la extraordinaria multiplicación de la población en general y de la urbana en particular.

Esto sin embargo no significa que previamente a ese periodo no existiera el urbanismo, ya que como afirman autores como ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS, “el alumbramiento de esta disciplina, entendida como técnica de creación y desarrollo de las ciudades, se remonta a los orígenes de la humanidad misma”.

Pero sin duda, antes de la revolución decimonónica de la que hablamos, no encontramos en el campo del urbanismo pretensiones de superación del hecho urbano considerado en su sentido más estricto hacia un tratamiento integrador del territorio que incluya la ordenación integral del espacio físico, y esto a pesar de los intentos de racionalizar la ciudad surgidos durante los siglos XVII y XVIII, propios del pensamiento jurídico y filosófico de la época, por lo que la ordenación del espacio globalmente considerado está ausente hasta la etapa de la ciudad netamente industrializada<sup>23</sup>.

---

materia que tiene por objeto la planificación física y la coordinación de las políticas sectoriales. Así, en el sistema alemán se establece una nítida separación entre la planificación física y la planificación del desarrollo regional, concibiéndose esta última como un política sectorial más, sometida a los principios de la planificación territorial.

<sup>22</sup> De hecho y como mantiene MANUEL JIMÉNEZ DORANTES en *Coordinación Interadministrativa en la Ordenación Territorial*. Editorial Marcial Pons, Barcelona 2003, pág. 56, el “Urbanismo de entonces se refería, principalmente, a la ordenación y solución de problemas de los asentamientos urbanos dentro de la ciudad pero sin consecuencias supraurbanas”. Continúa el autor afirmando que posteriormente, y ya iniciado el Siglo XX, ante el imparable efecto de atracción de población que estaban experimentando los mayores núcleos de población (sobre todo las que más industrialización estaban desarrollando), la preocupación en materia de Ordenación del Territorio fue el llamado “urbanismo de extrarradio”, que consistía en rebasar los aspectos más interiores de la ciudad y centrarse en los aspectos que rodeaban a la misma, en los cuales la actividad urbana ejercía su influencia. De este modo y como asegura el autor, el Urbanismo va consolidándose al igual que su técnica de desarrollo, que será por antonomasia el planeamiento.

<sup>23</sup> El mismo autor en su obra *La Ordenación del Territorio...* cit., pp. 35 y ss., realiza una división interesante de las etapas que el propio movimiento urbanístico moderno experimentó y que influyeron de forma decidida en la configuración de la Ordenación del Territorio como una manera de superar la visión territorial limitada a las ciudades. Así, afirma primeramente que se puede distinguir una primera etapa que podríamos denominar como *urbanismo de intraciudad* en el que la ordenación se limitaba a la búsqueda de pequeñas soluciones de delineante para los problemas de espacio de la ciudad pero sin ninguna trascendencia supraurbana. En esa primera etapa de la

Sin embargo y como antes se apuntó anteriormente, el urbanismo deja pronto de ser la solución más ideal para la ordenación jurídica del incipiente crecimiento de las ciudades tanto territorial como demográficamente, pese a que como afirma muy acertadamente MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, del urbanismo son hoy deudores buena parte de de los logros sociales urbanos así como muchas de las brillantes soluciones de crecimiento de las ciudades, por lo que el urbanismo, es hoy plenamente reconocido como una función pública que se sustenta sobre un cuerpo jurídico-institucional y sobre un cuerpo técnico y disciplinar plenamente consolidados<sup>24</sup>.

De este modo, desde principios del Siglo XX se pone ya de manifiesto que ni los problemas urbanísticos ni los derivados de la expansión urbana podían ser resueltos de una manera efectiva y satisfactoria exclusivamente desde una escala local, por lo que se empiezan a plantear soluciones con una visión supralocal y multidisciplinar para abordar estos problemas, surgiendo de este modo el moderno concepto de Ordenación Territorial, a la que corresponderá la misión o tarea de abordar desde esta perspectiva supralocal la resolución de los problemas urbanísticos así como la coordinación de la incidencia en el territorio de las políticas sectoriales de las Administraciones.

---

época moderna del urbanismo, las preocupaciones eran casi exclusivamente de reforma interior y de ensanche de las poblaciones.

Una segunda etapa vendría protagonizada por el *urbanismo de extrarradio* en el cual, si bien en toda esta primera etapa del urbanismo moderno no se puede hablar de verdaderas huellas de una ordenación integral del territorio, sí se hace notar por el contrario el progresivo avance de las preocupaciones por el entorno de las ciudades, sin limitarse exclusivamente a la decoración y resaneamiento interior de las mismas. Este urbanismo de extrarradio se podría definir entonces como la ordenación de la ciudad y de su territorio de influencia en el marco de una adecuada distribución y organización de la población, aunque evidentemente con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, se llegará a esta evolución aún más allá, a la búsqueda de la ordenación integral y coordinación de todo el territorio, atendiendo al unísono a todas las exigencias de un Estado Social. En esta etapa, adquiere relevancia la figura del Plan como instrumento vertebrador de la Ordenación del Territorio, adquiriendo los aspectos sociales, económicos y políticos de la misma progresivamente un alto grado de protagonismo a medida que avanzaba el Siglo XX, llegando a la conclusión de que la libre admisión de las reglas del juego de las fuerzas del mercado en materia urbanística, resultaría una catástrofe para el territorio, por lo que la función conformadora del Plan ordenador del mismo ha ido aumentando su papel a un ritmo suficiente como para ir satisfaciendo las exigencias sociales de cada momento histórico.

Una tercera etapa la identifica como el *Urbanismo Comarcal*, muy utilizado en España, pero aún lejos del Urbanismo total o integral que aparecerá más adelante. Con esta concepción del Urbanismo se trasladaba a la práctica en la medida de lo posible, las avanzadas concepciones teóricas esbozadas por Ebenezer Howard, del que arranca la idea de la Ciudad-Jardín, una utopía que si bien tuvo objeto de realizarse en su estado puro sin embargo sí supuso una nueva forma de concebir las ciudades provocando un verdadero movimiento social; o de Arturo Soria y Mata, que en 1882 esboza los principios de su Ciudad-Lineal, aunque luego la desarrollaría enormemente. La plasmación práctica de esta concepción urbanística comarcal, la encontramos en el Plan de Nueva York de 1929 y su primer refrendo legislativo en el *Town and Country Planning Act* inglesa de 1932. Este superurbanismo implicaba la superación del ámbito tradicional de la ciudad por considerarse una visión limitada e insuficiente y se preocupaba fundamentalmente por situar la ciudad en un contexto geográfico, económico y cultural más amplio. La necesidad de practicar una planificación urbanística cada vez más integradora y global, que tuviese en cuenta todas las variables que inciden realmente en la ordenación del espacio, y la interacción de todas ellas y no sólo de la intraciudad, abocaba al urbanismo a desplazarse hacia concepciones regionales, lo cual sucedería en nuestro país paulatinamente y no de manera tan rápida como en otros países de nuestro entorno como Inglaterra o Francia.

<sup>24</sup> *La Ordenación del Territorio en España...cit.*, pág. 17.

De hecho, las nuevas formas de organización urbana y el nuevo modelo físico que estaba teniendo lugar por el fenómeno de concentración de población en determinadas zonas de Europa como la cuenca del Ruhr, West Midland, Londres, etcétera, así como de dispersión y suburbanización de las ciudades industriales que daba lugar a una nueva forma de agrupación de la población, lleva a la necesidad antes vista de encontrar medios de afrontar esta ampliación sin precedentes de los núcleos urbanos, lo cual a su vez, va a hacer inoperantes las estructuras de gobierno y administración local para la gestión de las ciudades y va a plantear asimismo la necesidad de crear nuevas estructuras organizativas y desarrollar la cooperación para la preparación de los planes.

Así, no es posible una aproximación a la comprensión conceptual de la ciudad sin considerarla formando parte de un territorio más amplio; interrelación de la ciudad y el territorio y su necesaria planificación integrada que tendrá tanta repercusión en los años veinte y treinta en Alemania<sup>25</sup> y en los Estados Unidos con las propuestas de planificación de Chicago y Nueva York, y como ya se demostró también en experiencias planificadoras de carácter indicativo como las que se producían en Gran Bretaña en los años veinte<sup>26</sup>.

De hecho, las grandes ciudades del Este de Estados Unidos experimentaron en este periodo un acelerado desarrollo al igual que las ciudades industriales inglesas y alemanas, convirtiéndose el crecimiento de la ciudad junto con los problemas de vivienda, las preocupaciones básicas de los

---

<sup>25</sup> Así y como afirma MANUEL BENABENT FERNANDEZ DE CÓRDOBA en *La Ordenación del Territorio en España...* cit., pp. 29 y ss., en la cuenca del Ruhr tendrá lugar la más vieja asociación intermunicipal de Alemania y probablemente del resto de Europa, cuyo propósito en origen fue redactar los esquemas de ordenación de la región desde la óptica de su desarrollo industrial y económico para resolver los problemas ligados al rápido crecimiento de la cuenca tras la I Guerra Mundial. Su objetivo fue desarrollar un plan regional a la vez que ayudar a las municipalidades a realizar los esquemas de expansión de los municipios, estableciendo principios y normas reguladoras comunes de planificación y edificación, promoviendo a su vez la conservación de la naturaleza, estableciendo zonas verdes y espacios recreativos en los que se prohibirá la edificación y definiendo un sistema viario regional que debía ser la base infraestructural para el desarrollo económico de la región. Por lo demás, su ejemplo será seguido en Alemania por otras autoridades supralocales y así, casi simultáneamente, se produjo una expansión de la ciudad de Frankfurt y de su entorno inmediato con la extensión del ferrocarril suburbano que llevaría a la progresiva planificación desde una perspectiva supramunicipal de las infraestructuras y los equipamientos hasta que, finalmente, se llegue al establecimiento de un plan de usos del suelo muy extenso. Por otro lado, en Estados Unidos va a tener lugar un interesante desarrollo conceptual de la idea de región y de su planificación, que tendrá influencia en el impulso de la política territorial que se llevó a cabo en el New Deal y que dará lugar a uno de los proyectos con mayor impacto internacional, esto es, la planificación del Valle del Tennessee, considerado a la vez como el inicio y el fracaso de la Ordenación del Territorio en Estados Unidos.

<sup>26</sup> No en vano sólo en el entorno de la aglomeración urbana de Londres se realizaron doce planes entre 1924 y 1932. Los mismos incorporaban nuevas metodologías y contenidos analíticos que superaban el esquema conceptual del planeamiento urbanístico, centrado en la extensión de la ciudad mediante la simple agregación del suelo sin consideración alguna de su territorio circundante, alcanzando su punto culminante con la realización de los planes casi simultáneos del Condado y del Gran Londres. Destaca por lo demás la síntesis e integración que presentan de las distintas aproximaciones que durante las primeras décadas del siglo se habían efectuado sobre el modo de abordar los problemas urbanísticos y territoriales de las grandes ciudades, y por su influencia en la práctica urbanística y territorial posterior, fundamentalmente en Europa.

planificadores y sociólogos de las grandes urbes, situándose a su vez la reflexión de los mismos en torno a determinar cuáles son los verdaderos límites al crecimiento de la ciudad, para lo que se realizaron estudios que trataron de establecer parámetros tipo como cuál debía de ser el tamaño óptimo de la ciudad a partir del análisis del coste de los servicios urbanos y proponiendo medidas de contención.

El arquetipo de esta planificación urbana, lo encontramos en este periodo en la propuesta de Howard de la *Ciudad Jardín* que no debe entenderse como ciudad aislada sino integrada en un sistema policéntrico de ciudades, y debiendo de estar rodeada de un cinturón verde en el que hubiera explotaciones agrarias, espacios libres y equipamientos públicos. Sus características esenciales serían su crecimiento controlado, población limitada y autosuficiencia económica; de hecho, el propio concepto de Ciudad Jardín lleva implícito el de umbral óptimo a partir del cual se requerirá detener el crecimiento urbano y construir una nueva ciudad<sup>27</sup>.

Surge de este modo como resultado de esta confluencia de la teoría y de la práctica desarrollada desde finales del Siglo XIX y especialmente en el primer tercio del XX, cuando se establecen los elementos conceptuales que informarán el carácter meramente científico y singular de la disciplina urbanística y territorial. No es pues casual que en el último cuarto del Siglo XIX tenga lugar en occidente un extraordinario crecimiento de las ciudades en el que tuvo mucho que ver el desarrollo de los medios de transporte que hacen desaparecer en gran medida, los impedimentos naturales al crecimiento urbano<sup>28</sup>.

## 2. La Ordenación del Territorio y la Planificación Económica

Una segunda manera de entender la materia y que acabó superando a la anterior con exponentes doctrinales como LUIS MORELL OCAÑA, PEDRO

---

<sup>27</sup> Los umbrales que establece Howard se sitúan para la *Ciudad Jardín* en un tamaño poblacional en torno a las 32.000 personas (30.000 en la misma ciudad y 2.000 en la zona agrícola circundante), en una superficie de 404,7 hectáreas.

<sup>28</sup> La conformación de los distintos ingredientes conceptuales y analíticos que conforman la planificación territorial tal y como hoy día la conocemos la encontramos en el *Regional Plannig* inglés de finales de los años veinte. De hecho, será en este país en el que tenga un mayor desarrollo la Ordenación del Territorio con una profusión de planes como antes comentamos, y que lo situarán a la cabeza en la reflexión y debate sobre la escala de planificación supramunicipal. El objeto de un plan regional consistía en formular una política bien meditada para orientar a las autoridades urbanísticas cuyos distritos conforman la región sobre los criterios que deben regir el desarrollo de la misma con el fin de asegurar el bienestar general de los habitantes, las condiciones sanitarias, la econo

El factor principal pues, a considerar en la preparación de uno de estos planes consistía en que el suelo debe dedicarse al uso que más beneficio aporte con respecto no sólo a las exigencias del momento o los intereses de los propietarios individuales o de las autoridades locales, sino también con respecto a las necesidades más amplias de la región. Ejemplos de planificación regional encontramos en los planes para el Gran Londres y el Condado de Londres.



ESCRIBANO COLLADO, RAMÓN MARTÍN MATEO, JULIO TEJEDOR BIELSA o A.A. PÉREZ ANDRÉS entre otros, fue un modelo más amplio y coordinado desvinculado del urbanismo y que busca el aprovechamiento global del territorio y sus recursos naturales, ligado a la política económica y la planificación del desarrollo regional, con particular importancia en el Reino Unido y Francia (modelo *Aménagement du territoire*<sup>29</sup>) hasta época relativamente reciente y que se tradujo en una pluralidad de mecanismos orientados a corregir los desequilibrios territoriales, sobre todo mediante la especial atención a la localización industrial y la generación de nuevas industrias en zonas subdesarrolladas.

Una de las experiencias que más propiciaron este control de los aprovechamientos económicos de los usos planificados del suelo urbano, la encontramos en el llamado *Zoning* o *Zonificación*, que consistía en la distinción entre los distintos usos, actividades y tipologías del área urbana y tuvo sus primeras aplicaciones con fines neamente urbanísticos en los tratadistas alemanes; como ejemplo, el plano de zonificación de Frankfurt de 1891 es el primero que adopta la división de las ciudades en zonas, produciéndose a partir de esa fecha una progresiva extensión del método.

La técnica del *Zoning* operaba a escala urbana y suponía una subdivisión de ésta en partes, asignando a cada una de ellas un uso, es decir las funciones o actividades permitidas en las edificaciones y unos parámetros de densidad o volumen edificable y de altura de las construcciones, incorporándose a su vez definitivamente a los otros dos instrumentos básicos de gestión urbanística y de regulación de la actividad constructiva de la ciudad preexistentes, como son el plano regulador y las ordenanzas de edificación.

Con ello, la zonificación tuvo una rápida difusión y el resultado de ésta será la asunción de una herramienta eficaz para una más correcta y funcional organización de la ciudad y control del desarrollo urbano, además de suponer una nueva concepción del urbanismo del que ha sido heredera la planificación urbana actual en nuestro país con los Planes Generales de Ordenación Urbana. Además, la técnica de la Zonificación como división del espacio para su uso diferenciado y previamente establecido, ha sido indudablemente inspiradora también para los instrumentos actuales en los que se concretaría la

---

<sup>29</sup> La concepción francesa aparece estrechamente vinculada con la planificación económica, siendo, como expone entre otros L.A. POMED SÁNCHEZ en su artículo *¿El abandono de la concepción francesa de la Ordenación del Territorio?* Revista Aragonesa de Administración Pública, números 6 y 7, Zaragoza junio-diciembre 1995, pp. 422 y 423, la Ordenación del Territorio en Francia sinónimo de la política económica regional. De hecho, la génesis de la moderna Ordenación del Territorio en Francia se encuentra en gran medida, como para otros muchos países occidentales, en la planificación económica iniciada con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

disciplina jurídica de la Ordenación del Territorio como se concibe en la actualidad<sup>30</sup>.

Según esta segunda corriente doctrinal, la concepción de la Ordenación Territorial empieza a vislumbrarse como una actividad normativa algo más consolidada y diferenciada del Urbanismo, con una nueva concepción integral de la misma que no sólo se reservara a la ordenación de las ciudades como era la concepción urbanística anteriormente vista, sino que superara la idea local para centrarse en una idea más global y *globalizante* del territorio. Concepción que de hecho, se fue progresivamente conformando por las exigencias sociales y, además por la propia estructura de los diferentes planes de coordinación territorial que las Administraciones fueron generando. Una visión integradora de la nueva función de Ordenación del Territorio que en consecuencia y necesariamente debía tener su propia sustanciación jurídica propia e individualizada como tal<sup>31</sup>.

Por otro lado y aunque según esta concepción doctrinal, el origen principal de la Ordenación Territorial es el Urbanismo como vimos anteriormente, no puede asegurarse que fuera su único origen, ya que además y como propugna esta segunda concepción, existen otros aspectos o disciplinas que influyeron en la concepción y materialización de esta nueva función pública, como es la planificación económica.

De hecho, el factor económico es desde mediados del Siglo XX sin lugar a dudas, una constante de los países occidentales e incluso hoy en día a escala mundial, ya que dentro de esta tendencia economicista, la Ordenación del Territorio ha servido como un elemento imprescindible y de influencia, como uno de los factores de equilibrio económico más importantes<sup>32</sup> y, a su vez,

---

<sup>30</sup> Como ejemplo de esto, será clarificador el análisis que posteriormente se hará en esta misma obra en relación a dicha planificación territorial, que se basa precisamente en la identificación de los usos diferenciados del territorio en base a las diversas potencialidades y características de cada parte del mismo.

<sup>31</sup> Esto se afirma entre otros por ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS, el cual en *La Ordenación del Territorio...cit.*, pp. 71 y ss., expone que “la planificación regional, junto con la urbanística, van a significar la introducción de las consideraciones espaciales en la planificación administrativa, proceso que tiene su continuación con la moderna función pública de Ordenación del Territorio”, aunque como sigue afirmando, “lejos de lo que en un principio pueda pensarse, en la planificación regional más que los aspectos propiamente económicos son los aspectos sociopolíticos los que juegan un papel realmente importante. Esto determina las grandes diferencias y las muchas especialidades que presentará en las distintas naciones la realización de un sistema de planeamiento regional”.

<sup>32</sup> Entre otras posturas doctrinales que refuerzan esta teoría economicista de la Ordenación del Territorio como base importante dentro de una política general de desarrollo regional, destaca FERNANDO LÓPEZ RAMÓN para el que, en su obra *Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, editorial Aranzadi, Pamplona 1995, pág. 75, con anterioridad a esta planificación económica se podían identificar intervenciones públicas sectoriales que manifestaban la voluntad de los poderes públicos de fomentar un crecimiento económico más equilibrado desde el punto de vista del territorio, como intervenciones hidrológicas, y sobre las estructuras agrarias, orientadas a la transformación de grandes áreas territoriales. Ante ello, expone el autor que los planes de desarrollo económico y social tuvieron el efecto de introducir una visión más amplia de la política regional, cuyo elemento común fue la singular atención prestada a la localización industrial, conforme a la idea de que la instalación de nuevas industrias en las zonas subdesarrolladas era el factor decisivo para corregir los desequilibrios territoriales.

como una potencial fuente de riqueza e inversiones si se sabe conjugar la planificación territorial con una adecuada planificación económica<sup>33</sup>.

Así, podemos afirmar que el hecho de que sobre un mismo territorio se ejerzan dos planificaciones distintas, implica que las mismas están íntimamente ligadas ya que una de ellas busca minimizar los desequilibrios territoriales desde su perspectiva económica, situación ésta que a su vez influye en los aspectos de la planificación con contenido meramente territorial ya que no hay que olvidar que el suelo es uno de los bienes con mayor valor económico existente en la actualidad<sup>34</sup>.

Por ello, el movimiento de la planificación económica ha sido de este modo determinante sin duda alguna para este segundo grupo de autores en la configuración o conformación de la construcción de las bases de la moderna concepción de la Ordenación del Territorio y en este sentido, se puede estar de acuerdo con aquella doctrina que acierta en señalar que, en esta evolución histórica del tema objeto del presente estudio, ha sido determinante la imbricación del territorio como uno de los elementos más determinantes en la planificación económica y viceversa, evolucionando en un mismo sentido las tendencias expansivas de la economía de una región con la nueva visión de la Ordenación Territorial en cuya composición, según esta corriente doctrinal, ha pesado sobre todo la economía plasmada en facetas tales como los cambios en la evolución de la economía mundial, la búsqueda del ansiado desarrollo económico, la planificación de la macroeconomía etcétera<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> De hecho y para algunos autores, la visión económica del territorio se centró originariamente en una macroplanificación, ejecutada principalmente por planes económicos de nivel nacional, aunque sin embargo y ante los resultados poco afortunados que se detectaron, se inició un replanteamiento sobre la planificación económica basada en aspectos meramente regionales que ofrecieron realmente una racional repercusión tomando en consideración las peculiaridades de cada región, surgiendo de este modo los planes económicos regionales bajo la idea de llevar a cabo un desarrollo regional.

<sup>34</sup> No se puede de hecho poner en duda el carácter eminentemente económico que presentaba la región moderna en sus orígenes, siendo hoy en día una evidencia esta importancia económica. De hecho, Desde la Posguerra de la Segunda Guerra Mundial se iniciaron actuaciones en los Estados Occidentales desinadas a aportar inversiones de las regiones más ricas a las más necesitadas que sin embargo degeneró en los años cincuenta y sesenta en la sistemática incapacidad de producir una distribución espacial equilibrada de la actividad económica, y por ende de la riqueza estatal.

<sup>35</sup> Así, entre otros, S. MARTÍN-RETORTILLO y J. SALAS, parten en su artículo conjunto *El nuevo regionalismo y la llamada regionalización de la Planificación Económica*, recogido en la obra *Descentralización Administrativa y Organización Política: T.III: Nuevas fórmulas y tendencias*. Madrid, Editorial Alfaguara 1973, pág. 223, de una primera fase en la que la planificación económica pretendió satisfacer únicamente la necesidad de previsión del desarrollo sectorial, y sólo en un segundo momento fue cuando acaeció la necesidad de realizar también una previsión de la localización espacial del desarrollo económico en áreas inferiores a la nacional, pero superiores a las tradicionales demarcaciones territoriales de las Administraciones locales, cuando el centro de la problemática derivó hacia la consecución de una adecuada ordenación territorial que permitiera el logro de los ambiciosos fines previstos en los Planes de Desarrollo. El desarrollo de la planificación de la economía a gran escala ha sido trascendental en el alumbramiento de las preocupaciones que la ciencia de la Ordenación del Territorio ha venido posteriormente a paliar como es la ordenación integral del espacio a todos los niveles.

### **C) La pluralidad de factores en la conformación de la materia. La Ordenación del Territorio como una función pública multidisciplinar**

Una vez planteadas estas dos principales concepciones históricamente defendidas por la doctrina sobre las bases u orígenes de la Ordenación Territorial, cabe destacar que, según la opinión defendida en la presente obra, es necesario asumir la evolución conceptual que ha sufrido la misma desde su aparición como función o disciplina individualizada, adoptando una tercera concepción de la ordenación territorial, como planificación supralocal del espacio en la que confluyen grandes finalidades públicas de desarrollo económico equilibrado, protección del medio ambiente y aseguramiento de la calidad de vida; modelo más integrador y no aislado de la ordenación del territorio que viene a superar el representado por el modelo alemán (*Raumordnung*) o el francés (*Aménagement du territoire*) y que entiende el concepto como la planificación física del territorio, integrando o teniendo en cuenta para ello sus posibles vinculaciones con la planificación económica, cultural o de los recursos naturales, medioambiental, etcétera.

Una visión integral que deberá tratar aspectos de muy diversa índole pero con incidencia territorial de algún modo, como por ejemplo la vivienda, los recursos medioambientales o patrimoniales, los sectoriales, etcétera en un nivel regional, como situación idónea para llevar a cabo esta función pública<sup>36</sup>. De esto se deduce que se trata de la conexión entre la planificación territorial, que indudablemente llegan a conformar esta función pública y, por lo que consecuentemente, es de vital importancia la participación de los poderes públicos en la conformación del planeamiento<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Por ello, se adelanta ya en este punto, para cuando analicemos más adelante el concepto propiamente de la Ordenación del Territorio en el siguiente Capítulo, que es el modelo regional de la misma el que se defiende que debe ubicarse al ser el más adecuado para las expectativas que se tienen de esta materia, como lugar de encuentro y de integración de actividades públicas, esencialmente de planeamiento; modelo que también se defenderá como el más adecuado desde el punto de vista del reparto constitucional de las competencias que se verá más adelante. Por lo tanto, se acepta la tesis de que la moderna función pública de Ordenación territorial, si bien tiene históricamente su origen principalmente en el Urbanismo, conforme éste ve rebasada sus posibilidades de ordenación con el fenómeno supralocal, aunque dicha función recibirá, en un momento posterior, influencia de la planificación económica, particularmente la del desarrollo regional y entre ambas, urbanismo y planificación económica, irán conformando la relativamente moderna función pública de la Ordenación del Territorio como la conocemos en la actualidad y cuyas influencias no se agotarán en estas dos materias, sino que se verá necesariamente influenciada por otras materias con evidente proyección sobre el espacio físico.

<sup>37</sup> Como exponentes doctrinales que sustentan esta visión integral de la naturaleza plurisectorial de la Ordenación del Territorio, encontramos a Antonio ALFONSO PÉREZ ANDRÉS, el cual afirma en *La Ordenación del Territorio ... cit.*, pp. 30 y ss., que primeramente, el origen de la política de Ordenación del Territorio se encuentra históricamente por un lado en una evolución hacia una concepción supramunicipal de la planificación urbanística preexistente, es decir, en la evolución de ésta hacia un supraurbanismo o urbanismo global y, por otro lado, en un proceso casi simultáneo aunque algo más tardío que el primero, en la propagación por los países occidentales de una política económica intervencionista tendente a la planificación indicativa del desarrollo económico, especialmente orientada al desarrollo equilibrado de los espacios regionales.

Sin embargo y como sigue el autor, rápidamente se pondría de manifiesto la estrecha relación y fuerte interacción entre aquellas nuevas tendencias de supraplanificación socioeconómica y el supraurbanismo, que se encontraba en pleno crecimiento. De esa forma, la emergente función pública de ordenación territorial, inicialmente

Sin embargo y pese a lo anteriormente expuesto, precisamente debido a ese multidisciplinario contenido y ramificaciones que la caracteriza y difumina en ocasiones, sigue existiendo en la actualidad una aparente sensación de que la Ordenación del Territorio no se encuentra plenamente consolidada ya que, tal y como afirma MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, no se ha establecido con precisión una delimitación clara de sus relaciones con la planificación económica, el urbanismo, el medio ambiente u otras políticas sectoriales y, de hecho, aún se discute doctrinalmente el contenido específico de la planificación territorial, debatiéndose aún cuáles son los instrumentos propios o adecuados de la Ordenación del Territorio y la escala o ámbito de su aplicación, existiendo diferencias sobre el alcance y vinculación de dichos instrumentos y su eficacia y operatividad como función pública<sup>38</sup>.

#### **D) La Ordenación del Territorio en Europa**

En el ámbito de la actual Unión Europea, la experiencia en materia de Ordenación del Territorio es muy dilatada y su origen técnico y administrativo está relacionado con la crisis del concepto de ciudad como núcleo aislado y la necesidad de contemplar su evolución y sus repercusiones en un ámbito territorial más amplio, cuya ordenación debe ser abordada unitariamente y de manera integradora.

De este modo, se asiste en Europa a un fenómeno generalizado, consistente en la revalorización del espacio rural y natural y a las políticas de desarrollo regional y de planificación de sectores estratégicos como las infraestructuras de comunicaciones, que constituyen componentes básicos de la Ordenación del Territorio.

A modo introductorio, diremos que encontramos en este sentido varias iniciativas normativas en la materia, materializadas básicamente en dos instrumentos jurídicos de referencia aprobados en los años noventa y que serán estudiados más detenidamente en el siguiente capítulo de la presente tesis, como son por un lado la "Estrategia Territorial Europea" (E.T.E.), aprobada en Potsdam en 1999, que se subtitula "Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la U.E.", y que fundamentalmente es un documento de reconocido interés para entender el concepto, siendo tenido muy en cuenta por la gran mayoría de autores, o la Carta Europea de Ordenación del

---

sólo concebida para una ordenación puramente física del territorio, se enriquecería haciendo suyas las finalidades de la ordenación socioeconómica, con las que tan estrecha relación les unía. De esta manera, sólo finalmente se ha concebido a la Ordenación del Territorio como una política espacial global o integral en la que la búsqueda de las mejoras de la calidad de vida del ciudadano ocupa el lugar central en su finalidad última.

<sup>38</sup> En su obra *La Ordenación del Territorio...* cit., pág. 17.

Territorio<sup>39</sup>, la cual que define el término como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad”.

Esta Carta fue aprobada bajo la fórmula jurídica del Derecho Europeo de la Recomendación, por lo que se trata en realidad de una resolución de comportamiento de orden político y moral dirigido a los Estados miembros. Entiende que la Ordenación del Territorio supone una disciplina científica y jurídica, una técnica administrativa y una política de carácter interdisciplinar y global que busca un desarrollo equilibrado de las diferentes regiones y la organización física del espacio según unas directrices.

Según la Carta, los objetivos fundamentales que debe perseguir, de forma paralela, la Ordenación del Territorio serían el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio (en particular, la implantación, organización y desarrollo de los grandes complejos urbanos e industriales y asegurar la protección de las tierras agrícolas y ganaderas).

A raíz de la Carta europea, podemos afirmar que queda fijado que el modelo de Ordenación del Territorio que se establece como referencia para los países miembros encuentra su expresión política en los niveles local, regional, nacional (estatal) y europeo. Así, la Unión Europea, dentro de determinados ámbitos, ha restringido la soberanía de los estados miembros, si bien precisa de las herramientas de los sistemas de cada uno de ellos.

Desde este estudio, entendemos que el principal déficit que ha afectado a este documento, de gran valor orientativo, radica sin embargo en que la Carta no tenía ningún valor normativo, no encontraría eco en la CEE hasta diez años después de su promulgación; pero, en cambio, sí fue orientadora de la planificación territorial de países como España, que iniciaba una nueva senda desde las competencias autonómicas en materia de ordenación territorial, concedidas por la Constitución de 1978. De hecho este fenómeno anteriormente expuesto fue fruto de que la Carta advertía que para lograr sus objetivos habría que tener en cuenta las realidades de los diferentes estados que conforman la Unión Europea y, en este sentido, el Estado español tiene una complejidad especial como a continuación estudiaremos, al estar compuesto por Comunidades Autónomas.

---

<sup>39</sup> Recommandation N° R (84) 2 Du comité des ministres aux états membres relative à la charte européenne de l'aménagement du territoire.

Fruto de esta concepción, en general la Región, el Länder o la Comunidad Autónoma se imponen por entonces en Europa como la instancia territorial competente para la práctica de la Ordenación Territorial, en la línea señalada en la Carta. En el caso de los países de tradición federal, como Alemania<sup>40</sup>, Austria o Suiza, ya se hacía así desde la etapa anterior.

El Estado belga, en proceso de federalización desde los 80 inicia un camino similar. Italia, cuya Constitución de 1947 reconocía una descentralización regional, impulsa la región en los 70-80 y la propia Francia, el Estado más centralista de la U.E., abre el camino de la descentralización regional mediante una ley de 1982, estableciendo los Consejos Regionales.

### **III. Los orígenes normativos de la Ordenación del Territorio en España, previos a la Constitución de 1978**

#### **A) La planificación sectorial y las diferentes experiencias urbanísticas en la conformación de la Ordenación Territorial en España**

En España, podemos afirmar que la Ordenación del Territorio como materia diferenciada del Urbanismo toma carta de naturaleza en la propia Constitución de 1978, ya que realmente hasta ese momento ambos conceptos se configuraban unitariamente a nivel jurídico en la Ley del Suelo. De hecho y como apunta OMAR BOUAZZA ARIÑO<sup>41</sup>, para explicar el proceso de génesis de la función pública de Ordenación del Territorio en España tenemos que destacar dos datos fundamentales: primero, que nuestro país no goza de una larga trayectoria ni una excesiva experiencia en materia de ordenación o planificación en el sentido moderno sino que ha sido bastante escasa; y, por otro lado, que no podemos encontrar en nuestro país los antecedentes de la Ordenación Territorial únicamente en el Urbanismo u ordenación global de la ciudad, sino que los hallamos también en la planificación sectorial (como las carreteras, las cuencas hidrográficas, etcétera), pero sin la existencia de un marco normativo previo y global.

En esta posible relación o vinculación entre el Urbanismo y la Ordenación del Territorio que incluso perduraría en la actualidad, hay un sector doctrinal entre los que encontramos a autores como ANTONIO CARCELLER

---

<sup>40</sup> Ya en 1950 se aprobó en el país germano la Ley de ordenación territorial del Estado federal de Renania del N-Westfalia y desde entonces los Länder alemanes conocen ya varias generaciones de planes territoriales: después del abandono de mitad de los 70 se recuperan a mitad de los 80 con un redescubrimiento del nivel subregional, un mayor pragmatismo, que insiste más en el proceso que en el plan elaborado y cerrado y un mayor peso de lo medioambiental y del desarrollo endógeno.

<sup>41</sup> Opinión expresada en su obra *Ordenación del territorio y Turismo...* cit., pág. 46.

FERNÁNDEZ, el cual se coloca en esa posición de considerar que la Ordenación del Territorio nace de la perspectiva evolucionista del Urbanismo, cuando frente a la estricta concepción que supone éste, constreñida al estudio de la ciudad como núcleo urbano de residencia, pasa a comprender un ámbito mayor de ordenación lo que va a requerir que se comprendan también en él aspectos como son la planificación de infraestructuras, el trazado del esquema de distribución geográfica de los usos y actividades del espacio e incluso la protección de la naturaleza<sup>42</sup>.

En un sentido similar, encontramos a autores como L. RACIONERO, el cual mantiene que la Ordenación Territorial consiste en ordenar las ciudades en el espacio, pues aunque el planeamiento territorial comprenda otros elementos infraestructurales y ecológicos, las ciudades son el elemento principal que estructura el territorio<sup>43</sup>. Por su parte, M. PALLARÉS MORENO considera que la política de Ordenación del Territorio ha de buscar la configuración de un sistema urbano adecuado, procurando conseguir que la organización del territorio del país se traduzca en una articulación de las áreas metropolitanas íntimamente relacionadas entre sí y con sus áreas urbanas y rurales dependientes<sup>44</sup>.

## **1. La Ordenación Sectorial en la génesis de la Ordenación Territorial española**

De hecho y como bien expone TERESA PAREJO NAVAJAS, de la experiencia histórica de la Ordenación del Territorio en España pueden destacarse dos elementos fundamentales: por un lado, el de la lucha contra los desequilibrios territoriales y su consecuente conexión con la planificación económica en tanto que plasmación geográfica de ésta; y por otro lado, su conexión con otras funciones públicas entre las que destacan la relativa al urbanismo a la que condiciona<sup>45</sup>, aunque también se da el caso inverso

---

<sup>42</sup> Para los autores que se encuentran en esta posición doctrinal como CARCELLER FERNÁNDEZ, las diferencias sustanciales o de concepto entre la Ordenación del Territorio y el Urbanismo son tan escasas que difícilmente consiguen explicar con claridad los criterios delimitadores de los ámbitos propios de cada uno de estos dos conceptos; así, este autor señala incluso cómo surgen dificultades para distinguir el que llama urbanismo estricto del macroubanismo, que es la Ordenación del Territorio. *La organización institucional del planeamiento urbanístico en España: problemas y dificultades*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 110, 1986, pág. 94.

<sup>43</sup> *Sistema de Ciudades y Ordenación del Territorio*, pp. 110 a 115.

<sup>44</sup> *La Ordenación del Territorio*, en Revista de Estudios Regionales, Vol. VII extraordinario, 1982, Páginas 25 y 26.

<sup>45</sup> En relación con el urbanismo, la autora plantea en su obra *La Estrategia Territorial Europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, editorial Marcial Pons, Madrid 2004, pág. 58, que éste en España, pasó de un ámbito local a uno global produciendo con ello su confusión con la ordenación del territorio y, con ello, la configuración de un sistema complejo que aúna ambas funciones en una única de carácter horizontal pero gestionada por instrumentos específicos a través de una organización especializada. Por otro lado, la relación de la Ordenación del Territorio con el medio ambiente se fundamenta en la protección que del suelo, en tanto que recurso natural escaso y no renovable, realiza la Constitución en sus artículos 45 y 47.



relacionado con las políticas medioambientales, las cuales como veremos también más adelante en esta obra, condicionan directamente a la propia Ordenación del Territorio.

Ejemplo de esto último se encuentra claramente en los instrumentos de planificación recogidos en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, esto es, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales aprobados por las Comunidades Autónomas, los cuales deben ser respetados en la planificación territorial, o también el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el cual se desarrolla mediante Planes Sectoriales con la participación directa en su elaboración por las dichas Comunidades Autónomas.

En suma, podemos afirmar que desde el nacimiento de las primeras experiencias en materia de planificación territorial, se opta en primer término por responder a los planteamientos o necesidades diferentes de cada sector, sin que su proyección territorial se informe por principios coordinadores claramente establecidos y diferenciados<sup>46</sup>.

Así, desde las primeras experiencias planificadoras de las que tenemos noticia se ha pretendido estructurar y ordenar el territorio español desde una perspectiva eminentemente sectorial con mayor o menor éxito, pero sin la existencia de un previo marco normativo global e integrado, lo que a su vez determinará la complejidad y falta de coordinación de nuestro sistema de Ordenación Territorial a la que más adelante haremos alusión y que, en mayor o menor medida, continúan todavía en nuestra práctica jurídica; ejemplo de ello será la regulación sectorial que se produce en nuestro país de las carreteras y del ferrocarril como infraestructuras claves de desarrollo social y económico<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Así, este sector doctrinal señalan que podemos encontrar las primeras manifestaciones de la Ordenación Territorial aunque circunscritas al ámbito urbano en los planes de ensanche, como técnica de expansión de la ciudad adicionando los nuevos barrios al casco antiguo, como los de Madrid o Barcelona.

<sup>47</sup> En este sentido un ejemplo muy significativo es la planificación de carreteras, de la que puede decirse que ha sido el principal instrumento de articulación del territorio en España, ya que desde que en 1860 se elaborara el primer Plan de Carreteras aprobado por Real Decreto de 7 de septiembre, se han ido sucediendo diferentes figuras de planificación del sector, normalmente acompañadas de una importante infraestructura administrativa y técnica, siendo igualmente dotadas de inversiones cuantiosas y todo ello con el objetivo de intentar estructurar u ordenar nuestro territorio a partir de esta planificación sectorial. En este sentido, si se estudian los criterios seguidos para clasificar las carreteras y establecer prioridades de actuación, se observa que para seguir el plan básico ha sido unir la capital, Madrid, con el resto de provincias del Estado, con los principales puertos, las líneas de ferrocarril y los pasos fronterizos, buscando ante todo la consolidación de la red radial, considerando sus ejes prioritarios y asignándoles mayores recursos económicos. Es una planificación con que hacer frente a concretas necesidades reales, lo cual no deja de ser otro ejemplo más de que en nuestro país tradicionalmente, la previsión y el ordenamiento han sido fácilmente sustituibles por necesidades puntuales y concretas.

Este planteamiento permanece en grandes rasgos hasta la propia Constitución española de 1978, con la que las Comunidades Autónomas comienzan a adquirir competencias en materia de carreteras intrarregionales mediante el Artículo 148.1.5º, con lo que los criterios podrán ser modificados si bien el Estado sigue conservando sus competencias en materia de carreteras que discurren por más de una Comunidad Autónoma con lo que la complejidad del sistema persiste o, incluso, parece incrementarse.

En cuanto a la política sectorial de los ferrocarriles, a diferencia de la de carreteras, su escaso y pobre desarrollo impide la capacidad articuladora que por el contrario tiene esta última, tratándose de un sector que normalmente se ha planteado al margen de la planificación o con una muy precaria. De hecho, tenemos que remontarnos a 1877 para encontrar el primer plan ferroviario, aunque en la actualidad se está desarrollando la principal transformación ferroviaria española como uno de los elementos estructuradores más importantes del país, en base principalmente a la expansión de la alta velocidad; sin embargo, esta nueva etapa se está desarrollando al margen de la planificación repitiéndose el mismo esquema que la planificación de carreteras visto.

En definitiva, podemos concluir como hace BOUAZZA ARIÑO, que en España desde el nacimiento de las primeras formas de planificación territorial, se opta por la ordenación sectorial sin un previo entramado general, de tal manera que la planificación de las actividades de incidencia territorial responderá a los planteamientos o necesidades diferentes de cada sector, sin que su proyección territorial quede regida por principios coordinadores intersectoriales claramente establecidos<sup>48</sup>.

Sin embargo y pese a esta tendencia sectorial, el legislador precisamente a través de la legislación urbanística, incluyó instrumentos de Ordenación Territorial en el sentido expuesto, en un intento de establecer ese marco común y diferenciador tan necesario<sup>49</sup>. No en vano autores como MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ y DIEGO J. VERA JURADO, afirman que en cuanto a los antecedentes normativos de lo que hoy se conoce en España como Ordenación del Territorio, éstos son diversos y se van detectando, con mayor o menor claridad durante un amplio periodo de tiempo, siendo el primero de estos antecedentes las normas urbanísticas y del cual, a pesar de la gran variedad de referencias histórico-normativas importantes en la materia, existe cierto consenso a la hora de señalar su influencia decisiva en la configuración conceptual de la materia, conjuntamente con otros antecedentes destacados

---

<sup>48</sup> Como afirma en su obra *Ordenación del Territorio...* cit., pág. 49.

<sup>49</sup> De este modo, autores como ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS en su artículo *La Ordenación del Territorio, una encrucijada de competencias planificadoras*. Revista Electrónica de Administración Pública, Número 147. Septiembre-diciembre de 1998, señala que, en cuanto a los antecedentes urbanísticos de la Ordenación del Territorio en nuestro país, hay que partir de una primera etapa del urbanismo de intraciudad que comprende la segunda mitad del Siglo XIX, en la que la ordenación integral del espacio de trascendencia supraciudadana era inexistente. Luego se pasaría a la fase del urbanismo de extrarradio, donde ya se podría notar el progresivo avance de las preocupaciones por el entorno de las ciudades, en una lenta evolución a lo largo de toda la primera mitad del siglo XX. Se trataba de ordenar la ciudad y su territorio de influencia. En esta primera etapa, el *plan* adquiriría gran relevancia como instrumento vertebrador de la ordenación del territorio, comenzando a aparecer algunas muestras de la necesidad de superar el nivel local de ordenación. La evolución continuaría con una tercera etapa, la del Urbanismo Comarcal o regionalismo urbanístico, que se implanta sobre los años treinta, y se centra más en la zona comarcal que en la ciudad, con una especial preocupación por los problemas del extrarradio de las ciudades.

vistos anteriormente como los planes económicos o el resto de normas y planes de naturaleza sectorial vistos anteriormente<sup>50</sup>.

Y es a partir de este planteamiento sectorial interrelacionado (como veremos en el siguiente capítulo de esta obra) cuando la Ordenación Territorial en el Ordenamiento Jurídico español empieza a tomar entidad como una política de planteamiento global o totalizadora pero capaz de ser formulada por una organización especializada y gestionada a través de los instrumentos concebidos para ello como la planificación territorial o sectorial, con la aspiración de controlar la totalidad de los fenómenos sociales susceptibles de ordenación, pero también como una función pública o actividad propia de la Administración pública en cualquiera de sus niveles, según sea su propia competencia en la materia.

De hecho, ya tradicionalmente la Ordenación del Territorio en nuestro país ha constituido y constituye un característico sector de intervención administrativa y en ese sentido forma parte sin duda del Derecho Administrativo, cuyos principios, instituciones y técnicas generales resultan imprescindibles en el Ordenamiento Jurídico español actual.

## **2. Las raíces urbanísticas de la disciplina de Ordenación del Territorio en España**

Abundando en la línea de los orígenes urbanísticos de la disciplina jurídica de Ordenación del Territorio que ya hemos apuntado previamente, y siguiendo a JOSÉ LUÍS ÁVILA ORIVE, desde un análisis más amplio la evolución del concepto en el Derecho estatal español, el mismo puede describirse en cuatro puntos: el primero, la inexistencia de la materia antes de los años sesenta; el segundo, el nacimiento de la Ordenación del Territorio en la década de los sesenta de la mano de la Ley del Suelo de 1956 y de los Planes de Desarrollo Económico y Social; el tercero, la evolución conjunta y unida de las planificaciones económica y territorial hasta 1976, en que vuelven a separarse y cuarto punto, su consolidación constitucional y autonómica como materia separada de la planificación socioeconómica<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Como exponen los autores en su obra conjunta *La Ordenación del Territorio (Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia)*. Revista Jurídica de Navarra n°40. Julio-diciembre 2005, pág. 164, el efecto práctico que tiene conocer los antecedentes que inspiran a la actual Ordenación del Territorio consiste en la aportación que aquellos hacen a una correcta interpretación de las actuales normas territoriales; incluso puede resultar revelador observar la evolución normativa de la Ordenación territorial a partir de estos antecedentes y, de hecho, las normas autonómicas sobre la materia intentan ocupar el ámbito tradicional de las normas urbanísticas, renunciando asimismo a los antecedentes que lo vinculan con la planificación económica y finalmente, priorizar los aspectos de planificación sectorial y ambiental, entre otras cuestiones.

<sup>51</sup> *La Ordenación del Territorio en el País Vasco: Análisis, ejercicio y delimitación constitucional*. Editorial Civitas, Madrid 1993, pp. 43 y 44.

Sin embargo, no podemos perder de vista la perspectiva histórica, siguiendo a FERNANDO LÓPEZ RAMÓN<sup>52</sup>, de que en la conformación de la mayoría de las ciudades españolas actuales se encuentran muy diversas experiencias de concepciones de ciudad de civilizaciones pasadas cuya presencia en el país se ha ido sucediendo en el tiempo, y cada una de ellas con una idea muy distinta del uso ordenado que era necesario hacer al espacio físico.

No obstante, los directos orígenes urbanísticos de la disciplina de la Ordenación del Territorio en España los encuentra el sector doctrinal que defiende esta tesis, más exactamente en el Siglo XIX debido a la reacción frente a los fenómenos de marginación urbana característicos de la ciudad industrial. Esto determinó el desarrollo del urbanismo moderno y de su correspondiente régimen jurídico, que según estos autores influyó de forma determinante en la concepción actual de la Ordenación Territorial.

**a) La progresiva superación de la planificación local hasta 1956**

**i) Las dudas doctrinales sobre la existencia de una actividad de Ordenación del Territorio antes de 1956**

Dentro de esta evolución vista a grandes rasgos, hay que destacar que no hay unanimidad en la doctrina sobre si con anterioridad a la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 se produjeron en nuestro Ordenamiento Jurídico verdaderas manifestaciones asimilables al concepto actual de Ordenación del Territorio. De hecho y como afirma BASSOLS COMA, hasta la promulgación de esta Ley no se produjo regulación alguna que pudiera entenderse relacionada de algún modo con la Ordenación del Territorio, lo cual es comprensible, según continúa el autor, si se analizan los momentos anteriores al proceso generalizado de urbanización y por lo tanto, al crecimiento y expansión de las urbes; en este sentido, afirma que básicamente, el objeto de preocupación a lo largo del Siglo XIX, en la materia que nos ocupa, no es otro que la ordenación de las ciudades y sus ensanches y las obras de mejora interior, con lo que la perspectiva que se manejó para la ordenación de los usos del espacio físico fue la puramente local<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Por otro lado, el autor en su obra *Introducción al Derecho Urbanístico*, editorial Marcial Pons, Madrid 2005, pp. 16 y 17, señala que la primera gran reforma urbanística del liberalismo se produjo con la desamortización eclesiástica en 1936, que afectó especialmente a los monasterios existentes dentro de las ciudades. En bastantes casos se permitió su adaptación como sedes de las nuevas autoridades, como ayuntamientos constitucionales, diputaciones provinciales, gobiernos civiles, etcétera, para la instalación de servicios públicos o la construcción de parques y jardines. Llegó incluso a concebirse una más intensa vinculación de la desamortización con un programa de reformas urbanas, pero terminaron por prevalecer los intereses financieros de la Hacienda Pública, plasmados en las ventas de los antiguos inmuebles eclesiásticos en pública subasta.

<sup>53</sup> En su obra *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español*, editorial Montecorvo, 1973, pp. 1812 a 1956. Sin embargo y como afirman otros autores como Antonio Alfonso Pérez Andrés, para situar las primeras

Como ejemplo, ya en 1846 cuando la Real Orden de 25 de julio generalizaba para todo el Estado la obligación de elaborar para los pueblos de crecido vecindario un “Plan Geométrico de Población”, también llamado de *alineaciones*, con un contenido meramente geométrico aunque, incluso, preveía el trazado de las líneas referentes a las pretendidas alineaciones futuras que fueran a motivar ciertos cambios en la situación existente siendo propiamente el primer intento de ordenación programada de nuestras ciudades.

Más tarde, en 1861 se elabora un proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las poblaciones, que nunca llegó a aprobarse aunque fue muy avanzada para la época<sup>54</sup>.

## ii) Los Planes de Ensanche

Las operaciones de crecimiento urbano se prepararon por los planes geométricos de las poblaciones que preveían alineaciones vinculantes para los propietarios aunque su materialización dependía de la correspondiente indemnización. Así, los derribos de murallas permitieron la expansión de las ciudades españolas mediante los llamados *ensanches*, que fueron la respuesta urbanística a los problemas de hacinamiento de las ciudades<sup>55</sup>.

---

manifestaciones de la ordenación integral del territorio (dentro de la historia del urbanismo de nuestro país) debemos remontarnos antes de esa fecha. En esta línea, desde la inicial representación gráfica de la realidad de la ciudad, a través de los correspondientes planos, consagrada en la Real Orden de 25 de julio de 1849, se produjeron una serie de leyes como fueron las Leyes de ensanche de Poblaciones de 29 de junio de 1864, 22 de diciembre de 1876 y la Ley sobre Obras de Saneamiento o Mejora Interior de las Poblaciones de 18 de marzo de 1895, que constituyen la estructura básica de nuestro Derecho Urbanístico hasta la vigencia de la Ley de 1956 y que no han supuesto otra cosa que un proceso discontinuo de configuración urbanística del ámbito local.

<sup>54</sup> Como bien señala A.A. PÉREZ ANDRÉS en su obra *La Ordenación del territorio...* cit., pág. 35.

<sup>55</sup> La primera Ley de Ensanche de Poblaciones resultó aprobada en 1864, sentando las bases del futuro Derecho Urbanístico español, aunque ya antes habían sido aprobados el Plan de Ensanche de Barcelona o *Eixample*, elaborado por el ingeniero Ildefonso Cerdá en 1859 y aprobado por Real Decreto de 31 de mayo de 1860, siendo uno de los instrumentos urbanísticos más importantes de todo el mundo en su época. Otro ejemplo lo encontramos igualmente en 1861 por de un importante proyecto de ley general, por Posada Herrera, para la reforma, saneamiento, ensanche y otras mejoras de las poblaciones, donde se recogían técnicas urbanísticas como la cesión gratuita de viales por parte de los propietarios beneficiados por los ensanches, la reparcelación, la parcela mínima edificable o la edificación forzosa. Esta Ley, respondía a la necesidad de resolver el problema de la vivienda, circulación, higiene y calidad de vida, y por lo tanto procuraba el impulso de la edificación, apartándose de cualquier intento de regular jurídicamente la ordenación urbana. Concebía los ensanches como operaciones urbanísticas para fomentar la edificación, ya que los municipios gestionaban las operaciones urbanizadoras, expropiando los terrenos destinados a usos públicos y realizando las obras y los servicios urbanos, procediendo la financiación de recursos especiales generados por los propietarios afectados, que participaban por medio de las juntas de ensanche que intervenían en la fijación de los justiprecios y fiscalizaban el uso de los fondos afectados a la operación, y por otro lado de estímulos fiscales establecidos para la cesión voluntaria de terrenos. Su desarrollo reglamentario aprobado el 25 de abril de 1867, supuso un importante avance respecto de la Ley en cuanto que definía el ensanche como la extensión de terrenos situados en las afueras de las ciudades y que podrían ser incorporados a ella proporcionalmente al aumento de población, para incluirlos en el proceso urbanizador, acuñándose además la noción legal de proyecto que comprendía la memoria, el plano general y el plan económico y previó la división del ensanche en zonas de territorio en relación con la programación de la actividad urbanizadora. Concebía pues la urbanización del ensanche como una masa común de derechos y cargas urbanísticas objeto de distribución y compensación.

Estos *planes de ensanche*, no se referían a la totalidad de un término municipal sino más bien, a una parte del mismo consistiendo en una actuación netamente expansionista de adición de nuevos barrios al casco antiguo, frente a la preocupación de otros países europeos de reforma interior de las ciudades para adaptarlas a las nuevas necesidades del tráfico y la sanidad. Una de las características destacadas del ensanche sería la proyección de una ordenación racional y unitaria de los nuevos desarrollos urbanísticos, frente a la formación espontánea de la ciudad, con ejemplos teóricos como la Ciudad Lineal formulada por Arturo Soria en 1892, la cual empezaba a apuntar a la relación entre ciudad y territorio como indica MANUEL BERNABET FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA<sup>56</sup>, o ejemplos prácticos como el Plan de Ensanche de Madrid, diseñado por Carlos María De Castro<sup>57</sup> de 1860, si bien no resultó tan brillante como el de Barcelona.

Sin embargo la política de los *ensanches* fracasó en base a una serie de circunstancias; así, si bien por una parte se destacaba la buena calidad teórica de los mismos donde, a pesar de las fuertes presiones por parte de los propietarios se desarrollarán áreas urbanas racionales ordenadas en manzanas cerradas con vías de circulación adecuadas, zonas verdes y adecuadas dotaciones, por otro lado no dejaron de destacarse los problemas urbanísticos generados al realizarse los ensanches, como piezas homogéneas, yuxtapuestas al casco histórico de las poblaciones, pero sin prever siquiera conexiones adecuadas con el mismo<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Así, el autor en *La Ordenación del Territorio...cit.*, pág. 87, afirma que este modelo de Ciudad Lineal se caracterizaba básicamente en que no planteaba una ciudad autosuficiente. De hecho, era el tranvía el que le proporcionaba accesibilidad siendo a su vez esta accesibilidad el propio origen del modelo de ciudad propuesto aunque sus habitantes tenían que desplazarse cotidianamente desde el suburbio residencial hasta los centros de trabajo. Esta Ciudad Lineal sólo marcaba el comienzo de una evaluación conceptual que se irá acentuando progresivamente, pero en su base se encuentra una corriente de pensamiento distinta a la predominante en aquel momento. Este concepto de ciudad suponía una alternativa que vinculaba plenamente la ciudad y el territorio que inspirará la elaboración de un proyecto de Ley sobre Fomento de la Edificación en el que se hará referencia al planeamiento de extensión de ámbito supramunicipal así como a la admisión de la zonificación de usos en el marco del planeamiento, experiencia que como dijimos anteriormente los alemanes venían desarrollando desde finales del siglo XIX.

<sup>57</sup> En el caso de Madrid, es significativo el Real Decreto de 8 de abril de 1857 previo al ensanche, el cual atendía a la necesidad de ensanchar ala capital para responder a las necesidades de vivienda y, por otro, dar respuesta a las necesidades de vivienda y por otro lado, a su incipiente configuración como centro de gran movimiento social y mercantil. Con estas premisas, se encargaría la elaboración de un Plan al Ingeniero Carlos María De Castro el cual, sin embargo, no pudo ser plasmado posteriormente de manera exacta debido a cuestiones coyunturales como la elevación del precio de los terrenos tras la aprobación del mismo o las urgentes necesidades de la población.

<sup>58</sup> Además, se constató la vinculación del ensanche al urbanismo a la paralela proliferación de parcelaciones de iniciativa particular o simplemente espontáneas en la periferia para proporcionar alojamiento a los inmigrantes, que ya no podían ocupar los abarrotados y deteriorados espacios populares del centro ni tampoco acceder al ensanche, reservado a la burguesía, siendo así como se extendieron los suburbios de las ciudades españolas. Por otro lado, la Ley de 1864 fue derogada por la Ley de Ensanche de Poblaciones de 22 de diciembre de 1876. Esta Ley, sustituyó las juntas de los ensanches por comisiones de concejales, estableciendo el régimen de cesión voluntaria de viales y se limitaron las posibilidades de fragmentar el ensanche de zonas, entre otras medidas. Por lo demás, no aportó otra novedad que la previsión de unas ordenanzas especiales a elaborar por los Ayuntamientos que fijaban una zona próxima al ensanche en que no era posible la construcción y las reglas por las que debían regirse las construcciones situadas fuera de las poblaciones y sus ensanches. Así, se plantearon unas ordenanzas específicas sobre un territorio

### iii) Las experiencias ordenadoras previas a la Segunda República

En cuanto a las normas reguladoras del Saneamiento y la Reforma Interior, dentro de esta misma etapa del urbanismo, fueron fundamentales la Ley de Expropiación forzosa de 10 de enero de 1879 que había regulado las concesiones de obras de reforma interior, previendo la expropiación de las zonas laterales de las nuevas vías a fin de financiar las operaciones con los solares resultantes y, sobre todo, la Ley de 18 de marzo de 1895, especialmente dedicada a la regulación del Saneamiento y Mejora Interior de las Poblaciones, la cual se destinó fundamentalmente a regular estas obras, prescindiendo prácticamente de finalidades sociales y aún de las propiamente higiénicas<sup>59</sup>.

Por otro lado, con la vigencia del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 y su Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio del mismo año, se produjo por un lado la atribución exclusiva a los Ayuntamientos de la actividad urbanística, que anteriormente tenía carácter especial y de otro lado, la superación del ámbito local de carácter urbano mediante la planificación supramunicipal que ordena los municipios limítrofes, dentro de lo que el propio Reglamento clasifica como obras municipales de ensanche y extensión. Esta idea que descubre la insuficiencia del término municipal como ámbito de planificación, cristalizó en el Congreso Municipalista de Gijón de 1934 con la obligatoriedad de planeamiento para poblaciones con una determinada dimensión, la posibilidad de formulación de planes que superen los límites municipales por influencia de la conurbación o por necesidades regionales y la recomendación de promulgar una Ley Nacional de Urbanismo como medio de coordinación de las distintas instancias territoriales.

Para algunos autores sin embargo, es en los años treinta en plena época de la Segunda República cuando por primera vez se habla en nuestro Derecho Urbanístico de Ordenación superadora del ámbito municipal, incluso con preocupaciones de ámbito regional, hablándose de zona comarcal más que de

---

con su correspondiente planeamiento general, que será observado conjuntamente tanto desde la perspectiva rural como la urbana.

Más tarde, esta Ley de 1864 fue derogada por la Ley de 26 de julio de 1892, inicialmente dictada para regular el Ensanche de la Ciudad de Madrid y posteriormente extendida para el de Barcelona, convirtiéndose luego en el régimen general aplicable a todos los Ensanches. Así, las dificultades de aplicación de las expropiaciones y la conveniencia de ampliar los poderes de los propietarios en las comisiones de ensanche llevaron a establecer legalmente regímenes especiales para Madrid y Barcelona, paulatinamente extendidos a otras poblaciones.

<sup>59</sup> En esa época se desarrollaron diversas técnicas sanitarias encaminadas a la mejora y al saneamiento de las poblaciones. De hecho, posteriormente se aprobó un importante cuerpo normativo para regular las condiciones de las construcciones, las calles, el aprovisionamiento de agua potable, el alcantarillado, el tratamiento de las basuras y otros temas relacionados. Resultaron importantes en tal sentido la Instrucción General de Sanidad de 1904 y los Reglamentos Municipales de Higiene, aprobados conforme a las bases comunes fijadas en 1910 y para pequeños municipios en 1923.

ciudad, y estudiándose con detenimiento los problemas urbanísticos del extrarradio de las ciudades<sup>60</sup>.

#### iv) La Ordenación Territorial en el periodo de posguerra civil

Ya posteriormente tras la Guerra Civil, se intenta reconstruir las zonas devastadas aprobándose toda una serie de planes con cobertura legal o reglamentaria, para capitales provinciales y municipios menores<sup>61</sup>, los cuales adquiriendo la técnica de los Planes de Ensanche, se considerarán como la primera generación de planeamiento integrador español, siendo las anteriores manifestaciones concretas y puntuales. Así, el fenómeno se observa en el planeamiento de la época para diversas ciudades, como el Plan General de Ordenación de Madrid, que afectaba al núcleo central y a una corona periférica de 28 municipios satélites, separados entre sí por un sistema de anillos y de cuñas verdes (Leyes de 1944 y 1946); el Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao, en el que se ordenaron 21 municipios de la ría conforme a claves conceptuales radiocéntricas (Leyes de 1945 y 1946); el Plan General de Valencia, que seguía el mismo modelo radiocéntrico para 29 municipios (Ley de 1946) y el Plan Comarcal de Barcelona, que afectaba a 13 municipios, además del central (Ley de 1953).

Como afirma JOSÉ LUIS ÁVILA ORIVE, a partir de 1942, con la formulación del Avance del Plan Provincial de Guipúzcoa, se produjo una política de planificación territorial que, superando los límites municipales e incluso llegando al ámbito provincial, trataba de solucionar los problemas que se planteaban en áreas determinadas. Sin embargo, la inexistencia de un texto legal que configurase de manera integral todo el sistema de planeamiento, provocó la proliferación de normas dirigidas a la fijación del plan que era preciso realizar, y a la creación de los órganos urbanísticos correspondientes<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> En este sentido, en Madrid se aprobó como culminación de otros intentos menores, un Plan General de Obras del Extrarradio mediante la Ley de 18 de junio de 1936 que, evidentemente, quedaría frustrada por el inmediato estallido de la Guerra Civil española. Por otro lado y como señala FERNANDO LÓPEZ RAMÓN en *Introducción al Derecho Urbanístico...* cit., pág. 22, en esta época hubo intentos de introducir la planificación regional en Madrid y su zona de influencia, y en Barcelona con el concepto de Cataluña-ciudad del Plan Maciá visto.

<sup>61</sup> De hecho, tras el paréntesis abierto por la Guerra, se crearon una serie de Comisiones de Urbanismo o de Ordenación Urbana en determinadas poblaciones con el objeto de elaborar sus correspondientes Planes Generales, que siempre fueron concebidos desde el novedoso ámbito comarcal e incluso en muchos casos desde el provincial. Incluso en 1949 se creó la Jefatura Nacional de Urbanismo en el seno de la Dirección General de Urbanismo, con la función de estimular la creación de Comisiones Provinciales de Urbanismo con el objetivo fundamental de favorecer la elaboración de Planes Provinciales, así como la elaboración de las Bases para una futura Ley Nacional de Urbanismo que vería la luz en 1956.

<sup>62</sup> De hecho, el autor en su obra *La Ordenación del Territorio en el País Vasco...* cit., pp. 46 y 47, afirma además que, aparte de la extensión de la experiencia como piloto de la provincia de Guipúzcoa a otras veinticuatro provincias desde 1942 a 1954, se dictaron leyes especiales para la ordenación urbana de Madrid, Bilbao, Valencia y Barcelona cuyo objetivo fundamental era la ordenación de las áreas metropolitanas configuradas alrededor de dichas ciudades, a través de "Planes Generales" que comprendieran todo el territorio objeto de ordenación. Sin embargo, aun cuando no pueda decirse de ningún modo que en esta última etapa iniciada con el Estatuto Municipal se haya producido alguna manifestación de lo que en la actualidad se entiende por Ordenación del Territorio, sí es verdad que se dieron las primeras aproximaciones en el proceso de recepción de tal concepto en el derecho positivo español.



Siguiendo en este orden de cosas a MANUEL JIMÉNEZ DORANTES, podemos afirmar que otro ejemplo normativo interesante que muestra estos intentos de configuración de la ordenación territorial actual, lo encontramos en la Ley de Régimen Local de 1945, la cual declara preceptiva la formulación del llamado Plan General del Conjunto de la Ciudad y de Urbanización de los Municipios<sup>63</sup>.

**b) La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956. El Plan Nacional de Urbanismo**

**i) El contenido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956**

En 1956 se da un importante paso ciertamente desde el punto de vista de la previsión normativa y desde la formación de una función pública de la ordenación del territorio, mediante la aprobación de la *Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, de 12 de mayo, la cual crea un sistema jerarquizado de figuras de planeamiento que parte del Plan Nacional de Urbanismo, al que siguen los Planes provinciales y comarcales y, en último lugar, el planeamiento municipal como el modo más efectivo de Ordenación Territorial. Como afirma TERESA PAREJO NAVAJAS, fue precisamente esta Ley la que asumió la necesidad de abordar la acción humana sobre el territorio de manera global a través de la conversión de la totalidad de esas actividades en cometidos propios del poder público, convirtiéndose el urbanismo de esta manera, en una verdadera función pública<sup>64</sup>.

De hecho, la Ley recoge una planificación claramente superadora de la ordenación urbanística, donde aparece jerarquizado un sistema de planes que partiendo del utópico Plan Nacional termina en los planes provinciales, comarcales y municipales como veremos a continuación<sup>65</sup>. Desde el punto de vista jurídico, importa destacar el efecto de obligatoriedad de esta planificación, que pretendía orientar efectivamente el crecimiento de las ciudades, no limitándose sólo a reproducir las tramas urbanas existentes, por lo que con ella, el régimen urbanístico del suelo se estableció a partir de su clasificación y

---

<sup>63</sup> Según indica en su obra *Coordinación Interadministrativa...* cit., pág. 56.

<sup>64</sup> En *La Estrategia Territorial Europea...* cit., pág. 60.

<sup>65</sup> En relación a esto y como exponen MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ Y DIEGO J. VERA JURADO en *La Ordenación del Territorio...* Cit., pág. 164, esta aportación normativa a pesar de las carencias que presentaba, era fiel reflejo de las propuestas que en esta materia se estaba produciendo en todos los foros internacionales, aunque hay que advertir que los desarrollos prácticos de la Ley en lo que al sistema de planificación territorial se refiere, son efímeros, ya que nunca se llevó a cabo la elaboración del Plan Nacional y los planes provinciales quedan irremediabilmente vinculados a los Planes de Ordenación Social y Económica.

calificación, previéndose también sistemas de actuación para ejecutar el planeamiento, medidas económicas y organizativas.

En cuanto a su objeto, el propio artículo 1º de la Ley señalaba que “es objeto de la presente Ley la ordenación urbanística de todo el territorio nacional”. Con lo cual, el sistema incluido en el artículo giraba sobre un eje totalizador como es el territorio español en esa época histórica, como unidad a ordenar, pero desagregado a la vez, en provincias comarcas y municipios. O sea, superada la escala local, se estructuraba un marco jurídico capaz de regular una planificación física de escala adecuada a la naturaleza y caracteres de los problemas que se suscitaban, aunque quedó establecido un esquema interrelacionado de ámbitos territoriales e instrumentos, integrados en el territorio de todo el Estado a través del Plan Nacional de Urbanismo.

En definitiva y por lo que a los instrumentos se refiere, el hito fundamental de esta Ley es la consagración del Plan como norma conformadora del territorio, suponiendo a su vez un salto cuantitativo muy importante en la evolución hacia la formación de una función pública de Ordenación Territorial, con una alta calidad jurídica del texto ya que conserva de las normas anteriormente vigentes lo que resultaba válido e innovó un sistema centrado en la idea de la remisión del Plan<sup>66</sup>.

Así, el planeamiento urbanístico del territorio comprendía los planes territoriales como el mencionado Plan Nacional de Urbanismo, los planes provinciales, los planes municipales y los comarcales, formados estos últimos por la unión de varios municipios de la misma o distinta provincia según se dispone en el artículo 6º, lo cual llevaba implícito fuera de criterios puramente administrativos, el reconocimiento de posibles necesidades de formulación de documentos planificadores basados en criterios territoriales, económicos o sociales que aconsejen la regulación conjunta de una determinada área funcional.

---

<sup>66</sup> Cuando esta Ley expresaba en su exposición de motivos que “la acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando ciudades de gran estabilidad económica y social.

Por tanto ha de eliminarse el señuelo de los proyectos a plazo inmediato que remedian cuanto más necesidades de un sector mínimo de la población y afrontar los que por responder precisamente a una visión amplia en el tiempo y en el espacio, contribuyen más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar”, lo que anticipaba es una opción marcadamente superadora de la anterior etapa en que la perspectiva puramente local, resultaba claramente insuficiente e inapropiada para la solución de los problemas que empezaban a manifestarse.

Del contenido de estos planes generales de ordenación urbana municipal, se deducía la ampliación del ámbito urbano extendiéndose por entero al término municipal y previendo las normas aplicables tanto al perímetro urbano como al espacio rural. De hecho los planes provinciales, regulados en su artículo 8º, con un escaso nivel de formalización legal de su contenido, vinieron a constituir además de un instrumento de ordenación de la estructura urbanística provincial, un elemento de coordinación de los planes municipales en un selectivo número de aspectos, lo que indicaba la voluntad de asegurar una dirección única y coordinada en ciertas materias y la importancia que a tales materias se le concedía, como por ejemplo las normas urbanísticas referidas a la defensa del medio ambiente, las comunicaciones, el medio rural y del patrimonio artístico de las poblaciones.

Pese a ello, sería preciso superar la mera promulgación de la Ley ya que el Legislador se dio cuenta de que serían necesarios elementos técnicos y medios y servicios para ponerla en marcha de muy difícil consecución en ese momento, por lo que la ejecución de la Ley quedaría relegada por necesidades más inmediatas. Por ello, en la década de los sesenta aparecerán toda una serie de normativas sectoriales que antepondrán sus actuaciones a las determinaciones del planeamiento urbanístico en búsqueda de un crecimiento económico más rápido a costa del progreso real y global del conjunto del territorio.

Otra experiencia planificadora de ámbito general dentro de la Ley es la que podemos encontrar en los trabajos para el Plan Nacional de Urbanismo, en los planes provinciales y comarcales y en los planes metropolitanos y proyectos de descongestión de las grandes ciudades que tuvieron lugar desde principios de los años cuarenta hasta finales de los setenta<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Si bien la realización de un Plan Nacional fue una meta inalcanzada, sí fue factible la redacción de algunos Planes Provinciales, elaborados con una metodología y contenido similares a los del Plan Nacional con el objeto de ir conformando un cuerpo documental, informativo y analítico sistematizado. De este modo, se pusieron en marcha una gran cantidad de ellos de los que sólo cuajaron con éxito los Planes provinciales de Guipúzcoa de 1943-1966; el Plan General de Ordenación Urbana de la Provincia de Barcelona de 1963, y el Plan Provincial de Ordenación de Baleares de 1973. En cuanto a los Planes Comarcales, si la experiencia de la escala provincial finalmente se redujo a la aprobación de los tres planos vistos y sólo sus normas urbanísticas tuvieron vigencia desapareciendo los manifiestos deseos de llevar a cabo una política de ordenación territorial, la escala comarcal presentará un avance más importante, ya que la propia escala comarcal era un marco más adecuado para la organización del territorio mediante medidas que trascendían la política estrictamente urbanística.

Entre los instrumentos de planificación surgidos de esta iniciativa destaca el Plan de Ordenación Urbana de Barcelona y su área de influencia, de 1953, más conocido como el Plan Comarcal de Barcelona. Sin embargo a partir de los años sesenta empezamos a asistir a nuevos planteamientos, ya que los informes de planificación y los planes de algunas grandes ciudades y áreas metropolitanas adoptan otros modelos más flexibles, en los que se aprecia, con el objetivo central de su organización adecuada, una aceptación del crecimiento metropolitano poniendo un especial énfasis en el sistema de transportes y en la mejora de las conexiones que articulan los centros metropolitanos con las nuevas áreas de crecimiento, con el objetivo de resolver la presión sobre el centro de la aglomeración urbana. Ejemplos válidos de esta nueva tendencia en la ordenación del territorio son el Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona de 1968 y el Plan General Metropolitano de 1976.

## ii) El Plan Nacional de Urbanismo

En relación al Plan Nacional de Urbanismo, regulado en el artículo 7 de la Ley y que en el año 1956 se presentará como el vértice de una jerarquía de planes, resultante del estructurado y riguroso desarrollo teórico del sistema de planeamiento previsto por la legislación urbanística, será ante todo, la plasmación teórica del sistema totalitario vigente en el momento de su elaboración, dirigido además a dotar de coherencia y estructura a la política de reconstrucción del país, tras el fracaso de llevar a la práctica el Plan Nacional de Ordenación y Reconstrucción de 1939.

En cuanto al Plan Nacional, su objetivo se basó en el establecimiento de una serie de criterios generales o grandes directrices de la ordenación urbanística, que llevados a la práctica, deberían garantizar un desarrollo ordenado de la actividad urbanística nacional “en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población”, que se efectúa a través de innumerables entidades públicas y particulares.

Por otro lado, dada la escasez de la Ley en cuanto a formulación de objetivos y metodología para la elaboración del Plan Nacional de Urbanismo, como recoge BIDADOR LASARTE, el mismo plantea la necesidad de abordar los siguientes problemas recogidos en doce puntos esenciales:

1. Conseguir en un plazo determinado que el planeamiento urbanístico se normalice satisfaciendo así las condiciones exigidas por la Ley y adquiriendo un nivel técnico adecuado.
2. Planear la aportación de los beneficios propios del Urbanismo a todos los núcleos urbanos y rurales del Estado.
3. Integrar los planes locales en planes urbanísticos comarcales y provinciales que aseguren la ordenación de todo el territorio nacional.
4. Plantear soluciones a escala nacional de determinados problemas de carácter espacial que desbordan los intereses locales, tales como las comunicaciones, el suministro de agua y energía, el turismo y otros análogos que permitieran la adecuada colaboración con los Departamentos ministeriales que sobre ellos tienen competencia reconocida.
5. Proyectar las operaciones de descongestión en cuanto a un futuro desarrollo de las ciudades y comarcas de crecimiento intensivo, cuyo ulterior desarrollo se considerara perjudicial.
6. Señalar las localizaciones adecuadas para las actividades económicas que se practiquen en el ámbito urbanístico y plantear la ordenación territorial que de ellas se deduzca, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Económico *ad hoc*.

7. Concebir la ordenación territorial de la nación y de sus grandes reservas como síntesis de todas las demás actividades urbanísticas y como base para la coordinación de todos los Departamentos implicados.
8. Determinar la política de suelo a seguir para el desarrollo urbanístico, promover su urbanización, romper la especulación, y repartir entre los propietarios afectados los beneficios y cargas derivados del planteamiento.
9. Programar las inversiones financieras que, de acuerdo con las disposiciones nacionales, permitan practicar las políticas del suelo, absorber el déficit de servicios existente y renovar los núcleos urbanos.
10. Obtener las informaciones necesarias para conocer los problemas señalados con precisión estadística y planteamiento conveniente, a fin de poder estudiarlos con la solvencia requerida.
11. Establecer los principios y normas fundamentales que deberían regir la política urbanística nacional.
12. Prever la actuación, mediante la preparación de memorias, planes, programas, disposiciones o cualquier otro tipo de previsión que permitiera al Gobierno practicar la política urbanística nacional de acuerdo con las circunstancias que se fueran presentando<sup>68</sup>.

Buscaba en definitiva una visión de la Ordenación Territorial cuya viabilidad se vinculaba decididamente a la planificación del desarrollo socioeconómico y el reequilibrio territorial entre las regiones de España, mediante la redención de las regiones subdesarrolladas y la esperanza de una verdadera nueva fisonomía del país equilibrada socioeconómicamente<sup>69</sup>.

Por ello, puede afirmarse que la actividad urbanística derivada de esta Ley, suponía un avance considerable en lo que a ordenación global e integral del territorio se refiere, superando la dimensión local y estableciendo un esquema de integración territorial que alcanzaba insuficientemente lo sectorial y que no tenía en cuenta el espacio supraprovincial o regional y subordinaba la planificación física a la económica y a la social<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> De su artículo *Situación general del Urbanismo en España (1939-1967)*. Revista de Derecho Urbanístico, número 4, 1967, Págs. 48 y 49.

<sup>69</sup> Sin embargo, el Plan Nacional fracasó debido al rechazo generalizado del primer Plan de Desarrollo Económico y Social de 1964-1967, precisamente debido a esa vinculación radical entre ambas esferas. Sin embargo, a nuestro juicio el proceso de elaboración del Plan Nacional aunque fracasó, no hace sino demostrar la decidida apuesta de los responsables del urbanismo a nivel nacional por una planificación territorial amplia y conectada con otros factores o sectores importantes y decisivos para su éxito; relación que como veremos más adelante, volverá a repetirse en las siguientes iniciativas normativas de ordenación del territorio.

<sup>70</sup> Sin embargo todo lo anterior, y a pesar de la importancia de las innovaciones introducidas por la Ley de 1956, la complejidad de sus mecanismos y técnicas hizo que su aplicación no tuviera toda la repercusión práctica que hubiera merecido; de hecho, norma y realidad estuvieron muy separadas pues fueron escasas las ciudades que aprobaron los planes generales exigidos para la puesta en marcha del sistema legal. Por lo que durante mucho tiempo posterior a ella, la ordenación del territorio fue únicamente un concepto teórico creado por la doctrina a partir del

Así, el objetivo dominante pasó a ser el crecimiento continuo de las ciudades, con un constante aplazamiento de cinturones y zonas verdes, a pesar del intento legal de condicionar las modificaciones de los planes que afectarían a esos aspectos, proliferando las reformas tendientes a permitir la nueva urbanización al margen del planeamiento general, como sucedió en relación con las actuaciones urbanísticas urgentes.

### **c) La Ley del Suelo de 1975**

Es en la *Ley de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 2 de mayo de 1975 (Ley 19/1975)* y posterior *Texto Refundido* aprobado por *Decreto 1346/1976, de 9 de abril*, donde se recoge por primera vez claramente el concepto de ordenación del territorio en sentido estricto, realizándose además otro intento de planificación integrada del territorio incluyendo la norma la elaboración de un Plan Nacional de Ordenación que habría de determinar las grandes directrices de ordenación del territorio, en coordinación con la planificación económica y social, y estableciéndose los llamados Planes Directores Territoriales de Coordinación, que van a constituir los primeros instrumentos de planificación territorial del Ordenamiento Jurídico español, y que debían de contener 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 que afecte.

Dichos Planes tenían un carácter vinculante obligando este contenido por tanto, a todos los sujetos públicos o privados involucrados en la actividad territorial, siendo además instrumentos de planificación integral donde se coordinarían las distintas actuaciones ministeriales y locales.

Por lo anterior vemos acertada la expresión de TERESA PAREJO NAVAJAS cuando afirma que la ordenación del territorio se configura con arreglo a esta Ley, como “la traducción geográfica de una plantilla geográfica formalizada en el plan de desarrollo sin que se previera ningún mecanismo que conjugara e hiciera compatibles los intereses económicos con otros intereses públicos relativos a la protección del territorio, orientándose por tanto hacia la evolución del nivel de vida más que a la mejora de su calidad, centrando la

---

estudio del Derecho Comparado, y el deseo de introducir en nuestro país esa función pública tuvo su verdadera plasmación en esta Ley de 1956, aunque realizada en la Ley que veremos a continuación de 1975 en la que, además de introducirse el concepto de ordenación del territorio, se crearon otras figuras importantísimas como los que veremos a continuación.

necesidad de potenciar la planificación supralocal para lograr la coordinación entre la ordenación física y la programación económica”<sup>71</sup>.

Su artículo 1º no cambia el sentido del mismo de la Ley de 1956, señalando que “es objeto de la presente Ley la ordenación urbanística en todo el territorio nacional”. Una concepción del urbanismo que, sin embargo, va a ir más allá del mero límite de la ciudad, más global e integradora que, superando el ámbito de lo local, alcanzaba hasta el nacional y, de este modo, aparece recogido en el artículo 6 que “el planeamiento urbanístico del territorio nacional se desarrollará a través de un Plan Nacional de Ordenación y de Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales Municipales y Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento”.

Lo que realmente hace este artículo 6º, es establecer dos grupos de instrumentos: los de Ordenación Territorial, con un contenido director ligado a la planificación económica y social y al desarrollo regional, y por otro lado los de ordenación urbanística o municipal que, aunque calificados como instrumentos de ordenación integral del territorio, tienen una escala de actuación en que, en ausencia de directrices territoriales, no es posible verificar una adecuada integración territorial más ámbito que el límite municipal.

De este modo, se pretendía que el territorio español fuera planificado en su totalidad, tanto unitariamente por el Plan Nacional de Ordenación<sup>72</sup>, como de

---

<sup>71</sup> En el sentido expuesto, la autora en su obra *La Estrategia Territorial Europea...* cit., pp. 61 y ss., afirma que la insuficiencia existente en la ordenación municipal del suelo, así como la evidencia de los desequilibrios generados por ésta, enfocaron los esfuerzos hacia una visión más globalizada en la que se tuviera en cuenta la totalidad del territorio, debido a las carencias de la ordenación municipal e influenciado por experiencias extranjeras como la norteamericana o europeas en las que, con una gran preocupación por la conservación de los recursos naturales, su equilibrio se encontraba en la presencia de los factores económicos en el territorio; lo cual a su vez fue formulando la opinión de la necesidad de crear una planificación territorial de alcance regional. Una política de desarrollo regional se inició con los Planes de desarrollo económico antes mencionados e introducidos desde 1964 hasta 1975, a través de la legislación de la planificación económica, con la intención de corregir los desequilibrios regionales a través de la instalación de nuevas industrias en las zonas subdesarrolladas. A pesar de los avances producidos por los tres primeros planes de desarrollo económico, la profunda transformación política que sufrió España en esos momentos- la transición- junto con otras causas, dieron al traste con el IV Plan y a la desmantelación del Ministerio de Planificación.

En este sentido, los Planes Directores Territoriales de Coordinación se frustraron tempranamente por el abandono de la planificación económica debido a los cambios económicos y políticos de la época, lo que produjo la instalación de la planificación urbanística como modelo de desarrollo de la ordenación del territorio, identificándose ambas como una sola técnica al servicio de la planificación.

<sup>72</sup> Respecto del contenido de este Plan Nacional de Ordenación, el Decreto legislativo de 9 de abril de 1976 señala en el artículo 7 que “corresponde al Plan la determinación de grandes directrices de Ordenación del Territorio, en coordinación con la planificación económica o social para el mayor bienestar de la población”, lo cual se completa en el artículo 8 del Reglamento de Planeamiento, cuando dispone que contendrá las siguientes determinaciones:

“a) Estructura general del territorio y de los sistemas que la integran, en especial el sistema de asentamiento urbano.

forma desagregada a través de los instrumentos que de forma escalonada van cubriendo sus ámbitos respectivos, asegurando la observancia de los criterios territoriales establecidos mediante su eficacia vinculante.

Sin embargo, tampoco se obtienen con esta Ley y con los Planes Directores que contempla los resultados prácticos deseados o esperados, ciñéndose básicamente a la aprobación del Plan Director Territorial del Parque de Doñana y su entorno, aunque sí puede decirse de esta Ley que es el primer texto legal español que de manera clara, plasma el concepto de Ordenación del Territorio como una ineludible función en manos de los poderes públicos, vinculándose estrechamente con la creciente idea de Estado Social o del Bienestar, aunque otros autores, como expone MARTÍNEZ DÍEZ, sólo la limitan a la mera superación del urbanismo, aunque muy vinculado a otros conceptos<sup>73</sup>.

Pese a esta intencionalidad normativa y como indica FERNANDO LÓPEZ RAMÓN<sup>74</sup>, estos instrumentos se quedaron en mera teoría al materializarse escasamente en la práctica ya que para materializar esta regulación era necesario formar a técnicos y dotar de medios y servicios mediante un compromiso político y administrativo importante, requisitos éstos que no pudieron culminarse debido a necesidades más inmediatas de la población. De hecho, la Ley del Suelo de 1956 diseña un sistema integral de

- 
- b) Señalamiento de actividades de carácter básico que condicionan la ordenación del territorio en sus diferentes ámbitos geográficos y asignación de la distribución recomendable de la población, en coordinación con la planificación económica y social.
  - c) Señalamiento de las áreas de conservación o mejora del medio natural.
  - d) Establecimiento de los diferentes programas y acciones que deberán desarrollarse a medio y largo plazo para alcanzar los objetivos previstos.
  - e) Señalamiento de las necesidades que en orden a la redacción y aprobación de planes y normas urbanísticas conlleven la ordenación propuesta.
  - f) Y cualquiera otra determinación que se considere conveniente para alcanzar las finalidades propias del Plan”.

Complementariamente, los Planes Directores Territoriales de Coordinación, suponen el desarrollo y la concreción de las determinaciones contenidas en el Plan Nacional de Ordenación, para un determinado marco físico. En este sentido, el artículo 8 de la Ley señala que estos planes “establecerán con arreglo a los principios del Plan Nacional las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en el que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en el que han de coordinarse los planes y normas a que afecte”. El contenido de los planes será el siguiente:

- a) “El esquema para la distribución geográfica de los usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo afectado.
- b) El señalamiento de las áreas en las que se haya de establecer limitaciones por la exigencia de la defensa nacional, teniendo en cuenta la legislación específica en la materia, o por otras razones de interés público.
- c) Las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio”.

<sup>73</sup> *Pasado, presente y futuro de la Ordenación del Territorio en España*. Colección *Ciudad y Territorio*, número 1, 1983, pág. 57.

<sup>74</sup> En su obra *Introducción ... cit.*, pp. 19 y ss.



planes jerarquizados para una acción urbanizadora de todo el territorio español y no sólo en el interior de las ciudades, lo que supone un salto cualitativo muy importante en la concepción meramente urbanística de la ciudad que imperaba hasta entonces en la práctica.

Sin embargo, se puede afirmar como expone ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS, que claramente en base a los artículos 1º, 3º y 6º de la Ley, la Ordenación del Territorio en ese momento y en el Derecho positivo español, se entendía integrada dentro de la ordenación urbanística, se consideraba que ambas funciones públicas tenían unos objetivos coincidentes con lo cual se estaba reduciendo exageradamente el concepto de Ordenación Territorial al menos, comparándolo con la concepción que originariamente había sido adoptada por la doctrina<sup>75</sup>. Se trataba de la búsqueda de una finalidad más amplia al pretender la ordenación del espacio para adaptarlo a las exigencias sociales y económicas de cada momento.

#### **d) La aparición de la moderna concepción de Ordenación del Territorio en España**

No será hasta la reforma de la Ley del Suelo de 1975, cuando por primera vez se plasme en nuestro Derecho Urbanístico la moderna concepción de la Ordenación Territorial conectada con la idea del Estado Social o Estado del Bienestar que se estaba imponiendo en el reciente constitucionalismo europeo. De hecho, con los Planes Directores Territoriales de Coordinación regulado en esta Ley, se intentó de forma innovadora articular la conexión entre la planificación física o territorial y la socioeconómica, conteniendo las grandes directrices que habrían de orientar la ordenación urbanística, en el marco de las previsiones de estos Planes de Desarrollo Económico Sociales. De hecho, ya la Exposición de Motivos de la Ley no deja lugar a dudas acerca de las intenciones de integración de la ordenación puramente física con la económica.

Las pretensiones de la reforma se centraban en establecer líneas maestras que orientasen el previsible crecimiento de la población en las mejores condiciones, tanto desde el punto de vista social como económico. Por ello, se les asignó a los Planes Directores como misión fundamental señalar las grandes directrices que habrían de orientar y coordinar la ordenación urbanística de territorio dentro de las previsiones de los Planes de Desarrollo, prestando la adecuada atención a los problemas del medio ambiente, y estableciendo el marco físico en el que se desarrollarían coordinadamente las previsiones con trascendencia espacial de la planificación económica y social.

---

<sup>75</sup> En su obra *La Ordenación del Territorio...* cit., pp. 44 y 45.

Por otro lado y como afirma JAVIER ENÉRIZ OLAECHEA, uno de los conceptos claves que adquiere protagonismo en esta Ley es el de coordinación a tres niveles: entre la planificación territorial y la económica y social; entre los distintos Planes y normativas de directa aplicación y, por último, coordinación interadministrativa entre todas las Administraciones Públicas con competencias en la configuración del territorio<sup>76</sup>.

En este sentido, se exigió a las Corporaciones Locales y demás Organismos competentes que en el plazo de un año adaptaran los Planes Generales Municipales de Ordenación así como las Normas complementarias o subsidiarias del Planeamiento, a las determinaciones de los PDTC, con lo que podemos comprobar que la vocación de estos Planes era la de ser planes integradores de todas las demás planificaciones de cualquier índole, ya urbanísticas, sectoriales, etcétera, siempre que fueran a tener cualquier incidencia sobre el territorio<sup>77</sup>.

Así, todo ello demostraba que estábamos ante las primeras conclusiones en nuestro Ordenamiento jurídico de que solamente desde una dimensión regional puede afrontarse desde una perspectiva global territorial y socioeconómica el control y dirección necesarios de todos los factores dinamizadores del proceso urbanístico, siendo además para ello totalmente imprescindible una adecuada coordinación interadministrativa eficaz, máxime ante la situación existente en 1975 de manifiesta inadecuación de las estructuras administrativas existentes y los mecanismos de coordinación y tutela previstos en ese momento por aquéllas<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Así, el autor en *La Ordenación del Territorio en la legislación de Navarra*, editorial Civitas, Bilbao 1991, pág. 111, señala que, sobre las exigencias de coordinación de todos los planes y normas en base a un modelo territorial único, son los PDTC los encargados por la Ley de definir dicho modelo según se deduce de la Exposición de Motivos (párrafo IV), del artículo 8º, apartados 1 y 3 y del 10.1 del Reglamento de Planeamiento de 1978. Los Planes Directores definirían de esta forma un modelo de estructuración del territorio de acuerdo con las exigencias del desarrollo regional, que serviría de marco para la adecuada coordinación de las distintas acciones, planes y programas que tuviesen incidencia sobre dicho territorio, estableciendo sobre el mismo la distribución global de usos y actividades, las infraestructuras básicas, las áreas sujetas a limitaciones específicas, las medidas de protección del medio ambiente y aquellas otras determinaciones que fuesen necesarias para articular los planes y normas que los desarrollasen.

<sup>77</sup> En relación a la coordinación interadministrativa, la Exposición de Motivos ponía ya de manifiesto la inadecuación de las estructuras administrativas existentes y de los mecanismos de coordinación y tutela entonces previstos entre las distintas Administraciones interesadas, máxime si tenemos en cuenta la creciente complejidad que ya estaban adquiriendo los fenómenos de ordenación urbanística del territorio. Del mismo modo, se desvela la necesidad de una adecuada participación de organismos estatales y locales en la elaboración de estos Planes Directores y, de cara a asegurar una mayor participación de las Administraciones y órganos efectivamente interesados en las decisiones urbanísticas, la constitución de una Comisión Central de Urbanismo, como órgano colegiado de coordinación interministerial, la cual debía integrarse por una representación de los órganos de la Administración Central con mayores responsabilidades en la materia, de la Administración Local en general, de las Entidades Locales afectadas particularmente por cada resolución, e incluso de la organización Sindical, esperándose con esta importante participación que los Planes elaborados adquiriesen una mayor garantía de su observancia.

<sup>78</sup> Hay que señalar que hasta 1975 cuando se regulan estos PDTC, las únicas formas de planificación regional o nacional llevadas a la práctica eran los Planes o Programas Económicos, cuyo origen estuvo en los grandes desequilibrios interterritoriales que habían surgido tras la etapa de crecimiento económico experimentado por los

Sin embargo, como indica ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS estos Planes Directores previstos en la Ley del Suelo de 1975 no cuajaron en la práctica, en parte, debido a que no pudo superarse la anteriormente comentada descoordinación administrativa existente. Ello acrecentado decisivamente por el radical centralismo normativo imperante, superado tras la transformación en ese período del Estado Unitario o centralizado en un Estado regionalista o Autonómico en el que las diferentes regiones empezaron a tener su individualidad legisladora, lo cual llevó a abandonar la materialización de unos Planes como los analizados nacidos como eminentemente estatales y centralistas<sup>79</sup>.

De hecho, todo este proceso de macroplanificación reflejado en parte en estos Planes Directores entró en una profunda crisis generada fundamentalmente como consecuencia de la recesión económica causada inicialmente por la subida del precio del combustible, el cual, entre otros efectos, generó el rechazo generalizado a la planificación indicativa de carácter pretendidamente centralizador<sup>80</sup>.

Por todo ello, su plasmación en la práctica no se produjo como estaba pensada e, incluso, nunca se llegó a elaborar un Plan de ámbito Nacional de ordenación, aunque sí es verdad que los PDTC fueron regulados originariamente como auténticos planes territoriales de contenido supaurbanístico; de hecho, la gran novedad era la de haber integrado en un

---

países occidentales al término de la Segunda Guerra Mundial (en España se desarrollaron tres Planes de Desarrollo Social y Económico, en 1963, 1969 y 1972). Junto con otras medidas de índole económica y social que venían adoptándose, se pretendía indirectamente organizar el territorio, localizando los factores de producción de manera equilibrada para conseguir un desarrollo regional integral y coordinado, en los que la ordenación territorial era un factor a tener en cuenta. Más adelante y fruto del pobre resultado obtenido por esta macroplanificación económica sobre todo en cuanto a sus pretendidos efectos de ordenación territorial, se inició un rápido proceso de regionalización de las políticas nacionales tanto generales como sectoriales, surgiendo lo que algunos autores denominan como regionalismo funcional, en la búsqueda de un nuevo nivel planificador o de intervención administrativa, que pudiera producir resultados más aceptables. Fruto de este proceso surgieron los primeros instrumentos de planificación regional, que aunque eran de índole económica tenían subyacente una clara vocación de ordenación del territorio; de hecho, en nuestro país al igual que en otros este movimiento se mezcló en algunos momentos con reivindicaciones de un regionalismo político que poco a poco, fue también dando sus frutos en nuestro caso con el nacimiento del Estado de las Autonomías con la Constitución española de 1978.

<sup>79</sup> Otro factor importante en el fracaso de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, como señala este autor en *La Ordenación del Territorio, una encrucijada...* cit., pp. 100 y 101, se encuentra en la conexión entre la planificación física y la económica, base de estos planes, se tornó imposible desde el momento en que la económica entró en una profunda crisis en los años setenta.

<sup>80</sup> De hecho, de entre todas las razones que se esgrimen por la doctrina como causantes del fracaso de los Planes Directores y, consiguientemente de la Ley de 1975, destaca la transformación del Estado unitario en el Estado Autonómico actual. La superación por la evolución sociopolítica de las previsiones normativas, el necesario replanteamiento derivado de la organización del Estado como un Estado Autonómico además del cambiante momento en el que surgieron normativamente estos Planes, son algunas de las causas que acabaron por postergarlos; habiendo nacido como Planes estatales centralistas, en muy poco plazo de tiempo se produjo la asunción de las competencias de la ordenación territorial a las Comunidades Autónomas, no era lógico mantener un planeamiento que dispusiese grandes determinaciones sobre la ordenación territorial regional.

mismo planeamiento actuaciones ministeriales y locales, con la superación de la obsoleta diferenciación entre planificación física y la económica, aunque adolecían de la previsión de ninguna intervención del órgano ministerial para la Planificación del Desarrollo lo cual no era sino otro ejemplo claro de la descoordinación reinante.

Todas estas causas llevaron a una profunda crisis a la política de desarrollo económico regional y por ende, a la Ordenación del Territorio, por falta de recursos unida a la anteriormente citada descoordinación administrativa imperante; movimiento que en la actualidad es justamente el contrario especialmente debido a la inserción y consolidación de nuestro país en la unión Europea y por la consolidación de las competencias autonómica en materia de ordenación territorial como función pública.

## **B) La Ordenación del Territorio en España a partir de la Constitución de 1978**

Poco después, la nueva organización territorial del Estado definida por la Constitución de 1978 y la asignación de competencias a las Comunidades Autónomas dan un nuevo giro a esta política siempre más teórica que realmente practicada. De hecho y conforme a estas premisas, cabe destacar que la aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio en 1982, como vimos anteriormente, sirvió para impulsar esta iniciativa ordenadora bajo los objetivos recogidos en la Carta de establecer en nuestro país “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”.

Basándonos en estas premisas ideológicas, surge la característica diferenciadora de la Ordenación Territorial actual en España frente a la de otros países -aunque siguiendo la misma tendencia europea a la observación de la pluralidad regional interna-, y que se identifica en que nuestra Constitución, en su Artículo 148.1. (como posteriormente veremos en el Capítulo destinado a la distribución competencial de la Ordenación del Territorio en este trabajo) y reconociendo previamente el denominado “Estado de las Autonomías”, establece que las Comunidades Autónomas “podrán asumir competencias”, entre otras (en su punto 3), en “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

La norma fundamental fija por tanto, la escala o nivel de esta política como necesariamente autonómica. Todos los Estatutos de Autonomía aprobados posteriormente han incluido dicha competencia, matizándola a veces; aunque, más tarde, la mayoría de las Comunidades han legislado sobre esta materia y, recientemente y fruto de ello, se han aprobado los primeros

planes o directrices, primeras propuestas que concretan una práctica efectiva de la ordenación del territorio en el nuevo y vigente régimen político<sup>81</sup>, aunque los contenidos concretos de los planes de ordenación del territorio, en el sentido estricto marcado por la Constitución, deben respetar las competencias de la ordenación municipal y dar cabida a las actuaciones de las administraciones superiores justificadas en el interés general supralocal.

En España, por tanto, la Ordenación del Territorio aparece como política destinada a la coordinación de la ordenación de escalas superiores a la meramente municipal (regional y comarcal) y a la integración de los aspectos espaciales o territoriales de las actuaciones sectoriales de los distintos departamentos autonómico (agricultura, obras públicas, industria, turismo, etcétera), concertadas, además, con las intervenciones de escala o nivel superior (estatal o europea).

Por tanto, parecen acertadas a este respecto las conclusiones de MERCEDES IZQUIERDO BARRAGÁN referentes al modelo actual español y europeo, cuando señala como “circunstancias detonantes del nacimiento del actual concepto de ordenación del territorio: el nacimiento de realidades geopolíticas de carácter supramunicipal que hacían insuficientes las tradicionales técnicas planificadoras urbanísticas cuyo límite era el territorio del municipio; la existencia de distintas políticas sectoriales sobre un mismo espacio físico con la consiguiente exigencia de planificación y de coordinación de las distintas infraestructuras que inciden sobre el mismo; y la utilización del territorio de acuerdo con el medio ambiente”<sup>82</sup>.

### **C) La Ordenación Territorial en España a partir de su incorporación en la Unión Europea**

El ingreso de España en las Comunidades Europeas en 1985 dio lugar a la plena aplicación de la política regional de ésta con respecto a la cual ninguna limitación se previó en el tratado de adhesión; y aunque esta aplicación directa del derecho derivado no es, en principio jurídicamente incompatible con la subsistencia de las políticas regionales de los Estados miembros, en la práctica sin embargo la concentración de esfuerzos exigida por la política regional europea y su prestigio internacional (pese a los reveses que la Institución está sufriendo en la actualidad con los fracasos de su Constitución y la dificultad que se está experimentando para la ratificación de su texto sustituto, el Tratado de

---

<sup>81</sup> Es el caso de las Directrices de ordenación territorial de la comunidad autónoma del País Vasco, de las Directrices regionales de ordenación del territorio del Principado de Asturias, del Plan general territorial de Cataluña, de algunos planes insulares canarios y, más recientemente el POTA, objeto del presente estudio.

<sup>82</sup> En *Desarrollo de las Competencias...* cit., pág. 372.

Lisboa), contribuyen a reducir el alcance real de las políticas estatales independientes<sup>83</sup>.

Como consecuencia de lo anterior y en conexión con la macroplanificación económica, surgen como instrumentos clave de la misma los Programas de desarrollo regional exigidos para el acceso a la financiación europea, como así se recoge en el artículo 8 de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial de 31 de marzo de 1984 en el que se especifica que todas las Comunidades Autónomas debían elaborar uno de esos Programas siguiendo una metodología común establecida por el Gobierno y previo informe del Consejo de política fiscal y financiera.

Así, la primera generación de estos Planes elaborados por las autonomías conforme a esta metodología aprobada el 20 de febrero de 1985, permitió al Estado elaborar y presentar ante la Comunidad Europea el Plan de desarrollo regional de España 1986-1990, cumpliendo de este modo las exigencias del Reglamento FEDER 1787/1984. En cuanto a la segunda hornada de estos Planes, la misma comenzó a elaborarse tras la aprobación de una nueva metodología aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 1988 y que dio lugar a los Planes estatales 1989-1993 con el fin de alcanzar los objetivos previstos en el Reglamento FEDER 4253/1988, de desarrollo regional, reconversión regional y social de desarrollo de zonas rurales<sup>84</sup>.

Encontramos otras consecuencias directas derivadas de esta crisis del modelo de planificación general de la economía originada principalmente por la crisis mundial de la energía que señalamos anteriormente junto con la profunda transformación política española, como la que señala FERNANDO LÓPEZ RAMÓN con la supresión del Ministerio de Planificación en 1976 así como el abandono de los trabajos preparatorios del IV Plan<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> La necesaria vinculación de la política española de desarrollo regional a los datos y a las orientaciones de la Política europea es un hecho que ha corroborado toda la doctrina; así, GONZALO SÁENZ DE BURUAGA en *La España de las Autonomías*, pp. 806 a 809; L. LÁZARO, en *El FEDER y la política regional comunitaria*. PEE, nº 35 (1988), pp. 36 y ss.; A. SÁNCHEZ BLANCO, en *El sistema económico de la Constitución Española*, Madrid, Editorial Civitas, 1992, pp. 339 y ss.; o también J. CONEJOS, en *Los fondos estructurales de las Comunidades Europeas: aplicación en España y participación regional* (Informe de las Comunidades Autónomas 1992), pp. 327 y ss.

<sup>84</sup> Dicho movimiento planificador culminará en el periodo 1994 a 1999, en el que las solicitudes de financiación comunitaria conforme al Reglamento FEDER 2083/1993 ya no iban precedidas obligatoriamente de estos Planes de Desarrollo Regional.

<sup>85</sup> En su obra *Estudios jurídicos...* cit., pág. 26. En el mismo sentido, P. DE MIGUEL señala en su obra *La acción territorial y los desequilibrios territoriales*. (Col. Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas). Madrid, IEF 1984, pág. 2261, que la política de desarrollo regional continuaría pero privada de cualquier connotación centralista o unitaria, de tal modo, y que esta política se caracterizará como una pluralidad de actuaciones heterogéneas y dispersas.

#### **IV. La experiencia de la Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía.**

##### **A) La tardía actividad normativa sobre Ordenación Territorial en Andalucía**

Planteado este panorama general de cómo ha evolucionado históricamente la Ordenación Territorial en distintos ámbitos espaciales (internacional, europeo y nacional), y sentada la base de que dicha competencia se asume y desarrolla a través de la Constitución por las Comunidades Autónomas, nos centraremos ahora en analizar cuál ha sido el planteamiento normativo de la materia en Andalucía partiendo de sus peculiaridades propias.

Así, podemos comenzar afirmando que esta Comunidad Autónoma, ha sido una de las más tardías en promulgar una legislación de ordenación territorial en desarrollo de sus competencias y de carácter general, ya que ello no se produjo hasta enero de 1994. Sin embargo y como bien plantea ÁNGEL SÁNCHEZ BLANCO, el bloque de normas relacionadas con la Ordenación del Territorio en Andalucía y con directa proyección sobre el espacio físico de la misma, es uno de los más densos, trascendentes y prospectivos del conjunto legislativo generado por la interacción institucional del Parlamento de Andalucía y el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía<sup>86</sup>.

Pese a ello y al contrario de lo que ha ocurrido en otras, no se ha seguido un procedimiento legislativo lógico en el que se aprobara previamente una norma genérica de Ordenación Territorial como norma genérica que intente cohesionar y coordinar la posterior legislación y, posteriormente, una legislación sectorial que fuera completándola y engarzando con aquélla, sino

---

<sup>83</sup> El mismo autor en *Ordenación del Territorio y Urbanismo* (Colección de Legislación Administrativa de Andalucía). Editorial Comares, Granada 1997, pp. XIV y XV, expone como secuencia completa de los actos y normas que sintetizan el conjunto de instrumentos que permitirán materializar la Ordenación del Territorio en Andalucía, el Acuerdo del Consejo de Gobierno que aprobó las bases para la Ordenación del Territorio en Andalucía; la Ley de Ordenación del Territorio andaluza; los desarrollos normativos de esta Ley que se han materializado en los Decretos y Acuerdos del Consejo de Gobierno que aprobaron la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, los Planes de Ordenación de las Aglomeraciones Urbanas de la Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Granada, Málaga y Sevilla, Los Planes de Ordenación del Territorio de la Comarca de la Sierra de Segura, de la Comarca del Poniente de la provincia de Almería y de la Comarca Noroeste de la provincia de Cádiz; las normas sobre Transporte Intermodal, contenidas en los Decretos sobre Planes Intermodales de Transporte Metropolitano de Bahía de Cádiz, Málaga y Sevilla, a los que califica como opciones normativas complementarias particularmente atentas al determinismo de infraestructuras, que tienen la expresión del Decreto por el que se acuerda la formulación del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía; y ya por último, la reciente aparición del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

que por el contrario el proceso ha sido el inverso hasta la publicación de la Ley de Ordenación Territorial<sup>87</sup>.

De hecho, la situación es similar, o inferior, si analizamos el desarrollo de la planificación territorial en el resto de Comunidades Autónomas: así, en 1994, cuando se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, nueve Comunidades Autónomas habían aprobado ya sus respectivas leyes de Ordenación del Territorio, y otras siete lo hicieron con posterioridad.

Estos datos, aunque someros son contundentes en cuanto a un hecho: El desarrollo de la política de ordenación del territorio en España es todavía escaso, pero ¿cuál es la causa y porqué el desarrollo de las leyes aprobadas es tan exiguo? Es evidente que aún es pronto para establecer un balance del desarrollo de estas leyes, pero la excesiva lentitud de los procesos y la relativa frecuencia de Planes elaborados y paralizados, que no concluyen su tramitación o no superan la fase de Avance (áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona, sector central de Álava, etcétera), parece poner de manifiesto que algo puede fallar en la regulación de la ordenación del territorio y en los contenidos de estos Planes, por lo que se deben buscar las causas y, en su caso, modificar o completar las normativas para que su desarrollo sea más ágil y efectivo<sup>88</sup>.

Centrándonos nuevamente en la Comunidad Autónoma andaluza, pueden señalarse a modo de ejemplo y como normas sectoriales que directamente afectan a la Ordenación del Territorio en Andalucía, la Ley 8/1988, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de Andalucía; Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su control; la Ley 2/1992, de 15 de junio, de Ordenación Forestal de Andalucía; Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental y su amplio desarrollo

---

<sup>87</sup> Así y en el mismo sentido, FRANCISCO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ y FLORENCIO ZOIDO NARANJO señalan en su artículo conjunto *Desarrollo territorial y evaluación de la diversidad y desigualdad interregional. Una aproximación desde Andalucía*. Boletín de la A.G.E. Nº 32-2001, pág. 116, que “ha de resaltarse que la política territorial en Andalucía ha cubierto sucesivamente una serie de etapas desde que se transfieren tempranamente (1979) las competencias en Urbanismo y Ordenación del Territorio.

No obstante en ésta, como en otras Comunidades Autónomas, la política territorial ha carecido de continuidad y firmeza, pasando por dificultades dada la falta de tradición y cultura territorial que ha propiciado conflictos de todo tipo entre agentes públicos y privados”.

<sup>88</sup> Sin entrar a valorar las motivaciones políticas que inciden en esta situación, y tomando como referente la experiencia andaluza, pueden señalarse algunos aspectos que tienen su origen en la normativa que regula el contenido, alcance y procedimientos de elaboración de los Planes de Ordenación del Territorio, y que inciden en la dificultad para su aprobación, como por ejemplo la ausencia de instrumentos para el necesario consenso interadministrativo, la propia concepción de estos Planes en los textos legales, entendidos más como instrumentos de control de la acción urbanística que como planes para el desarrollo de los ámbitos a los que se refieren, y la dificultad para la ejecución de algunas propuestas de interés regional, que deben ser desarrolladas mediante instrumentos urbanísticos municipales, son algunos de los aspectos que requieren profundizar y completar el marco jurídico vigente.



reglamentario posterior; la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía y, por último, la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía.

Sumado a la circunstancia anteriormente citada, hay que señalar que siguen persistiendo problemas de indefinición y conflictos de intereses con el paralelo desarrollo de los instrumentos técnicos de la política territorial andaluza; así, destacan entre éstos el Sistema de Ciudades de 1986, las Bases para la Ordenación del Territorio de 1990, las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, de 1998 y el lanzamiento de los primeros planes subregionales de ordenación de los espacios de mayor dinamismo y conflictividad, como son el litoral y las aglomeraciones o áreas metropolitanas.

En este sentido y como señala FLORENCIO ZOIDO NARANJO<sup>89</sup>, la tarea de implantar instituciones y organismos específicamente destinados a la Ordenación del Territorio comienza en Andalucía antes de la aprobación del primer Estatuto, durante la llamada etapa preautonómica (1979-1981); incluso sustentando el nombre del departamento que la comprendía (Consejería de Política Territorial), pero el desarrollo posterior no ha sido lo suficientemente amplio, y así incluso la Dirección General de Ordenación del Territorio, creada en 1982, fue suprimida en la Legislatura 1986-1990.

## **B) La culminación del sistema de Ordenación Territorial en Andalucía: el POTA**

### **1. Las Bases de formulación y ordenación del Plan y el Plan Director de Infraestructuras**

La Ley de Ordenación Territorial tuvo que esperar, como antes comentamos, hasta 1994 para ser promulgada y, más significativamente, el instrumento de planificación más importante por su ámbito y trascendencia previsto en esta última como es el POTA, no se aprobó definitivamente hasta noviembre de 2006.

En cuanto a los antecedentes normativos del citado Plan, cabe señalar que ya se dio un primer paso del procedimiento para la aprobación del mismo

---

<sup>89</sup> Opinión reflejada en su artículo *Andalucía, cohesión y diversidad territorial*. Revista *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. VI, número 128, de 1 de noviembre de 2002, pág. 3.

mediante su formulación por el Decreto 83/1995, de 28 de marzo, modificado por el Decreto de 9 de septiembre de 1997, así como la aprobación de diversos Decretos de formulación de Planes de Ordenación del Territorio Subregionales de las aglomeraciones urbanas como son los del Campo de Gibraltar (1994), Bahía de Cádiz (1994), Granada (1994), Sevilla (1994) y del Ámbito de Doñana (1996). E incluso de varios Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio, como son el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (Decreto 16/1997) y varios Decretos de formulación de Planes Intermodales de Transporte.

Comentando un poco más algunas de estas normas, podemos afirmar que el Acuerdo de Gobierno por el que se aprobó las bases para la ordenación del territorio de Andalucía, significó la puesta en marcha de forma expresa del procedimiento institucional que debería, conforme a la exposición de motivos del mismo, definir los objetivos las estrategias y las principales actuaciones necesarias para llegar a un modelo territorial que propicie un desarrollo económico equilibrado y autosostenido a medio y largo plazo. En cuanto a la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, la misma surge (tal y como veremos más adelante) como el verdadero instrumento vertebrador de objetivos, principios e instrumentos en materia de Ordenación Territorial en la Comunidad Autónoma<sup>90</sup>.

Por último, la aparición del Plan Director de Infraestructuras posibilitó sin duda una mayor sintonía entre la Comunidad Autónoma con las políticas de la Unión Europea atentas a la efectiva vertebración de las Redes Transeuropeas, contribuyendo a ofrecer al sector privado y a las propias Administraciones Locales tales como Ayuntamientos, Entidades Supramunicipales Locales y Diputaciones Provinciales, las necesarias referencias estructurales para contribuir al desarrollo coherente del tejido empresarial propio y de las redes de bienes y servicios públicos, con referencias infraestructurales claras y bien delimitadas para cada particularidad local<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> De hecho, autores como el mencionado ÁNGEL SÁNCHEZ BLANCO en *Ordenación de...* cit., pág. 14, destacan que esta Ley es especialmente receptiva a la metodología de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, y en su metodología institucional está incorporada la experiencia obtenida por la Junta de Andalucía en la creación y el uso de los instrumentos de programación territorial tales como el Plan de Carreteras, el Plan Estratégico Ferroviario, el Plan Forestal, Planes Especiales de Protección del Medio Físico o la Ley de Inventario de Espacios Protegidos. También, en la experiencia demostrada en la programación socioeconómica de Andalucía, tales como los Planes económicos de 1984-1986, 1987-1990 y 1990-1994, y en la que también es apreciable el atento seguimiento de las Resoluciones del Parlamento Europeo sobre Ordenación del Territorio.

<sup>91</sup> En este sentido y fruto de la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, el Parlamento de Andalucía dentro de las Resoluciones derivadas del debate parlamentario de aprobación del POTA (BOPA de 7 de noviembre de 2006), instó al Consejo de Gobierno a desarrollar, un Plan de Infraestructuras para el periodo 2007/13, que contará y recogerá las correspondientes dotaciones presupuestarias, así como el calendario de ejecución. Además, el Parlamento dispuso que en el POTA se recoja con claridad el mapa de infraestructuras y equipamientos andaluces, las zonas protegidas de ámbito autonómico y los límites, así como los criterios de crecimiento de los distintos planes de ordenación urbana.

Dentro de estas infraestructuras, destaca el transporte como motor del desarrollo económico y social. Así, el Parlamento afirma insta a que “las Administraciones Públicas andaluzas, dentro del marco de sus respectivas competencias, asumirán que la función del transporte es crear accesibilidad, sin generar otra movilidad que la estrictamente necesaria. Accesibilidad definida como la facilidad con la que los bienes y los servicios pueden ser alcanzados o utilizados por todas las personas. Accesibilidad que se identifica, por tanto, con proximidad. Teniendo en cuenta que en el ámbito de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo el derecho social y ecológicamente justo es el derecho a la accesibilidad. Por ello, promoverán un sistema de transporte multimodal e integral basado en los servicios de transporte público y el fomento de los desplazamientos en medios no motorizados (en bicicleta, a pie), frente a la preeminencia del automóvil.

El sistema de transporte contribuirá a la reducción de la movilidad innecesaria, al equilibrio entre el mundo rural y el mundo urbano, al desarrollo del sistema de ciudades medias que eviten los fenómenos de congestión urbana y, en definitiva, a alcanzar la máxima accesibilidad atenuando el tráfico y la movilidad innecesaria. El sistema de transporte ha de basarse en una múltiple combinación de infraestructuras y servicios como corresponde al complejo conjunto de demandas que debe atender. El sistema de transporte ha de tener carácter universal y ser público, garantizando el servicio a todas las personas, independientemente de su situación geográfica, poder adquisitivo, capacidad de movilidad, género, edad, raza y cultura”.

## **2. La significación del POTA en el marco de la Ordenación Territorial andaluza**

De lo dicho anteriormente podemos concluir que un correcto desarrollo territorial fruto de la aplicación de estos instrumentos de planificación y, más concretamente del novedoso Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, debe partir necesariamente de un concepto abierto de desarrollo que contemple múltiples factores como los niveles de renta, el bienestar social (disponibilidad de servicios públicos) y cumpliendo los requisitos de sostenibilidad ambiental y en el que prime la seguridad y la cohesión interna en cuanto al modelo de ordenación para todo el ámbito de la Comunidad Autónoma en el sentido de equilibrio interterritorial de los diferentes ámbitos espaciales subregionales de Andalucía.

Por su naturaleza y ámbito, el Plan adquiere un carácter marcadamente ordenador de la actuación pública, especialmente en su función planificadora. De hecho, las Estrategias que desarrollan el Modelo Territorial de Andalucía que incluye el Plan están dirigidas, principalmente, para que esta acción

pública y planificadora se desarrolle de forma coherente y genere sinergia entre sus diferentes capacidades para la consecución de objetivos comunes y complementarios. Las determinaciones sustantivas del Plan están referidas, principalmente, a los diferentes tipos de planes que por su contenido contribuyen a los objetivos de la política territorial de la Comunidad y del Modelo Territorial de Andalucía como su expresión más completa.

La política territorial, por su carácter transversal tal y como hemos visto anteriormente, requiere para su efectiva aplicación y desarrollo unos instrumentos organizativos establecidos que se responsabilicen de su gestión y aplicación, asumiendo el impulso de los instrumentos que incluyen en su programa de actuación. Dichos órganos vienen establecidos en la normativa sobre competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo y órganos a los que se atribuye las diferentes competencias (Decreto 193/2003, de 1 de julio).

En este marco, el Plan establece y clasifica singularmente aquellas actividades directamente relacionadas con la aplicación y desarrollo de sus determinaciones y para la consecución de sus objetivos. Al mismo tiempo, establece los vínculos con otras Administraciones en sus respectivas responsabilidades y competencias relacionadas con la ordenación territorial, así como con la sociedad en general, en la perspectiva de su contribución coherente a los objetivos de la política territorial de la Comunidad andaluza.

Con el fin de hacer efectiva la concepción de la planificación como proceso continuo de toma de decisiones, el Plan establece mecanismos específicos de evaluación y control que, por su naturaleza, constituyen también una dimensión de comunicación mutua entre el conjunto de la sociedad y de sus Instituciones de Gobierno. Además, cabe señalar que el POTA establece un conjunto de estrategias y directrices para lograr la consecución del Modelo Territorial de Andalucía, lo que requiere instrumentos que faciliten su propio seguimiento y evaluación, tanto de su aplicación como de su efecto real. Este es el objetivo de los instrumentos previstos para el seguimiento y evaluación territorial.

El Plan contiene, en definitiva, mecanismos de control para alcanzar los objetivos que se enuncian, especialmente en la consecución de un desarrollo sostenible en todo el territorio andaluz cuya preocupación ya vimos que comparte con la propia Carta Europea de Ordenación del Territorio y que será elemento transversal y determinante de las disposiciones establecidas en la propia norma planificadora.

Como consecuencia de todo lo anterior y a la vista del planteamiento y la evolución que sobre la ordenación territorial se ha producido a todos los niveles

que nos afectan y que se han expuesto, no es extraño afirmar que el POTa, como definidor del sistema de ordenación territorial del conjunto de la Comunidad Autónoma, posee en sí mismo una importancia trascendental en lo que significará el posterior desarrollo y ajuste territorial que se va a experimentar en Andalucía a partir de su puesta en funcionamiento y que afectará a todos los ámbitos espaciales y administrativos de la misma<sup>92</sup>.

Y ello es así porque precisamente por esa tardanza en su elaboración y la preexistencia de los planes de ámbito municipal supondrá un interesante contraste que, en no pocos casos, generará intereses diversos con las Entidades Locales andaluzas que deberán solucionarse con arreglo al principio de superioridad del POTa sobre los planes municipales y que, dentro de la materia que estamos tratando de la ordenación del territorio, supone a juicio del autor y a fecha de la realización del presente trabajo por su proximidad a la aprobación definitiva del Plan, uno de los temas de más interesante tratamiento jurídico-administrativo y práctico a corto plazo, pese a los esfuerzos de previsión de estos efectos y otros efectos que la Administración autonómica haya podido realizar con anterioridad a su aprobación y a que en el proceso de elaboración y redacción hayan participado conjuntamente la misma, la Administración General del Estado y los representantes de la Administración Local, favoreciendo, en este último caso, instrumentos de participación de la misma en el desarrollo y posterior modificación del propio Plan<sup>93</sup>.

## **V. Planteamiento y estructura del Presente Estudio**

Finalmente, cabe exponer brevemente cuál es la motivación última de este estudio y qué contenidos se desarrollan en el mismo, exponiendo paralelamente la metodología que se va a utilizar en su exposición. Sentado lo anterior y expuesta la conveniencia de la realización del estudio, es necesario destacar que, en cuanto a la metodología que se ha utilizado en la selección de los temas a tratar, no se ha seguido un criterio meramente temporal en referencia a la normativa expuesta en cualquier nivel, ya que como anteriormente comentábamos, la legislación andaluza ha tenido un desarrollo en cuanto a su competencia en ordenación territorial muy desigual y poco funcional, ya que desde la asunción de la misma y su reflejo en el primer Estatuto de Autonomía de 1981 (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre)

---

<sup>92</sup> Por ello, no deja de ser conveniente realizar un planteamiento lo más objetivo posible de cuáles pueden ser las consecuencias o efectos inmediatos de su aparición sobre todo para los municipios, para los cuales la vinculación directa e inmediata de sus propios planes generales de ordenación urbana (en adelante PGOU) a los principios y directrices homogéneos y superiores que se recogen en el Plan, algunos ya aprobados con anterioridad a su aparición, supondrá irremediamente un proceso de adaptación de los mismos en aquellos términos no coincidentes.

<sup>93</sup> De hecho y a fecha de la presente obra, a modo de ejemplo ya hay 17 municipios de la provincia de Cádiz y unos 20 de Málaga que ya han tenido que se han visto obligados a revisar sus respectivos Planes Generales de Ordenación Urbana tras la entrada en vigor del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía.

sólo se ha legislado en la materia de manera sectorial, hasta la LOTA en 1994 y, después, la aprobación del POTA en 2006.

Por eso, aunque no deje de ser interesante esta perspectiva para ver cómo ha ido considerando el Legislador andaluz la conveniencia de ir avanzando normativa e instrumentalmente, se ha preferido seguir un criterio de concreción de legislación y objetivos, comenzando por el análisis y planteamiento a nivel genérico del concepto, características y naturaleza de la ordenación del territorio de manera que puedan dejarse desde el principio sentadas las bases de en qué consiste esta disciplina, para pasar posteriormente al análisis de la materialización de la misma en la asunción de su competencia en distintos grados de intensidad por los variados ámbitos geográficos que afectan a nuestra sociedad tanto supraestatales como subestatales respectivamente.

Esto es, tales como su configuración en el derecho comparado en general y en la Unión Europea en particular, para pasar posteriormente a su materialización jurídica actual en España, en las Comunidades Autónomas y, por último, en las Entidades Locales, y cómo interactúan sus respectivas competencias en la realidad de la práctica técnico-jurídica a todos los niveles, haciendo una especial mención a la problemática que ha creado en tono a los inevitables conflictos de competencias que en un momento dado han podido surgir y que han sido resueltos mediante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a la que se dedica un apartado específico.

Además, se hará un breve análisis sobre la incidencia tanto normativa como jurisprudencial que la Ordenación Sectorial tiene sobre la del Territorio, sobre todo en actividades o sectores tan importantes como el turismo, el transporte, los recursos energéticos, los sistemas hidrológicos o las obras públicas en general, etcétera. Con ello se pretende plasmar en líneas generales el marco general en el que la ordenación territorial se ha configurado como una de las competencias más importantes para la acción pública a cualquier nivel.

Todo ello como base para entrar a analizar más detenidamente y de forma comparada el desarrollo normativo que han experimentado las Comunidades Autónomas con sus respectivas Leyes de Ordenación del Territorio y sus respectivos sistemas de Planeamiento Territorial, para a continuación centrar la atención ya de forma más definida al planteamiento del tema en la Comunidad Autónoma andaluza, señalando de este modo cuál es el la base normativa sobre la que, ya por último, surge el POTA como concreción última del modelo territorial que se pretende instaurar en Andalucía y al que como es lógico, se presta la mayor atención y detalle en el trabajo como objeto fundamental del mismo, tanto en su estructura como en su motivación y

funcionamiento, así como cuál es la organización territorial exacta que establece<sup>94</sup>.

Por último, se intentará concluir plasmando la repercusión para el desarrollo posterior de la Comunidad Autónoma ya no solo en el plano normativo o de planeamiento sino desde una perspectiva de desarrollo integral, de la aparición de este instrumento de planeamiento de referencia que supera una mera función programática al convertirse en verdadero marco de adaptación obligatorio y de validez para el planeamiento local andaluz.

---

<sup>94</sup> A este respecto y dentro de una visión estrictamente procedimental, se atenderá a una de las particularidades más destacables del Plan y que es precisamente su especial procedimiento de aprobación, realizando un recorrido por la evolución que ha experimentado esta herramienta de planeamiento desde su concepción y planteamiento de sus bases en los años noventa hasta su materialización y entrada en vigor casi diecisiete años después, como estudiaremos en su momento.





## **CAPÍTULO PRIMERO. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO**

### **I. Naturaleza y funciones de la Ordenación Territorial.**

Sentada ya la base de los contenidos que se tratan en el presente estudio y de cómo, a modo de referencia, se han ido configurando histórica y legislativamente en todos los niveles, conviene a continuación delimitar otros aspectos básicos de la Ordenación del Territorio, respondiendo a las preguntas lógicas de en qué consiste la misma y cuáles son sus objetivos o funciones primordiales y características principales, delimitando brevemente cómo se ha configurado por la doctrina jurídica y técnica, para acabar concluyendo con cuál ha sido la configuración que le ha dado a esta temática el máximo órgano intérprete de la Constitución de 1978, esto es el Tribunal Constitucional y cómo se están desarrollando las principales experiencias de este tema tanto en el Derecho Comparado en General como en el Derecho Europeo en particular.

Y este análisis previo es necesario a nuestro juicio precisamente porque, como ya hemos dicho anteriormente, la Ordenación Territorial, como cualquiera de las actividades y competencias de carácter público que se desarrollan en el Estado español en la actualidad, debe encontrar, y así lo hace, acomodo y fundamentación o justificación últimas en la citada Carta Magna como Norma jurídica de referencia para la actuación de todas las instituciones ya sean públicas o privadas.

#### **A) Planteamiento inicial: La ordenación de las actividades en un territorio**

Es conveniente, con carácter previo al análisis de los aspectos configuradores de la Ordenación del Territorio, hacer un planteamiento básico sobre la naturaleza propia de la misma así como de las diversas configuraciones que en torno a su concepto se han ido produciendo por la doctrina especializada; y ello por la dificultad intrínseca existente a la hora de abordar con claridad un tema como éste caracterizado por ser el elemento coordinador o aglutinador de una amalgama de particularidades, objetivos e intereses como los que se vuelcan en cualquier configuración referente a algo básico en cualquier sociedad humana: el suelo sobre la que vive y se desarrolla su actividad diaria<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> De hecho, la correspondencia entre actividad y uso del suelo es evidente, hasta el punto de que ambos términos se utilizan en muchas ocasiones como si fueran equivalentes: así, un uso agrícola del suelo es aquél sobre el que se practica la agricultura, un uso industrial estará determinado por la localización de una actividad manufacturera

Como más adelante se desarrollará, partiendo precisamente de una dificultad inicial de la definición precisa del concepto, podemos avanzar junto con autores como DOMINGO GÓMEZ OREA, que la expresión Ordenación del Territorio o Territorial, expresa un concepto muy amplio y difícil de reducir a términos de una definición precisa o unitaria, ya que se aplica de diferente manera según quién la utilice, aunque siempre girando en torno a tres elementos, como son las actividades humanas, el espacio en que se ubican y el sistema que entre ambos configuran<sup>96</sup>.

Básicamente, *ordenar el territorio* significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en un determinado espacio territorial, de acuerdo con ciertos criterios y prioridades, por lo que en realidad cabría hablar por tanto de ordenación de las actividades humanas en un territorio organizado para acogerlas, expresión que daría una idea más precisa de tal significado y es equivalente a la ordenación de los usos del suelo, que se usa en sentido similar, en cuanto éstos y aquellas estarán correlacionados.

En esta idea, se contempla verdaderamente el sistema territorial desde el medio físico o territorio en el sentido más literal de la palabra; y aún reconociendo que la Ordenación Territorial admite otras aproximaciones, no son ajenas a la que aquí se utiliza de territorio físico, ni a la finalidad de su desarrollo que está implícita a través de la identificación de las actividades a ordenar, ni la de integración vertical (con otras áreas en las de orden superior e inferior) y horizontal (entre áreas y entre sectores), ni la de equilibrio territorial, si bien esta última matizada por el protagonismo que se da en los recursos endógenos como inspiradores de un desarrollo específico para cada unidad geográfica.

## **B) La naturaleza de la Ordenación Territorial como función pública y disciplina técnico-jurídica.**

Ahora bien, es preciso plantearnos previamente a cualquier exposición posterior sobre el tema, si la Ordenación Territorial, entendiéndola en sentido amplio, es decir, como una forma de expresión y decisión política, es una verdadera “función pública” o forma de actuar en el ejercicio de las

---

y un uso de infraestructuras de transporte, corresponderá a la actividad de desplazamiento de personas o mercancías. No en vano y como veremos más adelante en este mismo Capítulo, Sentencias del Tribunal Constitucional como la 77/1984 nos exponen que, en relación con este asunto, “La Ordenación del Territorio tiene por objeto la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial”, e incluso textos legales vigentes como la Ley Cántabra en materia de Ordenación Territorial, nos expone que la misma “es el conjunto de criterios, normas y planes que regulan las actividades y asentamientos sobre el territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras”.

<sup>96</sup> *Ordenación Territorial*. Ediciones Mundi-Prensa y Editorial Agrícola Española. Madrid 2001, pág. 29.

competencias que cada una de las distintas Administraciones públicas tienen encomendadas, o si hay que entenderla en sentido estricto como una materia autónoma, esto es, una disciplina técnica y jurídica sin más, un sector del Ordenamiento Jurídico o una actividad concreta de poder que se encomienda a un Ente público para el cumplimiento de determinados fines actuando sobre una o varios campos de una realidad concreta de la vida de una sociedad como es el uso y la organización del espacio geográfico.

Por último, será conveniente analizar la posibilidad de si ambas concepciones son compatibles en las concepciones actuales del tema más comúnmente aceptada.

Así, si partimos de la base de que la Ordenación del Territorio es esencialmente esa función pública a la que antes hacíamos alusión y que, por consiguiente, se configura y desarrolla exclusivamente por las distintas Administraciones de diferente ámbito geográfico o competencial, podemos configurarla como una política compleja y de reciente y escasa implantación<sup>97</sup>, que puede y debe apoyarse sobre diversos instrumentos jurídicos, sobre las prácticas administrativas y los principios consolidados (planificación, participación, etcétera) y, por último, en los diferentes conocimientos o disciplinas científicas, esto es, sobre aportaciones necesariamente pluridisciplinares como son la Geografía, la Biología, la Geología, la Economía, etcétera.

De hecho y como expone FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, desde los puntos de vista científico y técnico, la Ordenación del Territorio constituye, como tuvimos ocasión de ver en el capítulo preliminar de esta obra, una fase de unión entre disciplinas económicas y urbanísticas, propiciada también por la pujanza analítica y operativa de la geografía humana<sup>98</sup>. Expone que la materia constituye ante todo una teoría, una elaboración doctrinal nutrida, en el caso español, del estudio de experiencias extranjeras, singularmente de la experiencia francesa.

Y pese a opiniones doctrinales que niegan la existencia de la Ordenación del Territorio como una verdadera disciplina científica, en opinión de JUAN CARLOS TORRES RIESCO<sup>99</sup> sí parece posible identificar una gran

---

<sup>97</sup> De hecho y como indica SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ en *Urbanismo y Ordenación del Territorio*. 3ª Edición, Editorial Aranzadi, Navarra 2006, “a pesar de que la ordenación territorial es tema clásico, sólo desde tiempos relativamente recientes parece observarse su dimensión práctica o efectiva, cobrando reciente y hasta rabiosa actualidad”.

<sup>98</sup> *Estudios Jurídicos...*cit, pp. 63 y ss.

<sup>99</sup> Dicho autor afirma en su artículo *Propuestas para una política de ordenación del territorio en España*, Revista Estudios Territoriales, núm. 8, 1982, pág. 69, que, si bien las referencias jurídico-positivas comienzan a ser

teoría general de la Ordenación del Territorio caracterizada por tres elementos: el objetivo de la lucha contra los desequilibrios territoriales, la conexión con la política económica y la concepción integradora o global con respecto a otras funciones públicas.

Además, desde esta perspectiva científico jurídica de la Ordenación Territorial, sigue este autor delimitando la materia como una función pública, de las denominadas horizontales en el sentido de que afecta o incide en las restantes funciones públicas que él denomina verticales o sectoriales y que, en los esquemas teóricos, debieran quedar subordinadas o condicionadas por los planteamientos globalizadoras de la Ordenación Territorial.

En este sentido de la materia, MARTÍN BASSOLS COMA indica que las vías de acceso al conocimiento del espacio o territorio como algo más que un escenario han sido múltiples metodológicamente y discontinuas en el tiempo. Esta pluralidad de aportaciones científicas y prácticas profesionales hacen difícil su reducción a una disciplina unitaria e integradora que no ha encontrado en los ámbitos universitarios una sede de canonización científica. Por lo que se hace necesario admitir que las reflexiones científicas sobre el territorio integran una disciplina científica pluridisciplinar o interdisciplinar<sup>100</sup>.

Así, en cuanto que hemos configurado en función de su naturaleza, a la Ordenación del Territorio como una disciplina científico-jurídica y una función pública o política, ésta sería sobre todo un instrumento, no un fin en sí mismo, de gestión al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo y el bienestar o la calidad de vida en general de los ciudadanos<sup>101</sup>.

Por ello, concluimos que se debe analizar la materia objeto de estudio desde una doble naturaleza de ser, a la vez, una voluntad y una acción pública por un lado, y por otro una disciplina técnico-administrativa que se sirve de otra serie de disciplinas, encaminada a mejorar la localización y disposición de los

---

más consistentes, todavía cabe afirmar que la Ordenación del Territorio sólo existe en nuestro país como discurso académico y ni siquiera a este nivel el concepto parece estar claro entre los profesionales. Falta de claridad, a pesar de la abundancia de aportaciones doctrinales, que hace arriesgado hablar de una teoría de la Ordenación Territorial, pues pudieran ser varias las existentes.

<sup>100</sup> *Transportes y ordenación del territorio*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 115, octubre-diciembre del año XXIII, pág. 15.

<sup>101</sup> Esta concepción es defendida entre otros autores, por M<sup>a</sup> JOSÉ CUESTA AGUILAR en su artículo *Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Globalización: Reflexiones desde la Geografía Regional al Nuevo Contexto Socio-Económico*, Boletín de la A.G.E. N<sup>o</sup> 42 de 2006, pp. 255 a 269. Por otro lado, la Ordenación del Territorio surge como *técnica de gestión* de los distintos aspectos implicados en un área determinada, favoreciendo una integración de las perspectivas urbanísticas, económicas y geográficas y teniendo muy presente el medio ambiente.

hechos en el espacio geográfico propio, especialmente de aquellos que tienen un sentido configurador del territorio<sup>102</sup>.

En conclusión, parece conveniente entender en nuestra opinión que, haciendo una correcta interpretación de la naturaleza de la Ordenación del Territorio en la actualidad y en nuestro contexto geopolítico concreto, debemos compaginar ambas concepciones como complementarias o coadyuvantes y encaminadas a los fines de trascendental importancia que más adelante relacionaremos en este Capítulo.

Como es lógico, queda fuera de la intencionalidad del presente trabajo la exposición exhaustiva de los diferentes conceptos en la materia sustentados por la doctrina jurídica o desde otras disciplinas, aunque sí parece conveniente exponer cuáles son las líneas fundamentales marcadas en cada uno de estos aspectos para lograr la idea general más completa posible de cara a sentar una base correcta sobre la que apoyar la explicación de nuestro objeto fundamental: la exposición del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía como el instrumento de planificación más completo y decisivo para la ordenación territorial en esta Comunidad Autónoma.

Por este motivo lo que se pretende es extraer pues, una visión de conjunto del estado de la cuestión en el ámbito jurídico destacando aquellos aspectos que han llegado a constituirse, por así decirlo, en el mínimo común denominador presente en la mayoría de las concepciones doctrinales realizadas al respecto.

En concreto, nos interesa centrarnos a continuación en el examen de las finalidades u objetivos generalmente atribuidas por los distintos autores a la Ordenación del Territorio, así como en los medios contemplados para su realización práctica.

## **II. Concepto, objeto y características.**

### **A) La Ordenación del Territorio, una definición interdisciplinar.**

#### **1. La dificultad inicial en la consecución de un concepto global de Ordenación del Territorio.**

---

<sup>102</sup> Siguiendo esta concepción de la Ordenación del Territorio como disciplina teórico-práctica, otros autores la definen como una disciplina científica también relativamente reciente que surge de una práctica administrativa y política dirigida a proponer soluciones concretas a los problemas -surgidos de la revolución industrial, al buscar excesivamente las economías de aglomeración- derivados de un uso inadecuado del espacio geográfico y que generan la sobrepresión y expoliación de determinadas áreas y recursos, con inaceptables elevaciones en los precios del suelo, de la vivienda o de la congestión y contaminación urbana, mientras otros espacios son objeto de abandono y desertización.

Para comenzar con el estudio de en qué consiste realmente la Ordenación del Territorio y establecer una definición técnico-jurídica del tema y de sus objetivos fundamentales, hay que señalar que el concepto es uno de los más imprecisos del Derecho Público, ya que como se ha apuntado, se trata de un tema de naturaleza heterogénea, pero indisolublemente unido de manera interdisciplinar; y además, se trata de algo muy íntimamente ligado al propio hecho cultural del hombre, formando parte esencial de la cultura del mismo, ya que el hombre ha ordenado el territorio desde el mismo momento en que ha tenido una capacidad mínima de intervención organizada en su entorno inmediato, al tener éste un fuerte componente de contenido económico, motor y condicionante de las actividades del hombre.

En efecto, no hay una postura unánime en la doctrina, ya que las conexiones económicas, sociales, políticas, urbanísticas o técnico-científicas que se dan en torno a la Ordenación Territorial son tan complejas que determinan la existencia de las múltiples posturas que se vienen adoptando sobre la misma.

La razón primordial para esta heterogeneidad de concepciones es que, como expone ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS, por mucho que se trate el tema con la máxima objetividad posible, siempre ocurre que, detrás de cada concepción de la Ordenación del Territorio, hay una determinada filosofía política o económica. Esto, además de provocar la gran diversidad de posiciones existentes sobre el concepto, lo convierte en algo cambiante, esto es, sometido a constantes revisiones y mutaciones<sup>103</sup>.

Darle una sistemática, un orden al conjunto de concepciones con las que nos podemos encontrar no resulta nada fácil, ya que incluso hay autores que han mantenido a lo largo de su actividad investigadora posiciones distintas, bien porque han ido evolucionando en sus ideas, bien los más, porque han utilizado las distintas concepciones sobre la Ordenación del Territorio como instrumentos para los fines requeridos en el contexto en el que se encontraban en cada momento.

No en vano ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS afirma en este sentido que la Ordenación del Territorio “resulta ser un concepto complejo, polifacético, relativo, pluridimensional, ambivalente, y sobre todo, antropocéntrico, del que, ciertamente, puede decirse que está llamado a ser un

---

<sup>103</sup> *La Ordenación del Territorio...cit*, pág. 128.

reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad adquirido por una determinada sociedad”<sup>104</sup>.

Este autor expone además que desde que surgiera tras la segunda posguerra mundial, es tal la amplitud de objetivos mostrada por esta función pública que son muchos los principios que habrán de tenerse presentes a la hora de abordar la materialización de la misma. Así, por ejemplo, con la Ordenación del Territorio encontramos íntimamente imbricados principios tan representativos del constitucionalismo occidental más actual, como son los de cohesión territorial, conservación de los valores naturales, o mejora del bienestar general y de calidad de vida.

Realmente, lo que se pretende con la Ordenación Territorial no es otra cosa que la materialización de un modelo territorial globalmente considerado, de un modelo integral, interdisciplinario o global, con lo que se trata, al fin y al cabo, de determinar las necesidades de acondicionamiento territorial generadas y los impactos que éstas vayan a tener en el medio territorial preexistente. Para ello y siguiendo a J. CUENCA, será a nuestro juicio necesario un previo y exhaustivo análisis territorial, en el que habrá una serie de variables cuantitativas que, precisamente por ello, sean las más fácilmente controlables y, por lo tanto, predecibles, y junto a ellas otras que podríamos llamar variables cualitativas, que son las más difícilmente abarcables desde un punto de vista técnico –científico<sup>105</sup>. Ello será así fundamentalmente, porque la mayoría de ellas están condicionadas por la intervención social en su dinámica.

El éxito, pues, del diseño o elección del modelo territorial dependerá en gran medida, de la articulación de las relaciones que ligan a las múltiples variables que lo integran; de hecho, podríamos propugnar que, dados unos

---

<sup>104</sup> El autor en *La Ordenación del Territorio...cit*, pp. 19 a 20, expone al respecto que “son múltiples las concepciones que nos podemos encontrar sobre la función pública de Ordenación del Territorio; no hay una postura unánime sobre la misma, y quizá sea porque, cada una de ellas, lleva aparejada una determinada concepción ideológica, económica y política. Un sistema de valores y preferencias que, además, tienen vida propia, es decir, van transformándose en cada momento histórico, en función de las mutaciones que se producen en el comportamiento social generalizado, y dependiendo de la azarosa evolución de la economía, e incluso en virtud de las posturas ideológicas oficiosamente imperantes en cada etapa. Ésta es la razón primordial de la heterogeneidad de concepciones que encontramos sobre la Ordenación del Territorio.

Además, en los últimos años, la Ordenación Territorial se ha convertido en una cuestión estandarte para muchas disciplinas. No sólo es una materia trascendente para las ciencias jurídicas, y en concreto para el Derecho Administrativo, sino también para otras muchas disciplinas que han hecho hincapié en el análisis y reflexión sobre cómo ha de irse configurando en el espacio físico en el que todas las actividades inteligentes han de tener cabida. Los sectores implicados en el estudio, el análisis y la articulación del la Ordenación del Territorio, son, por tanto, innumerables. Estamos pues ante un concepto eminentemente interdisciplinario. Por ello, algún autor (como PEDRO ESCRIBANO COLLADO en *la Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente en la Constitución Española. Homenaje al profesor García de Enterría*, t. IV, Del Poder Judicial. Organización Territorial del Estado, Madrid, Editorial Cívitas, 1991, pág. 3705) ha considerado a la Ordenación del Territorio como una *materia de materias*”.

<sup>105</sup> *El análisis para la Ordenación del Territorio. Los aspectos cuantitativos y cualitativos*. ROP, septiembre 1979, Páginas 760 y siguientes.

determinados fenómenos territoriales y otros socioeconómicos íntimamente relacionados con aquéllos, todos ellos están regidos por determinadas leyes que es posible deducir y existen bases teóricas suficientes para controlar la evolución del modelo global que los integra, especialmente mediante su planificación. Además, para que luego ese modelo prefijado pueda trasladarse a la realidad, habrán de ordenarse no sólo los espacios, sino al mismo tiempo las condiciones socio-económicas que los envuelven, por lo que a la hora de emprender la labor de planificar la Ordenación del Territorio habrán de tenerse en cuenta casi todas las facetas públicas de intervención, porque todas ellas se dan cita en la concreción del modelo territorial elegido.

Por lo tanto, esta complejidad en la génesis del concepto provoca a posteriori que en el sistema de planificación de Ordenación Territorial, habrá que insertarse tanto la ordenación del espacio y sus usos, como también de otros aspectos como la economía y la evolución social en general, mediante la coordinación de los planes meramente territoriales con los económicos y sociales y la armonización de ellos adoptados por los distintos niveles de Administración territorial y de éstos, a su vez, con la actuación de la iniciativa privada.

## **2. Análisis preliminar de los conceptos básicos a tener en cuenta sobre la Ordenación del Territorio**

En este momento, sería conveniente dejar sentados algunos conceptos básicos iniciales, que pueden servir de utilidad para después relacionar y comprender las definiciones o concepciones científicas sobre la Ordenación Territorial más comúnmente aceptadas sobre el tema. Así, del conjunto de expresiones doctrinales que se dan sobre el concepto o significado de la Ordenación del Territorio, deben extraerse los aspectos que, de una forma u otra, establecen los márgenes por donde discurre su construcción teórica. Aspectos que, en cierto modo, son fácticos y por tanto, además de causa se constituyen en consecuencia.

Los dos términos que componen la expresión *Ordenación del Territorio* no tienen fijados significados básicos plenamente compartidos, ni tampoco su propia unión. Por ello, los analizaremos por separado.

- a) El concepto de *Territorio*.**
- i) La importancia del concepto de territorio para la doctrina, para la conformación jurídica de los Estados.**



Si hacemos un breve análisis de las acepciones físicas y jurídicas del concepto de **territorio**, son muchísimas las definiciones que sobre este concepto podemos encontrar. De hecho y como afirma Antonio ALFONSO PÉREZ ANDRÉS, se pueden simplificar las múltiples definiciones jurídicas sobre el concepto de territorio existentes en la doctrina, en dos grandes grupos: el primero congrega a las que atienden al territorio considerándolo exclusivamente como un recurso natural, como suelo físico moldeable o alterable por la acción del hombre y de los demás seres vivos. El segundo grupo reúne las definiciones que podríamos denominar como artificiales, pues parten del territorio como un ente abstracto, o puramente conceptual, del que hacen derivar innumerables consecuencias en todos los órdenes, sobre todo jurídicos o políticos, asignándole facultades, propiedades o características determinadas. Es lógicamente en este segundo grupo, donde se encontrarían todas las concepciones jurídicas que la doctrina ha elaborado sobre el territorio<sup>106</sup>.

No en vano y como afirma PEDRO MARÍA LARUMBE BIURRUM<sup>107</sup>, el concepto jurídico moderno del territorio emergió el siglo XIX por la labor de la dogmática alemana, que inspiró a los autores franceses e italianos de la época. Su configuración como elemento imprescindible del Estado, ha llegado hasta nuestros días de tal suerte que sin él, junto con la población y el ejercicio del poder, no existiría el ente estatal jurídico-políticamente. En este sentido, la relación del Estado sobre su territorio es la de “dominium”, puesto que el espacio es un puro objeto al servicio y a disposición de su titular objetivo, el Estado. Así, mientras el Estado respecto al territorio entendido en sentido estricto ejerce su potestad con referencia a las personas y a las cosas que allí se encuentren, la ya aludida potestad territorial encuentra su título de ejercicio en un derecho real de carácter público.

---

<sup>106</sup> Entre las primeras, el autor afirma en su obra *La Ordenación del Territorio...* cit, pp. 24 y ss., que la definición más pura y tradicional es la que lo considera como un recurso natural no renovable, al menos en un sentido temporal. En efecto, podemos considerarlo como no renovable en base, fundamentalmente a dos circunstancias: La primera, porque aunque de manera natural, en teoría pueda incrementarse el territorio del que disponemos para ocupar o utilizar, los plazos de tiempo serían tan largos y los accidentes geológicos que habrían de producirse tan imprevisibles, que podemos considerar al territorio como un recurso finito y no reproducible. En segundo lugar, tampoco es renovable desde el punto de vista de la degradación de su productividad; en efecto, un proceso erosivo grave puede destruir casi totalmente la capacidad biológica del suelo, limitando enormemente sus propiedades y los posibles usos para el hombre, y una vez deteriorado, para recuperarlo son necesarios muchos años (siglos) y acelerarlo resultaría económicamente, muy costoso. De hecho, toda actividad vital se ha de desarrollar en el territorio, pero hay actividades que requieren unas especiales características intrínsecas en el terreno, frente a otras que pueden fácilmente adaptarse a la geografía del mismo. Por ejemplo, la construcción de vías de comunicación puede realizarse hoy en día gracias a los avances de la ingeniería, prácticamente en cualquier lugar donde sea necesario; pero otras actividades, como la agricultura, la ganadería, la producción de determinados bienes, y, en general, la mayoría de las actividades primarias desarrolladas por el hombre, son acreedoras de terrenos con unas cualidades muy determinadas que hacen más patente las limitaciones del suelo realmente disponible en cada momento y para cada comunidad.

<sup>107</sup> *El territorio de la Comunidad Autónoma: Notas Jurídicas*. de la Colección Cuadernos Autonómicos, nº 7. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati- Bilbao 1988, pp. 13 a 22.

Para este autor, el territorio no es mero límite o competencia, sino un elemento constitutivo del Estado, ya que sin él no se concibe éste. Así, la calificación de ente territorial o de ordenamiento jurídico territorial, característica del Estado, concita por otro lado y al mismo tiempo otras, y significa en realidad, que se trata de los siguientes elementos: a) De una asociación o corporación, esto es, de un ente jurídico constituido por individuos físicos, así como por los demás, lo son de todos los entes territoriales, en los cuales los individuos intervienen sólo en calidad de destinatarios; b) de una comunidad determinada vinculada por lazos de convivencia en una sede fija; c) de una comunidad de cual forman parte todos aquellos que se encuentran en una relación determinada con la misma, y por último, d) de un ente político, in fines indeterminables, porque son generales y variables según las oportunidades y las concepciones de cada periodo histórico particular, así como igualmente lo son todos los demás entes territoriales, siempre idóneos para asumir tareas nuevas o para abandonar las viejas sin cambiar con esto la propia naturaleza jurídica.

Sin embargo y en un punto intermedio entre las definiciones de índole geográfica y las eminentemente jurídicas, nos encontramos, por ejemplo, la de autores como MANUEL VALENZUELA RUBIO, que considera al territorio como “espacio geográfico diferenciado por la acción humana, o lo que es lo mismo, como criatura del sistema productivo, el cual a su vez, da lugar a la articulación de relaciones técnicas, sociales y políticas en un momento y sobre un soporte territorial dado”<sup>108</sup>.

En esta línea, surge un concepto de territorio como un espacio transformado u ordenado, que haría referencia al resultado de un proceso de acción sobre el espacio, concretado éste en obras, actuaciones, infraestructuras, etcétera; proceso que constituye, a su vez, un elemento que condiciona de manera trascendente la posible utilización futura del espacio como recurso. Esta circunstancia se constituye como determinante del carácter dinámico del territorio, y que hemos de tener siempre presente cuando se habla o analiza cualquier problemática que tenga trascendencia sobre el mismo<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> *Territorio y expansividad económica. Tendencias y perspectivas en la Comunidad Autónoma de Madrid.* Estudios Territoriales, núm. 25, Madrid 1987, pág. 26.

<sup>109</sup> Podemos en consecuencia afirmar que el territorio es un bien natural escaso pero a su vez punto de convergencia necesario de todas las actividades del ser humano, con lo cual también lo será de todas las actividades de planificación que los Poderes públicos emprendan para organizar su uso, convirtiéndose de este modo el plan territorial en un ordenador del espacio para la realización de todas las actividades que necesiten de una plasmación especial. El espacio se convierte de esta manera, como sinónimo del territorio, en el objeto de referencia de toda planificación territorial, siendo a su vez por un lado sujeto de la actividad humana, al constituir el soporte básico del desarrollo social, y objeto de la misma por otro lado, al transformar permanentemente con su dinámica el espacio que le sirve de base.

De esta forma, el territorio se constituiría en un auténtico factor de racionalización de las políticas públicas, siendo por ello mismo necesario examinar la adecuación o no de las funciones del territorio, haciendo recaer el acento más bien en el binomio “funciones-territorio” que en el de “competencias-entes”, es decir, importa no tanto defender la exclusividad de las competencias de unos entes, como lograr el más eficaz desarrollo de unas funciones en el territorio que han de coexistir<sup>110</sup>.

Por su parte, desde el punto de vista del Derecho, el territorio es un hecho jurídico, pues no permanece insensible ante él, sino que reacciona asignándole numerosas consecuencias jurídicas. De esa manera, puede decirse que el territorio está juridificado, englobado y asumido por el Derecho, y por ello en gran medida, convertido en propio Derecho, tratándose de un hecho jurídico natural y objetivo. De hecho, AURELIO GUAITA MARTORELL, entre otros autores, llevará hasta sus últimas consecuencias a esta concepción jurídica del territorio, llegando a afirmar que es la norma la que ha convertido a la tierra en territorio, con lo que éste sería un hecho jurídico humano o acto jurídico y no de índole natural como antes exponíamos, resultando en este sentido muy significativa su definición de territorio, identificándolo como “el medio ambiente de todas las relaciones jurídicas”<sup>111</sup>.

Desde otro punto de vista, también podemos acercarnos al concepto de *territorio* en su condición de elemento indispensable del Estado Moderno, ya que éste ha acogido a aquél desde el siglo pasado como parte indispensable del mismo junto al Pueblo o al ejercicio del Poder o Autoridad, de tal manera que sin la reunión de estos tres elementos, en Derecho Político, no existiría el ente estatal.

---

<sup>110</sup> De hecho, todas las actividades humanas tienen, de este modo, una plasmación en el territorio y sólo en la medida en que resulten compatibles con la realidad del mismo y con las demás actividades que en él se hayan de plasmar, demostrarán su viabilidad jurídica y práctica. Así, el elemento espacial o territorial que ha de estar presente en toda actividad servirá como cuestionario de su razonabilidad y de su viabilidad práctica.

<sup>111</sup> Para este autor en su obra *División territorial y descentralización*. Instituto de de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975. Pp. 3 a 7, (y de una manera un tanto forzada a nuestro entender puesto que concibe al territorio de una manera excesivamente artificial sin considerar los evidentes componentes físicos inherentes al territorio), el mismo es un hecho inevitablemente jurídico, pues el Ordenamiento es el que lo califica y lo delimita, de tal manera que mientras el Derecho permanezca impasible, ignorando una realidad física, no se estará ante un territorio, sino sólo ante tierra. Para esta visión jurídica, el Derecho es un ente eminentemente terrícola, asentado en la tierra juridificada, que sólo puede vivir en ella. Incluso entiende que la necesidad de que el hombre viva siempre bajo un orden determina que donde haya un hombre haya siempre una norma, y si donde hay un hombre hay siempre Derecho, y éste necesita de la tierra para vivir, cuando el hombre se adentra en el mar o se traslada por el aire, allí debe haber tierra, por eso se territorializa el mar o el aire, por eso hay aguas jurisdiccionales o territoriales (mar territorial), y por ello los buques o las aeronaves son prolongaciones itinerantes del territorio de su país de origen.

En este sentido y aunando los tres grupos vistos, podemos considerar al territorio desde tres perspectivas bien diferenciadas; en primero lugar, como elemento espacial del ejercicio de la soberanía, que constitucionalmente tienen atribuidos los poderes públicos; en segundo lugar, también como el sustento de todas las actividades productivas, asentamientos poblacionales, infraestructuras, etcétera; y por último, lo consideramos como parte integrante del ecosistema, esto es, del medio ambiente.

## ii) El concepto de *territorio* en la Constitución española de 1978

Por otro lado, es preciso analizar brevemente en relación con este tema el uso del concepto territorio en la Constitución y en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. De este modo y según expone ENRIQUE BELDA PÉREZ MORENO, el territorio en la Norma constitucional está presente de manera conceptual y fáctica a lo largo de todo el texto de la Carta Magna, y no sólo con ocasión de articular las divisiones del Estado, su régimen y relaciones<sup>112</sup>.

Siguiendo esta división podemos hacer un análisis diferenciado de varios puntos de vista constitucionales sobre este concepto. De este modo, primeramente y en cuanto al *Territorio como elemento del Estado*, el art. 2 CE realiza la primera referencia sistemática a este concepto, de manera indirecta, al consagrar los principios de unidad y autonomía. Algo más directa es la referencia a las «(...) nacionalidades y regiones que la (patria) integran (...)», ya que la concordancia de este precepto con el Título VIII informa sobre la posibilidad de realizar divisiones territoriales<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Como indica el autor en su artículo *El uso del concepto «territorio» en la Constitución y en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 116. Abril-Junio 2002, pp. 219 y ss., la estructura constitucional ha reservado su Título VIII a la organización territorial del Estado. En este conjunto de artículos se desarrolla el principio de autonomía de todos los entes territoriales de estatuto constitucional (CC.AA., municipios y provincias), su configuración institucional, la determinación de sus competencias o las fuentes y criterios para gozarlas. También otras cuestiones relativas a variados extremos como su financiación, las relaciones entre ellas, o la forma de canalizar sus conflictos. Dentro de ese Título se resalta cómo, por ejemplo, el territorio (provincial) fue elemento clave en la configuración de las Comunidades Autónomas (art. 144 CE), o de qué forma debe atenderse la representación de las distintas zonas del territorio en los parlamentos regionales (art. 152.1 CE). Para dicho autor, se intenta ensayar, a su vez, una clasificación de artículos en atención al tipo de concepto de territorio al que aluden. Se expone la presencia del territorio en la Constitución a través de cinco bloques temáticos: las referencias al mismo como elemento constitutivo del Estado español (ejemplos: artículos 2, 8.1, 94.1.c) ó 2 CE), las llamadas a un espacio base para circunscribir la aplicación y la eficacia de las normas jurídica (ejemplos: artículos 3.2, 4.2 y 116.2 al 4 CE), la relación entre territorio y derechos (ejemplos: artículos 19, 23.2 ó 30.1 CE), la utilización del territorio como factor de corrección de desigualdades de todo orden (ejemplos: artículos 40.1, 42, 68, 9.2, 131.1, 137 a 139 ó 158 CE) y, por último, su aparición por medio de distintas subdivisiones infraestatales (ejemplos: artículos 61, 137, 68 y 69 ó 152.1).

<sup>113</sup> De este artículo se deduce, pues lo siguiente: a) que de cada Estado, y que como es natural, uno de sus elementos más importantes es su territorio, b) que ese territorio ha de permanecer íntegro, porque en él habita una población que forma el *compuesto* objetivo- subjetivo de Nación, que es lo que no se puede dividir, y c) que, no obstante, las nacionalidades que componen la Nación, así como las regiones, pueden gozar de *autonomía* (concepto que se comprende con la lectura del Título VIII, su desarrollo estatutario y legal y la concurrencia del órgano que interprete la Constitución). El territorio, será entonces un elemento clave para determinar el derecho a la autonomía.

Por otro lado, en cuanto al Territorio como espacio para delimitar la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, por ejemplo encontramos que el art. 3.2 CE dispone la cooficialidad de las lenguas distintas al español, en las respectivas Comunidades Autónomas. El territorio se muestra en este caso en su papel más tradicional de delimitación de la eficacia de las normas. Un papel similar juega el territorio en el art. 4.2 CE, como delimitador del uso oficial de las banderas autonómicas. Otros ejemplos los encontramos en el art. 116.2, 3 y 4 CE, cuando este precepto indica la obligación de delimitar el ámbito territorial al que ha de aplicarse la declaración de Estado de alarma, excepción o sitio. El factor territorio aparece indeterminado y su fijación concreta es absolutamente imprevisible y difícilmente adaptable al patrón de las divisiones conocidas.

Si analizamos por otro lado el grupo de los derechos inherentes al Territorio, en el Título I CE, y más en concreto de los derechos fundamentales, encontramos la presencia expresa del territorio en el art. 19 CE. El territorio del Estado es ámbito de ejercicio del derecho a fijar residencia y a circular libremente. Asimismo funciona como punto de referencia para el derecho a entrar y salir libremente de España<sup>114</sup>.

En cuanto al Territorio como elemento corrector de desigualdades y espacio de realización de políticas sociales, es en los Principios rectores de Política Social y Económica cuando aparecen las dos primeras referencias territoriales implícitas en este sentido. Por una parte la del art. 40.1 CE, cuando encomienda a los poderes públicos que promuevan las condiciones favorables para la distribución de la renta regional. La llamada es al territorio como elemento de cuantificación de una magnitud económica, convirtiéndose en un medio indirecto para detectar los desequilibrios que sufren los habitantes y los bienes según su ubicación.

El Título VII contiene algunas menciones territoriales dignas de citar a este respecto. El art. 131.1 CE otorga la posibilidad al Estado para que legisle estableciendo medidas de planificación de la actividad económica, y entre las finalidades que justifican esa intervención pública, se encuentra la de «(...)

---

<sup>114</sup> Con relación a los derechos, podrían encontrarse muchas otras manifestaciones indirectas donde el territorio, en cualquiera de sus acepciones, es relevante. Se destaca especialmente en la protección a los cargos públicos representativos derivada del art. 23.2 CE. Aquí el territorio imprime un sello a la representación, puesto que todos los cargos públicos electos que son objeto de protección gozando directamente de las garantías del art. 23.2 CE, son representantes de un territorio. Ello no quiere decir que otros cargos políticos públicos no territoriales carezcan de protección, simplemente que la misma se deriva de leyes u otras normas legales, y no del derecho fundamental. El derecho-deber de defender a España (art. 30.1), descansa de forma destacable sobre el territorio como elemento del Estado. Así, la defensa del poder constituido, la población y el territorio, parecen ser los objetivos más claros de ese derecho-deber; y de entre ellos, el más inmediato en caso de conflicto con otros países, es la defensa del espacio territorial, puesto que en la medida que se protege, se salvaguardan los otros dos.

*equilibrar y armonizar el desarrollo regional (...)*». Pretende de esta manera, buscar acciones de igualdad, acompasamiento y redistribución que tengan una referencia física y no personal (la consecución de la igualdad personal se deriva a partir de otros preceptos como los arts. 1, 9 ó 14 de la Carta Magna), referenciándolas en el territorio, que aquí se utiliza en su acepción de *Comunidad Autónoma*.

Puede incluso pensarse que la mención del equilibrio de las Comunidades Autónomas goza de gran contenido. Lo más destacable en nuestra opinión de esta alusión, es la asociación del territorio con el principio de *justicia redistributiva*, que ya apareciera en el art. 40.1 CE, y que volverá a surgir especialmente en los arts. 138 y 158.2 CE<sup>115</sup>.

No puede tener una lectura más evidente el hecho que tras la definición de la columna vertebral del territorio y sus divisiones, en el art. 137, se acuda a esta llamada al Estado (poderes del Estado central, pero también poderes públicos de las subdivisiones), para determinar que la *subterritorialización* y adjudicación de autonomía no ha de generar diferencias y que de existir o surgir, deben ser atenuadas con el ejercicio de la solidaridad interterritorial. Todas estas llamadas a la igualdad interterritorial son por lo general observadas para impedir diferencias contrarias a la Constitución entre Comunidades Autónomas y casi nunca para detectarlas en los niveles territoriales inferiores<sup>116</sup>.

Por último si analizamos el *Territorio como subdivisión del Estado*, el territorio aparece en la Constitución para referirse a las divisiones manifestadas en su art. 137: los municipios, las provincias y, especialmente, las Comunidades Autónomas. También en esta línea se mueven las referencias territoriales efectuadas por el Título III, al exponer el panorama de representación política en las Cortes Generales<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Es insistente la vinculación de la idea de solidaridad con la de territorio, lo que da muestras de la conciencia que había en los años setenta de asociar retraso económico con centralismo. Cuatro preceptos inciden en la misma idea desde divergentes puntos de partida y distintas posiciones constitucionales. De esta manera, el factor territorio, en su acepción de *región o parte del todo estatal*, es aludido como sujeto de atención y soporte para avanzar en la consecución de las metas del Estado Social. En el Título VIII CE, a través del art. 138.1, el territorio reaparece como elemento de justicia distributiva cuando se dispone que la finalidad de la organización territorial, para el Estado, es la realización efectiva del principio de solidaridad.

<sup>116</sup> Lo que ha de procurarse a la luz del art. 139.1 CE, es la ausencia de distinciones en el ejercicio de los derechos y obligaciones constitucionales comunes y no en aquellos derivados de la capacidad de concretar la aplicación de las normas generales en un ámbito territorial. El art. 158 CE en sus dos apartados manifiesta la utilización, una vez más, de las divisiones territoriales como elementos para avanzar en el Estado Social. De una parte, garantiza a través de las asignaciones del Estado a las Comunidades Autónomas, la prestación de los servicios fundamentales en todo el territorio del Estado. De otro, constituye un mecanismo corrector de desequilibrios económicos, que es el Fondo de Compensación Interterritorial.

<sup>117</sup> Así, en los arts. 68 y 69 CE se emplea la provincia como medio de organizar las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado. Al respecto es conveniente recordar, entre otros asuntos, que el territorio elegido como

En el Título IV, ha de destacarse también la aparición del elemento territorial en el art. 103.1 CE, mediante un principio de actuación de la Administración Pública como es el de la *descentralización*. Implica la observancia del hecho territorial para la detección de los problemas generales y la gestión y ejecución de las actuaciones públicas, mediante el uso del criterio de la mayor cercanía física al ciudadano para la gestión pública administrativa de los recursos destinados a los cometidos propios del Poder Ejecutivo<sup>118</sup>.

El primer artículo de este bloque, el 137 CE, es la clave para la determinación de ambas finalidades, cuando afirma que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas. También supone la norma en cuestión, la llamada a territorios infraestatales que han sido dotados de cierta relevancia constitucional a través de su cita en este artículo (18), a diferencia de otras divisiones existentes. En efecto, el segundo elemento de distinción es el más determinante: la adjudicación a estos entes de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. El desarrollo del Título VIII, la jurisprudencia constitucional (y más de un centenar de obras, sólo en España), se ocupan de definir y caracterizar la extensión de cada ámbito de autonomía, dando lugar a una clara separación entre las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

Como conclusión, hay que destacar de este modo la importancia que la articulación territorial ha tenido en el texto constitucional, sin duda alguna por ser ésta habitualmente origen de problemas de todo tipo: ideológico-políticos, organizativos, electorales, sociales, económicos, administrativos y jurídicos.

Además, el territorio entendido como subdivisión del elemento del Estado *territorio*, goza de una extraordinaria atención, protagonizando un extenso título de la sistemática constitucional, destacando el protagonismo del territorio como centro redistributivo en la búsqueda de la igualdad zonal, especialmente en el campo económico. Además, si tenemos en cuenta que cada territorio está sujeto a ser representado en asambleas de decisión política de escalones geográficos superiores, por el hecho de su existencia (así se manifiesta en los artículos 68, 69 y 152.1 CE), habría que decir que los

---

circunscripción tiene asignado en ese mismo precepto una representación mínima inicial en el reparto de diputados, lo que lleva en la práctica a una sobrerrepresentación de las provincias más pequeñas (que tendrán al menos tres diputados, el referido en el art. 68.2 más el mínimo de la legislación electoral).

<sup>118</sup> El proceso de descentralización a nivel del Estado-territorio, comienza a ser una realidad desde la promulgación constitucional. Por su parte, la descentralización en el nivel autonómico y especialmente su rapidez, ha dependido de las distintas líneas políticas de sus responsables y de la propia idiosincrasia o extensión geográfica de cada región. El elemento territorio es utilizado con mayor frecuencia que en ningún otro lugar de la Constitución en el Título VIII. Su enunciado lo recoge desde una doble perspectiva: va a referirse al espacio físico del Estado como unidad que ha de organizarse, de un lado; y de otro se deduce que pretende ordenar el conjunto de subdivisiones que lo componen.

principales síntomas de alteración, se dan al hilo de la configuración territorial que consagra.

### iii) El concepto de territorio en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

En cuanto a la configuración de este concepto en la Jurisprudencia constitucional española, el Alto Tribunal ha tratado en numerosas sentencias problemas territoriales relacionados con la distribución competencial, pero muchas menos veces se ha referido al territorio para otorgarle un contenido o utilizarlo de alguna manera como criterio interpretativo. No obstante, parece oportuno destacar un determinado número de sentencias donde el territorio cumple para el Tribunal un cometido concreto. Así encontraremos resoluciones atinentes a su uso como espacio delimitador de la eficacia de las normas de las Comunidades Autónomas y del propio Estado; como criterio de apoyo en la determinación del significado de algún derecho fundamental; como dato a valorar en cuanto a la promoción de la igualdad y política social, y finalmente, como objeto de conflicto entre subdivisiones territoriales o entre éstas y el Estado, cuando se trata sobre todo de la competencia de Ordenación del Territorio, prevista en el art. 148.1.3 CE.

En cuanto a las *Sentencias que aluden al concepto de territorio como espacio de delimitación y eficacia de las normas*, las referencias más evidentes se centran en el ámbito de validez de las normas autonómicas. Es el caso de la STC 37/1981, de 16 de noviembre. En su fundamento jurídico primero, manifiesta con gran claridad una idea de sustancial importancia para entender el considerable valor que adquiere la normativa autonómica: las normas y actos autonómicos limitan su eficacia a los propios territorios, pero ello no supone su inexistencia para el resto de las Comunidades Autónomas, ya que determinados efectos pueden producir consecuencias prácticas en otros lugares del Estado<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> El Tribunal estima con acierto que ello supondría privar a los entes autonómicos de toda capacidad de actuación al ser escasas las relaciones jurídicas que no puedan potencialmente tener una repercusión extracomunitaria. También se observa esta finalidad, con alguna variación, en la STC 82/1986, de 26 de junio (29), en la cual el territorio funciona como delimitación del espacio de uso de la lengua cooficial de las CC.AA., disponiéndose la utilización de la misma para todas las relaciones jurídicas en las que intervengan los poderes públicos, y señalando expresamente al territorio como criterio delimitador de la oficialidad: «(...) por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas...independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos » (f.j. 9). Las Comunidades Autónomas, por otra parte, no se limitan a crear y ejecutar su propio derecho, sino que su posición en el sistema les exige un compromiso de atención y ejecución de normas de todo tipo, por supuesto estatales, pero también supracomunitarias. Son los casos resueltos a través de algunas resoluciones, como la STC 165/1994, de 26 de mayo, que dispone para las CC.AA. que en razón de la materia puedan ejecutar en su territorio disposiciones ajenas, como las de la Unión Europea (f.j. 4), y actuaciones extraterritoriales relativas a su ámbito de competencia, incluso fuera del Estado, siempre que eviten las relaciones internacionales (f.j. 5). En todo caso esta actividad es intrínsecamente recortada y no permite manifestaciones como el *ius contrahendi*, que origine obligaciones recíprocas con poderes públicos extranjeros (f.j. 6).



Cuestión distinta dentro del tema del territorio como elemento delimitador de la eficacia legal, es el caso del alcance de las normas del Estado. En su ámbito de competencia, alcanzan al territorio español y cualquier conflicto jurídico-competencial con CC.AA. no cuestiona su hipotética aplicación en razón del territorio sino de la materia. Es de más interés centrarse, como se acaba de hacer respecto de las normas autonómicas, en su posible eficacia extraterritorial<sup>120</sup>.

En definitiva, se puede observar que el territorio, no actúa como límite absoluto de eficacia de normas y actos, lo que demuestra que nuestro Estado de cara a su organización territorial interna rechaza los compartimentos normativos estancos, apostando por un sistema en que la integración de los poderes públicos de las divisiones territoriales es la clave para el funcionamiento del conjunto del sistema. Y también, cabe concluir, por otra parte, que la comunidad internacional y su derecho permite la eficacia de actos jurídicos basados en los distintos ordenamientos nacionales fuera del ámbito territorial internacionalmente reconocido a los Estados.

Por otro lado, en relación a la *relación entre territorio y derechos*, las Sentencias más relevantes sobre este tema se centran en reiterar la igualdad constitucional de derechos y obligaciones con independencia del territorio donde se resida. Así por ejemplo, las SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, la 90/1989, de 11 de mayo, o la 46/1991, de 28 de febrero<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> El Alto Tribunal, en la Sentencia 21/1997, de 10 de febrero, aborda un supuesto de detención en alta mar con base en nuestro derecho, manifestando que el legislador ha atribuido un alcance universal a la jurisdicción española para conocer de unos delitos determinados, en correspondencia con su gravedad y proyección internacional. Por ello, la extraterritorialidad de la eficacia de las normas y actos funciona excepcionalmente en atención a causas justificadas: persecución del delito, operaciones de paz, etc.; manifestándose una flexibilidad del territorio estatal como límite de la aplicación de su propio derecho, igual que sucede con el de las CC.AA.

<sup>121</sup> En ellas se argumenta sobre la declaración del art. 139.1 CE, que se dirige al territorio (del Estado), como espacio común de ejercicio de derechos y obligaciones, y genéricamente a cualesquiera otras subdivisiones, físicas o administrativas, como ámbitos donde no cabe desigualdad alguna en el respeto y cumplimiento de los mismos. La labor interpretativa del Tribunal sobre ello, también es en este caso consecuente con la diversidad latente en la propia armadura del Estado autonómico recordando, por ejemplo en la STC 37/1981 (f.j. 3.c), que lo exigido en todo el territorio es una igualdad en condiciones básicas de ejercicio de los derechos, impeditiva de discriminación, nunca una igualdad absoluta (32). En otras palabras, y respecto de la potestad sancionadora de las CC.AA. en su ámbito de competencia, la STC 27/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas, admite las divergencias interterritoriales proporcionadas y razonables, dentro de los principios básicos estatales (f.j. 29). En este sentido se pronuncia también la STC 168/1993, de 27 de mayo (f.j.8).

Las variaciones normativas entre territorios, en lo que puedan afectar al derecho de igualdad entre los ciudadanos, son tratadas tangencialmente por la STC 90/1989, cuando en su f.j. 5, señala que los mandatos del art. 14 CE no implican forzosamente la uniformidad de posiciones jurídicas de los ciudadanos en todo el territorio español, independientemente del municipio, provincia o Comunidad Autónoma en que residan. A modo de resumen de lo dicho, bien puede argumentarse una resolución que aborda precisamente el art. 139.1 CE, encargado de prohibir las diferencias en los derechos y obligaciones entre las distintas zonas del territorio, como es el caso de la STC 17/1990, de 7 de febrero, que en su f.j. 17, recuerda que este precepto no determina una «(...) *monolítica uniformidad del ordenamiento que reclame la plena identidad de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional* (...)». Esta doctrina se reproduce, entre otras, en la STC 46/1991, de 28 de febrero (f.j. 2), respecto de la obligación de adquirir conocimientos lingüísticos en CC.AA. con régimen de cooficialidad. De entre las numerosas resoluciones al efecto, también la STC 319/1993, de 27 de octubre (f.j. 5): el art. 139.1 CE asegura, junto con otros preceptos, una

Otro grupo destacado de resoluciones son aquellas donde *el territorio es relevante para la interpretación de un derecho fundamental o legal*. En este sentido, la STC 8/1986, de 21 de enero, respecto de la libertad de residencia, declara en el F.J. 3, que la fijación de la misma tiene «(...) *beneficios y perjuicios, derechos, obligaciones y cargas que, materialmente o por decisión de los poderes públicos competentes, corresponden a los residentes en un determinado lugar o inmueble por el mero hecho de la residencia, derechos, obligaciones y cargas que pueden ser diferentes en cada caso, en virtud de circunstancias objetivas y de acuerdo a lo dispuesto en el ordenamiento (...)*»<sup>122</sup>.

En relación al *territorio como factor corrector de desigualdades e instrumento de consecución de políticas sociales*, en este conjunto pueden incluirse todas las resoluciones que admiten los factores territoriales como un justificante de tratamientos normativos específicos. En ellas se valora la ubicación geográfica como factor habilitador de tratos positivos correctores. Como puede apreciarse, existe una clara relación con las sentencias referidas a derechos que acaban de tratarse, pero avanzando un paso más mediante la aplicación de principios latentes en la consideración constitucional del territorio: el de solidaridad, el de redistribución o el de representación. Ejemplo de este reconocimiento de la diversidad de trato constitucionalmente admitida es la STC 35/1984, de 13 de marzo<sup>123</sup>.

---

determinada uniformidad normativa en todo el territorio, preservando una posición común de los españoles. Esa igualdad *integradora de la autonomía*, convive con la diversidad emanada de los ordenamientos autonómicos. Es preciso aludir también, por último, a la STC 89/1998, de 21 de abril, que en su f.j. 3, entiende que la finalidad del recurso de casación para la unificación de la doctrina es la de garantizar la igualdad de los ciudadanos en la aplicación e interpretación de la Ley en todo el territorio nacional. Hay que subrayar que el Poder Judicial trasciende de las particularidades territoriales en cumplimiento del art. 139.1 CE, garantizando la aplicación igual y a la vez *diversa* de derechos y obligaciones.

<sup>122</sup> Del caso particular de la libertad de residencia, el Tribunal extrae una conclusión mucho más genérica respecto del ejercicio de todo tipo de derechos, en ese mismo fundamento: «*El hecho de que los residentes en una determinada zona del territorio nacional hayan de soportar obligaciones y cargas mayores que las de otros, lo que normalmente se corresponde con la atribución de mayores beneficios o de una situación de hecho más ventajosa, no limita o restringe su derecho a la libre elección de residencia (...)*». En efecto, el Alto Tribunal va a constatar que el ejercicio de muchos de los derechos y el cumplimiento de las distintas obligaciones, no es uniforme y que su lugar de ejercicio condiciona el mismo, aun cuando el contenido esencial sea igual en todo el territorio del Estado. Así, la libertad en la fijación de residencia, en la íntima decisión de habitar en un concreto territorio, va a producir consecuencias jurídicas distintas en las facultades de un ciudadano, dentro de dos límites: que las modulaciones en el ejercicio del derecho o cumplimiento de la obligación no desvirtúen el sentido básico o esencial de la figura jurídica en todo el Estado, y que no se afecte la igualdad en el sentido genérico que manifiesta la Constitución. El Tribunal, en el tratamiento de la libertad de residencia, por su conexión territorial, ha tocado siempre temas de esta naturaleza. Así, la STC 90/1989, de 11 de mayo (f.j.5), rechaza que la diferencia de normativas aplicables a un ciudadano según el lugar (Comunidad, pueblo o provincia) en la que resida, afecten en modo alguno a la libertad de residencia: «(...) *en tanto no impidan que el ciudadano opte por mantener su residencia en donde ya la tenga, o por trasladarla a un lugar distinto, lo que constituye el presupuesto jurídico necesario del trato diferente entre diversas regiones. Ciertamente, quien así lo haga habrá de asumir las consecuencias de su opción (...)*».

<sup>123</sup> Esta Sentencia justifica peculiaridades en el régimen fiscal de territorios infraestatales como Ceuta, Melilla y las Islas Canarias, como consecuencia de su ubicación geográfica. También en este tipo de sentencias, habrían de incluirse las que permiten modificaciones del sistema electoral para atender las peculiaridades geográficas que afectan a un determinado territorio (pues su meta no es otra que la cohesión social y representativa), sin afectar la

Por último, hay que destacar un grupo de Sentencias que aborda al *territorio como subdivisión estatal*, y los problemas que esta subdivisión genera en la delimitación de la competencia autonómica y la estatal sobre dicho territorio. Quizá sea este el conjunto de resoluciones más relevante cualitativa y cuantitativamente, debiendo observar dos grandes grupos: de una parte las sentencias en las que la propia delimitación territorial es objeto de conflicto, y de otra las sentencias sobre la competencia autonómica de Ordenación del Territorio, aunque este último grupo será objeto de análisis en el capítulo siguiente con objeto del estudio de la distribución de competencias en la materia y sus límites. De este modo, respecto a las posibles confrontaciones territoriales entre CC.AA., el ejemplo más claro es el de la STC 99/1986 de 11 de julio, sobre el Condado de Treviño, en la cual uno de los temas fondo del conflicto es la determinación del espacio territorial de dos Comunidades Autónomas en sus propios estatutos<sup>124</sup>.

---

igualdad de las candidaturas concurrentes a un proceso electoral. En este caso se encuentra la STC 72/1989, de 20 de abril, que reconoce que ciertas previsiones de la legislación electoral para potenciar la representación de las zonas territoriales de la Comunidad Autónoma, no sólo son razonables, sino incluso imprescindibles (f.j. 3). La ubicación territorial, por tanto, alienta una suerte de discriminación positiva para conseguir mayor representación. Pero, en ocasiones, esta distinción o diversidad es de tal calado que puede poner en cuestión la existencia de la misma si distorsiona la finalidad de la institución que se pretende conformar. En este orden de cosas se puede citar el ejemplo del legislador canario, que ha extremado la atención a su diversidad territorial mediante el manejo de las barreras y porcentajes electorales, lo que ha llevado de nuevo al Tribunal Constitucional a analizar su sistema en la STC 225/1998, de 25 de noviembre. El Tribunal ha recordado su anterior resolución sobre el sistema canario (STC 72/1989), la justificación constitucional de la peculiaridad insular en los arts. 69.3 y 141.4 CE, y la representación zonal derivada del art. 152.1 CE, como elementos legitimadores para atenuar el imperativo de proporcionalidad (también del art. 152.1) de las Cámaras parlamentarias.

<sup>124</sup> El Tribunal decidió en la práctica el procedimiento concreto que debía seguir el citado territorio constituido por dos términos municipales de la provincia de Burgos, en el corazón del territorio de Álava, para segregarse de la Comunidad Autónoma de Castilla-León e incorporarse al País Vasco. Los Estatutos de ambas CC.AA. diferían en la fijación del proceso de cambio para esta circunstancia geográfica fruto del devenir histórico, siendo el asunto fundamental a tener en cuenta la existencia de dos Estatutos aprobados por las Cortes Generales con una dilación temporal de varios años entre los que existe contradicción, y la apuesta de la mayoría del Tribunal por resolver el conflicto en contraste directo de ambas normas con la Constitución en vez de cotejar preceptos estatutarios diversos (f.j. 4) (39). En lo que concierne al tema de este trabajo, es obligado destacar (f.j. 4) la interpretación que efectúa el Tribunal Constitucional del art. 147.2.6) CE, cuando advierte que ese precepto está generando la obligación de las CC.AA. de delimitar su territorio. Pero esa consignación estatutaria, añade, no es meramente definitoria, sino que es susceptible de verse acompañada por previsiones atinentes a una hipotética alteración territorial. A continuación desgrena las distintas posibilidades que recogen los estatutos para definir su territorio: en base a las provincias que lo componen, los municipios..., argumentando una idea que por su especial interés hay que reproducir: «(...) *Este tipo de delimitación (la provincial) del territorio autonómico -que se halla, entre otros, en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (art. 2)- supone, en sentido estricto, una definición del ámbito espacial de aplicabilidad de las disposiciones y actos de la Comunidad Autónoma, mas no una determinación de cuál sea el espacio natural, geográfico, al que desde su entrada en vigor se extienda el Estatuto de Autonomía, pues la identificación de los territorios provinciales integrados en la Comunidad no es, al mismo tiempo, identificación de los límites geográficos de todos y cada uno de ellos. Puede así decirse que en este modo de delimitar el territorio autonómico se actúa mediante normas cuyo objeto no es, en rigor, el territorio mismo, sino el ámbito espacial de aplicación de los actos y disposiciones jurídicas pertenecientes al subsistema normativo de cada Comunidad Autónoma*».

Se observa que el Tribunal percibe que la delimitación territorial autonómica efectuada sobre la base de otros entes territoriales estará sujeta a los cambios que experimenten esas unidades de referencia. Por el contrario cuando la delimitación estatutaria acude a una referencia de carácter físico o geográfico (por ejemplo, el caso del territorio vasco, así delimitado en el art. 2.2 de su Estatuto), la alteración del territorio autonómico pasaría inevitablemente por la reforma del estatuto (f.j. 5): «*Esta segunda forma de delimitación del territorio impide toda alteración del mismo que no se realice mediante el procedimiento establecido para la revisión del Estatuto, a no ser que en éste se contengan reglas específicas para llevar a cabo dichas alteraciones.*» Así, pues, hay que llegar a la conclusión de la

## b) El concepto de Ordenación.

Por otro lado, si atendemos ahora al otro término que compone la disciplina objeto de estudio, esto es el de **ordenación**, se debe considerar este término en un sentido polisémico. De hecho y aplicándolo al sentido del objeto de este estudio, podemos utilizarlo en relación a la distribución física de los hechos en el espacio o de los usos de éste, con el sentido de indicar cómo se localizan; pero con frecuencia incluye también un matiz positivo de disposición adecuada o conveniente, hasta llegar a convertirse en canon o regla de distribución, como en los órdenes de la arquitectura clásica. Dentro de este concreto campo semántico, pero con todos esos matices, se encuentra el término *orden* referido al *territorio*.

Siguiendo con la contextualización dentro de la Ordenación Territorial, a la disposición en el espacio geográfico de determinados hechos naturales (estructuras geológicas, red hidrográfica, tipos de suelo, formaciones vegetales, etc.) o de origen humano (localización de los asentamientos, trazado de las redes de comunicación, entre otros) se le atribuye generalmente un sentido estructurador o mayor significación para el conocimiento y utilización del territorio.

De hecho, el *orden* existente en un territorio dado, puede referirse tanto a la descripción y comprensión de los integrantes del mismo que consideramos principales o que lo estructuran, que pueden ser naturales (componente geológica, red hidrográfica, tipos de suelo, etcétera) o sociológicos (localización y tipología de los asentamientos, trazado de las redes de comunicación, etcétera) o pueden también expresar una percepción o valoración cualitativa de la ordenación y distribución de los mismos en el territorio. Sería una valoración dinámica y sujeta a transformaciones en el tiempo y en el espacio, que varía sobre todo en función del nivel socio-cultural de la población; así, hasta hace pocos años, por ejemplo, no se consideraban conceptos como preservación, fragilidad, conectividad, etcétera, mientras que actualmente se nos antojan esenciales en nuestro entorno. Los elementos territoriales o espaciales a los que hacemos alusión y su evaluación, cambian de unos momentos a otros según las culturas y los grupos sociales, dependiendo de la consideración o uso del ámbito considerado<sup>125</sup>.

---

particular relevancia que puede tener el procedimiento de fijación del territorio autonómico, y las consecuencias jurídicas que la diferente protección de la *integridad* de otros espacios territoriales (provincias, alteradas por ley orgánica, y municipios, por ley autonómica), pueden hipotéticamente generar en su territorio.

<sup>125</sup> Así, por ejemplo, un tendido ferroviario antes valorado como factor de expansión urbana puede más tarde ser considerado como una barrera; una red de vías pecuarias, clave para la actividad ganadera en una larga etapa histórica, queda como espacio de dominio público sin uso social alguno; el encauzamiento y embovedado de un río en su curso urbano valorado como una actuación saludable y reductora de riesgos hace tan sólo unos años, puede

Si analizamos los términos conjuntamente dentro de la concepción de la naturaleza de la Ordenación del Territorio como un conjunto de decisiones o disposiciones de carácter político-administrativo, la misma se podría configurar como la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio geográfico propio; especialmente de aquéllos a los que atribuimos un sentido estructurador o un mayor significado respecto a las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan. La voluntad y los actos para disponer, de la forma considerada más conveniente, determinados hechos en el territorio forman parte de las tareas habituales para una Administración o Gobierno.

Se pueden encontrar en este sentido fácilmente ejemplos, incluso correspondientes a situaciones muy poco evolucionadas, en los que el espacio geográfico atribuido a un solo órgano de poder ha sido considerado unitariamente para proponer determinadas acciones globales de ocupación y utilización, cosa que sin embargo no pasa en una organización política como es la española, caracterizada por la descentralización y asunción, como veremos más adelante, de la competencia de ordenación del territorio por las Comunidades Autónomas, lo cual a su vez va a provocar que cada una de ellas defina la ordenación territorial en atención a las características propias del territorio de cada una de ellas<sup>126</sup>.

### **3. Principales posicionamientos doctrinales sobre el concepto de Ordenación del Territorio**

#### **a) La diversidad doctrinal sobre el concepto**

Es necesario igualmente dejar sentado, antes de entrar a abordar los principales posicionamientos de la doctrina sobre la Ordenación del Territorio, que no existe una concepción unitaria o global sobre qué pueda ser la materia objeto de estudio. De hecho y como afirma entre otros autores JAVIER SOLA TEYSSIERRE, no se aprecia una concepción uniforme en la doctrina jurídica acerca de lo que sea o en lo que realmente consista la Ordenación del Territorio como tal.

---

entenderse ahora como la eliminación irreparable de un importante recurso natural, ambiental y de ordenación, o una insalubre área pantanosa se convierte en zona protegida por sus valores naturales como humedal.

<sup>126</sup> Este fenómeno suele ser caracterizado por la legislación autonómica como “definición de un modelo territorial”. Así, art. 18.4 de la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, el art. 1 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación del Territorio de las Islas Baleares, Exposición de motivos de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia o la Ley 4/1990, de 21 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.

Por el contrario, se observan variadas posiciones a la hora de explicar el origen de esta función pública, así como en cuanto a su contenido y designio, centrándose en muchos casos las diferencias en el distinto alcance de unos u otros le asignan, esto es, en la visión de lo que debe o no abarcar este tema en concreto<sup>127</sup>. Sin embargo y como afirma JOSÉ LUÍS ÁVILA ORIVE, parece generalmente aceptado que la Ordenación Territorial es una expresión sobre la que existe, razonablemente, una serie diversa de concepciones debido a las también diversas perspectivas que concurren en su configuración y a las conexiones económicas, sociales y políticas que se dan en esa base que constituye su objeto, como es el territorio<sup>128</sup>.

En este sentido, MANUEL BENABENT FERNANDEZ DE CÓRDOBA, afirma que “los términos de planificación territorial, planificación regional, Ordenación del Territorio o planificación espacial que, a veces, se han utilizado como sinónimos, han tenido interpretaciones diferentes según el ámbito profesional en el que se pronunciara e incluso el momento o periodo histórico. Incluso se podría decir que esta controversia nominalista, hasta fechas recientes, nos demuestra antes que nada la invocación a una función pública hartamente imprecisa la expresión de diferencias conceptuales acerca de una materia escasamente aceptada<sup>129</sup>”.

En efecto, si analizamos la doctrina española sobre el concepto de Ordenación del Territorio, no existe una postura unánime ya que las

---

<sup>127</sup> *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2007, pág. 58.

<sup>128</sup> Sigue afirmando el autor en *La Ordenación del Territorio...* cit, pp. 29 y ss., que no es extraño que la expresión que trate, con alguna ambición, de erigirse en solución o instrumento de racionalización de todo lo que en el espacio físico se ubica, tenga necesariamente una variopinta y en ocasiones, contrapuesta serie de posiciones acerca del significado, contenido y funciones que debe cumplir ese concepto para algunos mal denominado Ordenación del Territorio.

<sup>129</sup> El mismo autor afirma en *La Ordenación del Territorio en España...* cit, pp. 21 y ss., que no existen muchos estudios con anterioridad a los años ochenta que consideren a la Ordenación del Territorio como objeto de atención; la etapa que se inicia tras la Constitución de 1978 sin embargo, sí ha sido más profusa en estudios, fundamentalmente de juristas que han tratado la materia desde la perspectiva del Derecho Administrativo y Constitucional, pero ha faltado una reflexión disciplinar de carácter general, y ello a pesar de que en la última década se han realizado más planes de Ordenación Territorial que en todo el siglo XX. Ocurre por tanto, que la reflexión disciplinar se ha circunscrito en estos últimos años al marco de las distintas Comunidades Autónomas y, como ha sido señalado, en nuestro país como viene ocurriendo también en Italia, la descentralización dificulta la transmisión de experiencia y reduce los ámbitos de debate” - algo con lo que se está en total desacuerdo, ya que el Estado de las Autonomías, según nuestra opinión, ha supuesto la mayor revolución y diversificación administrativa en nuestro país con creces, lo cual de por sí supone un campo de debate y de relaciones entre ellas extremadamente rico.

“De hecho -continúa el autor-, a pesar de la abundante producción bibliográfica existente, apenas existen trabajos que especulen, con un sentido global, acerca de los contenidos disciplinares de la Ordenación del Territorio, sobre la orientación de los planes, sobre el modo en que se abordan los aspectos esenciales a que llaman las respectivas normativas, sobre su metodología, o sobre otras cuestiones objeto de interés de la Ordenación Territorial, limitándose la mayoría de las veces a la presentación del caso concreto, a la descripción de las soluciones planteadas a tal o cual problema específico”.

conexiones económicas, sociales, políticas, etcétera que se dan en torno a este tema son tan complejas que ello determina las variopintas posiciones doctrinales que se vienen adoptando.

En todo caso, la Ordenación Territorial no es una disciplina nueva en España aunque sí se ha institucionalizado ya, como vimos en la Introducción de esta obra, aunque con notable retraso si se compara con nuestro entorno europeo, y por ello, es posible rastrear cuál podría ser su alcance o denominación, toda una trayectoria como expusimos, a partir de mediados de los años veinte. Aunque también es verdad que se trata de una trayectoria discontinua en la que se destacan pocos reflejos prácticos relevantes en el tiempo, pero al fin y al cabo se constata una elaboración teórica que ha venido sustentando desde sus inicios la necesidad de abordar los problemas urbanísticos, fundamentalmente de las grandes ciudades, desde una perspectiva territorial más amplia y son esos hitos, los estudios y los planes realizados, aprobados o no, los que ha ido conformando la disciplina.

#### **b) La Ordenación del Territorio como disciplina jurídica diferenciada**

En esta línea de argumentación y siguiendo a ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS entre otros autores, puede considerarse que no se pueden agrupar todas las posturas doctrinales simplemente en una o más grandes concepciones, ya que la realidad es más compleja<sup>130</sup>; sí podríamos sin embargo agruparlas al menos en un primer grupo, cuya postura ya se analizó suficientemente en el Capítulo preliminar de esta obra, para los que la Ordenación del Territorio ha surgido como evolución lógica del Urbanismo, al producirse la superación definitiva del nivel local de Ordenación Territorial, para pasar a un nivel regional. Por otro lado, un segundo grupo, que integraría las posiciones doctrinales que encuentran un elemento diferenciador en la Ordenación del Territorio frente a la Ordenación Urbanística, una diferencia sustancial de fondo así como unos objetivos distintos y, en definitiva, una nueva función pública que acomete la ordenación del espacio con unas perspectivas radicalmente novedosas.

Sin embargo, podríamos definir incluso otro tercer grupo diferente de los otros tres vistos expuestos por PÉREZ ANDRÉS, que sería el de aquellos autores que ni siquiera consideran como apropiado o acertado el propio

---

<sup>130</sup> *La Ordenación del Territorio, una encrucijada...* cit, pp. 102 y ss. Sin embargo, desde nuestro punto de vista y tras el análisis hecho en la introducción de la presente obra acerca de los orígenes históricos y doctrinales de esta materia, no parece conveniente realizar una división en torno a las posturas doctrinales que han abarcado la materia, ya que precisamente la multidisciplinaria de la Ordenación del Territorio parece razón suficiente para no aislar un solo elemento como el definitivo en cualquier definición válida del concepto de Ordenación Territorial, sino que la misma debe ser una definición integral y conjugadora.

término Ordenación del Territorio para definir la materia objeto de estudio por su naturaleza y objetivos. En este sentido, encontramos ejemplos como F.J. ENÉRIZ OLAECHEA, el cual afirma que tal expresión no parece muy afortunada, pues lo que se ordena no es tanto el territorio como todo el cúmulo de actividades que se realizan o se pretenden realizar sobre el mismo<sup>131</sup>.

Incluso hay otra corriente doctrinal que recoge igualmente MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, que afirma que la Ordenación del Territorio en España habría sido minimizada tras la Constitución de 1978, llegando incluso a la conclusión de que por esta materia debía entenderse todo lo contenido en la Ley del Suelo en relación con los planes directores de coordinación, que es la única figura de planeamiento existente, de naturaleza y contenido aproximados a lo que desde un punto de vista teórico se entiende por Ordenación del territorio<sup>132</sup>; para afirmar a continuación que en todo caso, estos planes era inviables debido a la estructura constitucional del Estado de las Autonomías y la imposibilidad de vincular a la Administración Central en aquellas materias, como la planificación económica, en que ésta tenía competencia exclusiva.

Sin embargo es el segundo grupo conceptual el que aquí nos interesa ahora analizar, esto es, el que concibe a la Ordenación Territorial como una disciplina jurídica diferenciada y autónoma en el ordenamiento jurídico.

Dentro de este gran grupo doctrinal, ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS localiza incluso una división en otros tres subgrupos claramente identificados:

El primero, constituido por aquellos autores que consideran que la Ordenación del Territorio supone una trascendental e innovadora función coordinadora de todas las actividades con incidencia física sobre el territorio.

Un segundo subgrupo, conformado por los que como dato definidor o diferenciador de esta materia consideran que debe consistir en una técnica de plasmación geográfica de la planificación económica; y por último, un tercer grupo formado por aquellos autores que mantienen que se trata de una función pública tan global que implica la coordinación de todas las políticas que inciden

---

<sup>131</sup> *La Ordenación del Territorio y su tratamiento en la legislación de Navarra*. Tesis Doctoral, Facultad de Derecho Universidad del País Vasco, Editorial Cívitas-HAEE/IVAP, Oñati 1991, pág. 35.

<sup>132</sup> *La Ordenación del Territorio en España...*cit, pág. 194.



en la conformación del espacio, incluyendo entre ellas la Ordenación Macroeconómica, que ocupa para éstos un lugar especialmente destacado.

Y por último, un tercer subgrupo de autores, con el que en esta obra nos alineamos en su visión de la materia tratada, en el que encontramos las concepciones que consideran la Ordenación del Territorio como una función pública global, integral, antropocéntrica y finalista, que tiene como objetivo la consecución de una mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, es decir, la conformación social general. Es pues en este subgrupo donde más definiciones encontraremos seguidamente en expresión de sus diversos exponentes doctrinales.

De hecho, uno de los aspectos de la Ordenación Territorial en los que sí parece que confluyen todos los autores, ha sido en la afirmación, ya mencionada en esta obra anteriormente, de que se trata de una materia marcadamente interdisciplinar, aspecto éste que incluso marca su propia naturaleza y lo que la convierte en un tema de obligado interés asimismo para muchos campos científicos, aparte del jurídico, como el turístico, el energético, la cultura, las infraestructuras, transporte, desarrollo económico etcétera<sup>133</sup>. Interés que a la postre llega a concurrir en el mismo objeto aportando cada uno su particular punto de vista, como tendremos ocasión de comprobar más adelante dentro de esta obra.

De hecho, la Ordenación Territorial en nuestro país ha tenido, como hemos visto en el capítulo preliminar, un transcurrir azaroso en el que unas veces se ha entendido como planificación urbanística a escala supramunicipal, otras como planificación económica regional y, finalmente, a partir de la Constitución ha adquirido un nuevo sentido.

La Constitución, como veremos, no conceptúa ni asigna explícitamente un contenido a la Ordenación del Territorio, pero de la lectura del texto constitucional, de las normativas aprobadas por las Comunidades Autónomas, de los propios planes aprobados y de las sucesivas Sentencias del Tribunal Constitucional se extrae una concepción de la Ordenación Territorial como una actividad pública concreta o específica que tiene por objeto establecer las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, y va a consolidarla como una competencia de

---

<sup>133</sup> En este sentido, otros autores como A. PÉREZ MORENO en su obra *Urbanismo y desarrollo regional: Contenido del nuevo Regionalismo*. REDA, nº 8, 1976, pág. 51, expone que la Ordenación del Territorio opera necesariamente a través de un método interdisciplinario en el que concurren arquitectos, administradores, antropólogos, economistas, estadísticos, geógrafos, ingenieros, sociólogos... etcétera.

las Comunidades Autónomas que contempla la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos a fin de garantizar, de ese modo, el mejor uso de los recursos y el equilibrio entre las distintas partes del territorio.

El término "Ordenación del Territorio", que es el más utilizado, es pues un concepto muy impreciso dentro del Derecho Público como comentamos al principio; de hecho está mal utilizado: lo que se ordena no es el territorio sino las actividades que se realizan o pretenden realizar sobre el mismo. La principal razón de tal imprecisión en el concepto proviene de la relativa modernidad del término, frente al concepto de "Urbanismo", que cuenta con más de un siglo de fijación conceptual como ya hemos podido comprobar.

No en vano autores como el anteriormente citado DOMINGO GÓMEZ OREA, configuran la Ordenación territorial fundamentalmente como una "expresión física del estilo de desarrollo", en el sentido de que la misma puede interpretarse como la proyección en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad, y el sistema territorial como el resultado de aquéllas<sup>134</sup>.

De este modo, la Ordenación del Territorio define la estructura espacial o marco físico (forma de utilización del suelo, redes formadas por los núcleos de población y por los canales que conectan el conjunto) en el que se han de ubicar las actividades propiciadas por la política social, económica, cultural y ambiental de la sociedad como decíamos, y regula el comportamiento de los agentes socioeconómicos, todo ello orientado a conseguir un desarrollo equitativo, equilibrado y sostenible de las diferentes Comunidades Autónomas.

Esta idea justifica el contenido planificador que caracteriza a la Ordenación Territorial, y en este sentido se hace ésta cuando se toma en cuenta el territorio en la definición de la estrategia de desarrollo (lo cual se verá claramente como ejemplo cuando analicemos más adelante la Estrategia

---

<sup>134</sup> De hecho, el mismo autor en *Ordenación Territorial...* cit, pp. 30 a 31, señala que las expresiones sistema territorial y modelo territorial se utilizan frecuentemente como sinónimas, aunque la segunda, el modelo territorial, se refiere sólo a la representación simplificada del sistema territorial. En el presente, el estilo de desarrollo definido por tales políticas, se plasma en las actividades –los usos del suelo– que se localizan en el territorio, en los asentamientos poblacionales y en los canales de relación (infraestructura viaria y otras), que dan funcionalidad al sistema; y todo ello configura el modelo territorial: la expresión física y visible de una sociedad, la cristalización de los conflictos que en ella se dan, el reflejo de los cambios que se producen en el estilo de desarrollo y, en suma, en la escala de valores sociales.

Así, el modelo territorial refleja el estilo de desarrollo, la base económica de una sociedad, las actividades que soportan el tejido social y la forma en que se agrupan y relacionan los ciudadanos, de tal manera que distintas estrategias de desarrollo económico, social, cultural y ambiental, implican usos, aprovechamientos y comportamientos del suelo que producen modelos territoriales diferentes.

Territorial Europea) y cuando se vinculan a él las actividades que configuran dicha estrategia.

En cuanto a la justificación o a la necesidad de plantear a la Ordenación Territorial como una disciplina jurídica diferenciada en el ordenamiento jurídico, la misma surge primeramente por la preferencia del enfoque planificado frente a la evolución espontánea del territorio y de sus usos, por lo que esta materia surge como el método planificado más eficaz para evitar actividades desvinculadas del medio, su localización desordenada, a un comportamiento insolidario e insostenible a largo plazo que provoca desequilibrios territoriales, ocupaciones y un uso desordenado del suelo, degradación ambiental, etcétera.

**c) Exposición de las principales concepciones doctrinales sobre la Ordenación del Territorio, como disciplina jurídica diferenciada**

Pasando ya a ver un muestrario de las diferentes y principales grupos de concepciones teóricas sobre la Ordenación del Territorio, trataremos de enfrentarnos con este concepto tan difícilmente definible, desde las posiciones acogidas por la doctrina española sobre el mismo. En este sentido, hay que empezar adelantando que la doctrina española ha expresado muy profusamente sus posicionamientos sobre tal concepto, por lo cual encontramos que no puede disponerse de un concepto doctrinal unitario que posibilite la planificación basada en un sistemático fondo teórico, evitando la confusión y ambigüedad que se puede producir sobre la expresión<sup>135</sup>.

**i) Las concepciones doctrinales de la Ordenación del Territorio como Función Pública**

Dentro de este primer grupo doctrinal y siguiendo una definición de la materia como una función pública de las Administraciones, podríamos entender a la Ordenación del Territorio como un conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a conseguir en un territorio una distribución óptima de la población y de las actividades económicas y sociales y, en consecuencia, de los grandes ejes de la comunicación, de los equipamientos públicos de carácter general y de los espacios libres<sup>136</sup>. Esto es, el concepto de Ordenación del Territorio se

---

<sup>135</sup> Hay que tener en cuenta que desde un sector doctrinal se ha puesto de manifiesto la confusión que se produce en torno al concepto de Ordenación del Territorio e incluso a la práctica que se deriva de su aplicación. Confusionismo que, por otro lado, puede resultar hasta cierto punto explicable si se tiene en cuenta el modo en que tal disciplina entra en España y la evolución que experimenta la propia naturaleza de la materia, y en esa medida, su relación en ocasiones de identidad en los objetivos y métodos con otras materias, y la confluencia sobre el elemento que es la razón de su existencia (así, J.ALLENDE LANDA en su obra *Política de ordenación del territorio y políticas sectoriales: El caso de la Comunidad Autónoma Vasca*. IVAP, Oñati 1988, pág. 472, o también J.C. TORRES RIESCO en *Propuestas...* cit, pág. 48).

<sup>136</sup> De esta opinión son autores como por ejemplo A. GARCÍA ÁLVAREZ, en *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*. RET, nº 4, 1981.

une íntimamente a su propio objetivo, referido éste a dirigir y establecer un orden de prioridades en el uso del territorio correspondiente a un país o un área regional en general, para obtener un fin deseado.

Podemos identificar igualmente, otro grupo de autores que consideran a la Ordenación del Territorio como una nueva función pública con una finalidad eminentemente globalizadora e integradora, que tiende en definitiva a la consecución de una mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, para lo cual entienden implicadas a numerosas políticas y disciplinas. Para este grupo, la Ordenación Territorial será una función pública encaminada a la conformación social general, a alcanzar el máximo bienestar del hombre sobre el territorio, utilizando para ello los métodos e instrumentos que sean necesarios<sup>137</sup>.

Entendido el término *ordenación* en un sentido muy genérico, la mejora del orden territorial es una función pública compleja, un objetivo sostenido y permanente en el que intervienen todas las Administraciones dentro del ámbito de sus competencias, los principales agentes sociales e, individualmente, los ciudadanos que lo desean, mediante la participación en la principal herramienta de ordenación territorial que más adelante analizaremos como elemento clave de esta obra: los Planes de Ordenación Territorial.

Sin embargo, esto último hay que conjugarlo con el hecho de que la función de Ordenación del Territorio, por ser de interés general y colectivo, está por encima de los intereses más o menos legítimos de los particulares o individuales, por lo que necesariamente debe ser una función pública derivada

---

<sup>137</sup> Entre ellos, JUAN CARLOS TORRES RIESCO en *Propuestas para...*cit, pp. 48 y ss, defiende una concepción de la Ordenación del Territorio como forma de intervención de los poderes públicos que se estructura en torno a variables y objetivos socioeconómicos y no de naturaleza exclusivamente arquitectónico-urbanística, donde siempre es un objetivo primordial la viabilidad económica efectiva de las actuaciones con incidencia en el territorio. Para este autor, la Ordenación Territorial siempre está ligada profundamente a la conocida como “economía del bienestar”, y en ella se encuentra, por encima de otras utilidades, una actuación orientada al planeamiento y coordinación de acciones tendentes tanto a adaptar el territorio a las necesidades del sistema socioeconómico, como a modificar el mismo para provocar una utilización adecuada de los recursos y equipamientos territoriales. A pesar de que a entender de este autor la trascendencia económica de la Ordenación del Territorio es vital, no olvida otros factores o elementos presentes en la misma, y de este modo considera que estamos ante un concepto global-integral, un escenario en el que se habrán de coordinar y territorializar todas las políticas sectoriales que puedan tener incidencia territorial, y ello siempre de acuerdo con los objetivos de equilibrio regional y llevando a efecto la incorporación de la variable físico-ambiental en la toma de todas las decisiones sobre tales acciones territoriales. Se trata en definitiva de atajar, mediante una planificación eficiente, global e interdisciplinaria, el problema de cómo incrementar el nivel de bienestar de un país y de sus diversas regiones, dentro de los límites fijados por determinadas restricciones sociales, económicas y físico-ambientales.

Igualmente en el sentido de anteriores definiciones, E. LARRODERA LÓPEZ en *Urbanismo y Ordenación Territorial*. Curso de Ordenación del Territorio, Colegio de Arquitectos de Madrid, 1982, pág. 15, concibe la materia como “el conjunto de acciones esencialmente de carácter público dirigidas a conseguir en un territorio definido, la óptima utilización de sus propios recursos y de los recursos ajenos que le sean atribuidos, para que su población pueda desarrollar plenamente sus actividades, en forma equilibrada con su propio marco natural y ambiental, así como otros territorios integrados en unidades solidarias de ámbito superior”

del orden público y no de disponibilidad discrecional para los particulares, por lo que participación no significa en este caso capacidad de disposición de los mismos. Resulta en este sentido obvio que el territorio forma parte necesaria de ese conjunto de elementos con los que debe contarse para la materialización de algunas políticas sectoriales. En la medida en que todas las políticas son diversas y los centros de decisión autónomos, se produce una dispersión que desemboca en el territorio, favoreciendo la generación de disfunciones y desequilibrios<sup>138</sup>.

Ejemplo claro de una definición doctrinal que aúna la naturaleza y objetivos del tema en cuestión, es la de FERNANDO LÓPEZ RAMÓN el cual califica la Ordenación del Territorio como una función pública horizontal que debe condicionar a las funciones públicas sectoriales con la finalidad de corregir los desequilibrios territoriales en una forma que permita hacer compatibles los intereses públicos del desarrollo económico y la mejora de la calidad de vida<sup>139</sup>. De este modo, LÓPEZ RAMÓN acoge en algunos casos un concepto estricto en el que la Ordenación Territorial desempeñaría una función limitadora de la discrecionalidad del planeamiento municipal urbanístico y de las políticas sectoriales que inciden en el espacio.

Aunque, por lo general, ha venido adoptando un concepto más amplio, para lo cual ha considerado que son aspectos fundamentales de un concepto actual de Ordenación Territorial, como es constituirse en una función pública correctora de desequilibrios territoriales, y consistir, en gran medida, en la plasmación geográfica de la planificación económica<sup>140</sup>.

De opinión similar a la de este autor, para LUÍS MARTÍN REBOLLO es clave, a través de la Ordenación del Territorio, mantener el equilibrio entre el

---

<sup>138</sup> Por ejemplo, L. CHACÓN ORTEGA define a la Ordenación Territorial en *Catálogo de términos urbanísticos*. Editorial Bayer Hnos., Barcelona 1983, pp. 107 y 108, como la “organización integral de un territorio mediante su planificación económica, social y urbanística”, y también como la “organización y estructuración de un territorio en el que los núcleos de población son tratados como focos de la estructura, sin descender al estudio de su ordenación interna y cuyo contenido es la propia estructura constituida por los núcleos de población y demás focos generadores de actividad integrados dentro de un sistema de relaciones múltiple”.

<sup>139</sup> *La política regional y la ordenación del territorio en Derecho español*, en ob. Col.. Condiciones Institucionales de una política europea de Ordenación del Territorio (Coord. Marcou y H. Siedentopf), Zaragoza, 1994, pág. 231.

<sup>140</sup> A pesar de haber utilizado la Ordenación del Territorio como macro concepto, el autor en su obra *Fundamentos de una ordenación del territorio sectorial*. Autonomías, nº 14, Barcelona julio 1992, pp. 44 a 50, últimamente ha venido a poner en duda el carácter globalizador de tal concepto, llegando a barajar incluso como sería alternativa para alcanzar la finalidad de la ordenación integral del territorio que a ésta se llegue desde las distintas políticas sectoriales que inciden sobre el mismo, disciplinando para ello el proceso de toma de decisiones de los responsables de cada política sectorial, mediante diversas exigencias organizativas y procedimentales. De esta forma, la función pública diferenciada conocida como Ordenación del Territorio se podría ver reducida simplemente a una actividad directiva del urbanismo municipal. A pesar de todo ello, este autor sigue reconociendo su virtualidad para que sirva como función pública integradora de otros usos o actividades susceptibles de producirse en el espacio físico, aunque para ello haya que afinar el sistema de distribución competencial.

desarrollo económico y la conservación de la naturaleza. Para él, esta moderna función pública se mueve en el vértice de un equilibrio plural: entre la política económica general y la planificación urbanística, entre el desarrollo y la conservación, y entre las competencias estatales y las competencias regionales o locales.

De este modo, este autor se muestra extraordinariamente preocupado por la mayor dificultad que entraña la plasmación de la Ordenación del Territorio en un Estado compuesto; en nuestro caso, se trataría pues de poner el acento en la imprescindible articulación competencial, en la vertebración, en la cooperación y en la colaboración, para así lograr los objetivos que una sola organización carece de capacidad para obtener por los problemas que la confluencia competencial y la interconexión de las distintas instancias administrativas vienen generando<sup>141</sup>.

Por último, otros autores consideran que la Ordenación del Territorio supone la organización coherente de la actividad que el hombre despliega sobre un espacio y el consiguiente uso que hace de él, sea cualquiera el grado o intensidad de tal actividad<sup>142</sup>.

## **ii) La Ordenación Territorial como técnica o instrumento de planificación de los usos del suelo**

Este grupo de autores, entiende que la Ordenación del Territorio se debe concebir como la política y la técnica administrativa dirigida a lograr, a través de criterios y de instrumentos de planeamiento vinculados con la planificación económica, bien el desarrollo equilibrado de las economías regionales y supra regional, junto con la mejora social de la calidad de vida ciudadana, la preservación del medio ambiente y la racional utilización de los recursos naturales y del suelo, bien la fijación de prioridades de los usos y actividades, principalmente públicos, en el territorio en cuanto recurso natural escaso, sin

---

<sup>141</sup> *La Ordenación del Territorio: una función autonómica entre las competencias estatales y la autonomía local*, en el volumen *Instituciones Autonómicas: Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Cantabria*, Santander, Universidad de Cantabria, Asamblea Regional de Cantabria, 1993, pp. 420 y ss.

<sup>142</sup> Destacan en este sentido autores como L.M. FRUTOS MEJÍAS en *Conceptualizaciones sobre Ordenación del Territorio y su aplicación al desarrollo regional de Extremadura*. Estudios Territoriales, núm. 3, 1981, pág. 32, o También en esta línea, MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN, el cual en *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional*, en Revista de Administración Pública, núm. 131, Madrid mayo-agosto 1993, Pág. 36, considera a la Ordenación del Territorio como aquella función pública que tiene por objeto establecer el marco de referencia espacial necesario para las distintas actividades humanas, ya sean de asentamiento de la población, productivas o de protección de los recursos naturales, señalando a su vez, la vocación de las diversas zonas del territorio; función a la que califica como de finalidad integradora y omnicompreensiva, y fuertemente ligada al desarrollo económico.

que quepa excluir la posibilidad de perseguir simultáneamente estos objetivos<sup>143</sup>.

Por otro lado, una definición un poco más compleja y completa es la que expone GONZALO SÁENZ DE BURUAGA<sup>144</sup>, que alude implícitamente al análisis y planificación territorial, optando por el ámbito regional, teniendo en cuenta la diversidad funcional y jerárquica de los núcleos de población y la necesaria integración de los distintos niveles de espaciales. Así, definió la Ordenación Territorial como “el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio, y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales”. Dicha concepción encuentra pleno reflejo en el contexto actual habida cuenta de la pertenencia de España a la Unión Europea y la creciente presencia que tiene la materia objeto de estudio en ésta<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> Así, FRANCISCO J. ENÉRIZ OLAECHEA *La Ordenación del Territorio...*cit, pp. 85 y ss. Este autor concibe la materia como una actividad administrativa, vinculada estrecha y directamente con el urbanismo y cuyo objeto jurídico consiste en ordenar y dar coherencia a los distintos usos que inciden sobre el espacio físico territorial. El concepto podría calificarse de parco a la vista de otros conceptos manejados por el Derecho comparado y, especialmente, por el europeo.

<sup>144</sup> *Ordenación del Territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*. Editorial Guadiana, Madrid 1969, pp. 16 y ss. El mismo autor, señala también en *Sentido de la Ordenación Territorial en la España actual*. Rev. De Estudios Territoriales, nº 7, 1982, pp. 19 y ss., que la consideración del la Ordenación del Territorio como actividad dirigida a localizar las actividades sectoriales y los asentamientos humanos en el territorio, a fin de maximizar su productividad global. Para Saenz de Buruaga, la Ordenación del Territorio debe apuntar hacia la consecución de un cambio cualitativo del sistema socioeconómico de forma que se consiga mucha más equidad. En este sentido, la Ordenación Territorial debe ser un instrumento y no una consecuencia, y ha de estar al servicio de la política y planificación socioeconómica global. En efecto, el autor recalca que la materia no debe ser la consecuencia o finalidad sino un instrumento al servicio de objetivos más importantes como son la equidad interregional, la integración interespacial, y la mejor localización de las actividades sectoriales.

<sup>145</sup> A este respecto, OMAR BOUAZZA ARIÑO pone como ejemplo el caso de la distribución de los Fondos Estructurales (FEDER; FEGOA; FSE, etcétera), los cuales cumplen una de las funciones típicas a las que está llamada toda ordenación del territorio, como es la corrección de los desequilibrios territoriales, en relación con las infraestructuras básicas y el medio ambiente. También, la posibilidad establecida en la aún no en vigor Constitución Europea a fecha de la presente obra, de dictar en el seno de la U.E. una Ley o una Ley marco en la materia, última manifestación de la importante presencia que progresivamente ha tenido la ordenación del territorio en diversos documentos comunitarios. Asimismo, SÁENZ DE BURUAGA en *Sentido de la Ordenación del Territorio...* cit, pág. 19, asigna tres sentidos o significados a la Ordenación Territorial, conforme al conjunto de funciones y necesidades de una sociedad como la española; el primer sentido es eminentemente económico, tratando de localizar la forma óptima las diversas actividades sectoriales a fin de maximizar su productividad global. Un segundo sentido, sería la concepción de la Ordenación Territorial como instrumento armonizador del desarrollo de los diversos espacios territoriales. El último trataría de verla como medio de integración socio-económica en los diversos niveles regionales, nacional y europeo. Sin embargo, el autor afirma que “la Ordenación del Territorio en España, no es más que una ordenación urbana, siquiera sea en los ámbitos que escapan propiamente al ámbito estricto de la ciudad”.

Y también de la misma opinión resultaba la consideración que JOSÉ LUIS GONZÁLEZ HABA y ROBERTO MARTÍNEZ DÍEZ, los cuales en *Ordenación territorial en una nueva situación. Ciudad y territorio: Revista de ciencia urbana*, núm. 1, 1980, pág. 27, hacían del análisis constitucional, concluyendo que la Ordenación del Territorio suponía una regresión porque “ni se constituía como actividad sustantiva en el marco de los principios rectores de la política social y económica ni se constituye como una técnica planificadora al servicio del equilibrio territorial de las actividades productivas y los asentamientos poblacionales, de manera que la Ordenación Territorial podía concebirse como un instrumento de determinación de las vocaciones de las distintas partes del territorio y de la formulación de las grandes líneas del planeamiento infraestructural y de usos generales dentro de los distintos

### iii) La Ordenación del Territorio como elemento coordinador de las políticas sectoriales

Una característica comúnmente asociada a la función de la Ordenación del Territorio es la de jugar un papel coordinador de las políticas sectoriales que puedan mostrar una incidencia territorial, al objeto de conseguir una ubicación adecuada de las distintas actividades<sup>146</sup>.

Destaca en este sentido, LUCIANO PAREJO ALFONSO el cual, en alusión a la anteriormente citada necesidad de coordinación y coherencia de las actuaciones del conjunto de los poderes públicos, resalta la especificidad de la Ordenación territorial en este punto, debido a la peculiar tensión en ésta entre los objetivos de la territorialidad (racionalidad global desde el punto de vista del medio físico) y los de la sectorialidad (racionalidad propia de cada objetivo concreto), teniendo en cuenta la división organizativa del poder de responsabilidades. De otro lado, pone especial énfasis en que la esencia de que esta materia es precisamente su perspectiva territorial, y de este modo la califica como “el análisis del territorio desde determinados criterios, de los que resulta la valoración –positiva o negativa- del estado real y la necesidad de una acción preventiva y, en su caso, correctora para alcanzar el fin constitucional, la utilización racional”.

También, sostiene que la Ordenación Territorial “consiste materialmente en la reducción a coherencia, la racionalización de la compleja intervención humana en y sobre el territorio, por lo que ninguna de las actividades públicas con incidencia o repercusión física relevante le puede ser ajena”. Además, afirma que “la Ordenación del Territorio es la función pública, preventiva y represiva, de puesta en orden de las cosas, por relación a todas las actividades, en el territorio en cuanto soporte del mundo de la vida individual y colectiva”. Lo cual supone la inundación de todos los ámbitos de incidencia territorial con la formalización de un concepto rector que asegura la coherencia y racionalización de los procesos territoriales<sup>147</sup>.

---

territorios autónomos. Ordenación del Territorio y Urbanismo serían prácticamente la misma cosa, diferenciándose únicamente en la escala de actuación.

<sup>146</sup> Así, entre los posibles significados atribuibles a esta función pública dentro de una concepción integradora, A. GARCÍA ÁLVAREZ en *Ordenación del Territorio...* cit, pág. 15, asocia al contenido práctico de la Ordenación del Territorio en Europa, ya que la define como el conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a conseguir en un territorio una distribución óptima de la población y de las actividades económicas y sociales, y en consecuencia, de los grandes ejes de comunicación, de los equipamientos públicos de carácter supramunicipal y de los espacios naturales libres.

<sup>147</sup> Definición extractada de su obra *La Ordenación Territorial: un reto para el Estado de las Autonomías*. Revista de Estudios de Administración Local, núm. 226, 1985, pág. 238. Según esto, el autor considera que el papel de la Ordenación Territorial es capital para la consecución de los principios rectores de las políticas públicas, por lo que según él, para la Constitución Española la expresión “Ordenación del Territorio” hace referencia a las grandes magnitudes, las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el



De este modo, para este autor la finalidad de la Ordenación del Territorio no es otra que el ordenamiento de las variadas acciones humanas, y desde sus posibles disfunciones, desde el punto de vista único del territorio. Por consiguiente, para él esta materia es pues una función pública, preventiva y represiva, para la puesta en orden –territorialmente- de las cosas, en relación con todas las actividades humanas, públicas y privadas, individuales y de grupo, conforme a los criterios que proporciona el orden constitucional sustantivo pertinente<sup>148</sup>.

Por otro lado, algunos autores desde la indiferenciada utilización, como expresiones, del urbanismo o sus instrumentos y la Ordenación del Territorio, provocan una relación entre ambas que dificulta la delimitación de sus significados<sup>149</sup>.

Por último, hay que destacar que si de la visión conceptual que, a nivel doctrinal, se viene manteniendo acerca de la Ordenación del Territorio, pasamos a indagar la delimitación que de la misma se viene haciendo a nivel normativo, habría que comenzar destacando la caracterización de la misma como una función pública cuya responsabilidad, por tanto, es asumida por la Administración Pública, sin que pueda residenciarse en manos privadas su realización.

---

territorio, y por ello en suma, a una actividad pública dirigida más bien a evaluar las características de un determinado territorio así como su composición y función en la economía del conjunto, y a “dirigir” consecuentemente, la actuación de los grandes operadores sobre el mismo.

<sup>148</sup> El autor señala además en su obra *El Ordenamiento autonómico de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística: fundamentos, condicionamientos, alcance y composición*. En ob. Col. Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística (Dir. Por el mismo autor), Madrid, 1999, pp. 75 a 79, que cuando las actuaciones o planes corresponden a distintas instancias o entes públicos, ha de procederse a su coordinación y la armonización desde el punto de vista de la proyección territorial, lo que constituye cabalmente el origen, y por tanto, la finalidad básica de la política de ordenación del territorio.

<sup>149</sup> Así, I. PEMÁN GAVÍN en *Límites contenidos en el artículo 149.1 de la Constitución Española a las competencias autonómicas en materia de ordenación territorial y urbana*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 107, 1988, pág. 67, el cual haciendo mención a la Ordenación Territorial, más como un mero significado literal de la expresión que como elaboración conceptual de carácter disciplinar, señala que el planeamiento urbanístico tiene una función ordenadora del territorio exhaustiva respecto a sus usos, previendo unas necesidades especiales de infraestructuras y equipamiento.

Y una última definición de Ordenación del Territorio que nos parece muy completa, es la que plantea J. M. ÁLVAREZ PERLA y L.M. SÁINZ GONZÁLEZ, que en *La articulación institucional de la política territorial. Algunas reflexiones generales y específicas sobre la experiencia de Cantabria*. Estudios Territoriales, núm. 21, 1986, pág. 114, conciben la materia como la “planificación del conjunto de las actuaciones del sector público de forma que se orienten a conseguir en un territorio la mejor distribución de los asentamientos humanos y de las actividades económicas, sociales y culturales, en la búsqueda de un desarrollo equilibrado entre las regiones que maximice la calidad de vida del mayor número de habitantes en cada una de ellas, con preferencia a los más necesitados. Para conseguir estos objetivos se prestará especial atención ala utilización de los recursos naturales, a la conservación del medio ambiente y al reparto especial óptimo de los limitados recursos e incentivos públicos, que son manifiestamente escasos frente a las crecientes demandas sociales”.

#### 4. Principios y Objetivos de la Ordenación Territorial

Una vez expuesto lo anterior, estamos ahora en disposición de apuntar una serie de principios y objetivos fundamentales y genéricos a los que atiende esta disciplina jurídica, o por mejor decir, a los aspectos de la realidad que la Ordenación Territorial pretende regular, con el objetivo de sentar y analizar, más adelante, la definición jurídica más completa y aceptada en esta Tesis sobre la materia en toda su dimensión.

De hecho, podemos afirmar en la línea que venimos haciendo en el presente trabajo, que la Ordenación Territorial es, en sí misma, una materia compleja y multidisciplinar como consecuencia de múltiples aspectos como urbanísticos, medioambientales, demográficos, etcétera, que en ella se involucran directa o indirectamente. Por ello, ante esta variedad de aspectos es necesario establecer esta delimitación de los objetivos y fines que busca conseguir esta función pública<sup>150</sup>.

La naturaleza de la materia que analizamos supone precisamente que uno de sus aspectos más problemáticos sea, al margen de lo especificado acerca de su concepto, la determinación de los ámbitos de actuación que constituyen los objetivos que le son propios. De hecho, la Ordenación del Territorio ha ido aglutinando entre sus objetivos fines propios de otras políticas públicas que, originariamente, fueron anteriores en el tiempo, como la política de desarrollo regional.

---

<sup>150</sup> Como ejemplos de estas relaciones interdisciplinarias que mantiene la Ordenación del Territorio, podemos encontrar incluso en la propia Constitución española principios rectores u objetivos últimos de la misma íntimamente ligados con aquella a lo largo de todo su articulado. Así, los principios rectores de la política social y económica inciden de forma importante en esta función pública de la Ordenación Territorial, siendo aplicables a los poderes públicos en su actividad, especialmente en la de carácter planificador. Varios son los artículos en los que se evidencia esa influencia, como el artículo 40 CE, que impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico, y para la distribución de la renta regional y personal más equitativa dentro de la política de estabilidad económica. Igualmente, el artículo 131.1 forma parte importante de estas bases de la Ordenación del Territorio, ya que mediante la planificación económica se busca obtener un equilibrio del desarrollo regional y sectorial de clara incidencia espacial, estableciendo para ello los mecanismos adecuados para lograr un equilibrio económico de las regiones.

Pueden citarse otros principios que inciden de forma relevante en la materia como el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), protección del patrimonio histórico, cultural y artístico (art. 46 CE) etcétera; sin embargo, todos ellos traen causa de uno de mayor nivel que los informa a todos y que, evidentemente, está en la base de las actuaciones que sobre el territorio realizan los poderes públicos: la llamada *calidad de vida*. Este bien constitucional es punto de referencia de las más importantes actividades públicas, teniendo para lo que nos interesa una especial consideración. A este respecto, ya el propio Preámbulo de la Constitución de 1978, que establece que es voluntad de la Nación española promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida. Es de este modo como todo ese proceso que se logre, tanto cultural como económico, tiene una finalidad y objetivo básico, nada más que asegurar a todos una digna calidad de vida, por lo que ésta se entiende en su acepción técnico-jurídica, esto es, como bien protegible. Un fin cuya consecución estarán dedicados los poderes públicos.

Para empezar y como afirma JOSÉ LUÍS ÁVILA ORIVE, no se aprecia en la doctrina española una especial diferencia criteriológica a la hora de referir y diseñar los objetivos y contenidos a que debe atender la Ordenación del Territorio, aunque se detecten algunas características más acentuadas aunque de marcado carácter económico, lo cual se deba tal vez a que el análisis se produce en un nivel de formulación de principios y el campo teórico no es el más adecuado para constatar las tensiones que se producen por las posibles diferencias de modelo, algunas de ellas solapadamente perceptibles en determinadas fases de desagregación y aplicación<sup>151</sup>.

**a) La Ordenación Territorial, como herramienta de armonización interadministrativa**

Podemos avanzar primeramente en este sentido, que la Ordenación del Territorio tiene como objetivo primordial la materialización de un modelo globalmente considerado, un modelo integral en el que el suelo (esto es, el territorio), se convierte en su elemento principal de acción. En este sentido, la visión global o integral de la Ordenación Territorial exige de las diferentes materias que están implicadas directamente con el territorio (aguas, Costas, Puertos, Carreteras, Urbanismo, etcétera) cierta capacidad de armonización mutua<sup>152</sup>.

Además, este objetivo no se puede circunscribir a una determinada actuación o a una determinada persona jurídico-pública, porque todos los entes de Derecho público y todas sus actuaciones están inmersas en el logro de los objetivos que el modelo territorial elegido conlleva; y ello debido a que la Ordenación del territorio pretende ser una respuesta global a los problemas que plantea la utilización del espacio físico. De hecho, *ordenar el territorio* es, en un sentido amplio, el macroobjetivo que habrán de marcarse los poderes públicos, pero como acertadamente afirma FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, será conveniente subdividirlo en multitud de sub-objetivos interrelacionados, que alcanzan sustantividad propia, e intentar poner los medios para alcanzar progresivamente todos ellos<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> Así, MANUEL JIMÉNEZ DORANTES el cual, en *La Ordenación del Territorio en el País Vasco...* cit, pp. 38 y ss., indica en este sentido que no obstante, puede asegurarse que el territorio se erige en el campo dialéctico del poder de las normas jurídicas y la Ordenación del Territorio como disciplina científica, siendo por lo tanto en la concreción de las normas donde se producen las posibles pugnas acerca de sus contenidos.

<sup>152</sup> *Coordinación interadministrativa...* cit, pp. 59 y ss.

<sup>153</sup> Dicho autor en *Planificación territorial*. Revista de Administración Pública, núm. 114, septiembrediciembre 1987, pág. 135, considera que la ordenación urbanística o la medioambiental son subobjetivos que, con el referente de la Ordenación del Territorio, alcanzan su propia sustantividad, y que ello es conveniente debido a las grandes dimensiones del magno objetivo, que lo hace ciertamente inmanejable por entero. La ordenación integral de una determinada porción del territorio implica involucrar competencias de todas las organizaciones jurídico-públicas territoriales, como veremos más adelante; esta capacidad integradora de la Ordenación del Territorio, en los modelos

## **b) La Ordenación Territorial como mecanismo de utilización racional del territorio**

Siguiendo con la delimitación de la Ordenación Territorial, se puede afirmar que otro de sus objetivos primordiales consiste en la utilización racional del territorio mediante su ordenación orientada a la satisfacción de intereses generales para conseguir un desarrollo equilibrado y regional del territorio. Para lograr estos objetivos que persigue la Ordenación del Territorio, esto es ordenar de manera integral un determinado espacio físico territorial, resulta necesaria la búsqueda de los fines esenciales de la materia.

Así, la Constitución Española reconoce, además de una serie de derechos fundamentales para proteger a los ciudadanos, un conjunto de principios que informan a todo el ordenamiento jurídico y, por tanto, a los que todos los poderes deben responder, constituyendo así una serie de objetivos finales comunes para todos ellos.

En este sentido, para ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS por otro lado, la Ordenación del Territorio pretende ser una respuesta global a los problemas que plantea la utilización del espacio físico. De hecho su objetivo último será por tanto la materialización de un Modelo Territorial globalmente considerado, capaz de determinar las necesidades de acondicionamiento territorial generadas y los impactos que éstas vayan a tener en el medio territorial preexistente<sup>154</sup>.

---

de Estado descentralizado como España, es uno de sus principales retos a los que se enfrenta la materia. De hecho y como sigue afirmando este autor, debido precisamente a la distribución de competencias con incidencia territorial entre diversos centros de decisión administrativa, la problemática gira en torno a no eliminar el ejercicio de otras competencias de distintas organizaciones jurídico-públicas en una misma porción del territorio. Por ello, considera necesaria la búsqueda de un mecanismo de equilibrio que permita el ejercicio de la Ordenación del Territorio sin que esto implique vaciar de contenido el resto de materias con incidencia territorial: la cooperación y coordinación entre las distintas Administraciones competentes, que tendremos ocasión de analizar en el capítulo siguiente de la presente Tesis.

<sup>154</sup> Como señala este autor en *La Ordenación del Territorio...* cit, pp. 20 a 21 y 240, el Tribunal Constitucional ha venido reafirmando progresivamente el carácter global o integrador de la Ordenación del Territorio. Así, en una de las Sentencias más significativas en relación con esta materia (STC 149/1991, de 14 de julio, sobre la Ley de Costas), el Tribunal declara que “la enorme amplitud de su propio ámbito evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo”.

Para este autor, la determinación de los grandes objetivos que se entiendan como propios de la función pública de la Ordenación Territorial, dependerá esencialmente del concepto que se tenga de la misma<sup>154</sup>. A pesar de ello, se puede mantener la existencia de una serie de fines a los que, como regla general, deberán ir orientadas las determinaciones de toda Política de Ordenación del Territorio. Dicho autor considera que esta última apreciación conduce a la consideración de un doble orden de elementos en confrontación que son objeto de la Ordenación territorial; esto es, por un lado el que podría ser considerado como elemento estático, constituido por el territorio o espacio físico, y por otro lado un elemento dinámico, integrado por el conjunto de actividades desarrolladas o por desarrollar en aquél. De este modo, siendo el espacio el referente de la Ordenación del Territorio, el objeto central de ésta se centrará en la asignación racional de los distintos espacios físicos que sirven de sustento material para la

Esto es, se persigue la estructuración del territorio en función de las actividades susceptibles de ser acogidas en las distintas partes del mismo o del mismo modo, se trata de ordenar espacialmente las distintas actividades humanas atendiendo a sus necesidades de territorio físico y en función de los impactos que son susceptibles de causar sobre el mismo. En realidad y como apunta F.J. ENÉRIZ OLAECHEA, lo que se ordenaría no es tanto el territorio como todo el cúmulo de actividades que se realizan o se pretenden realizar sobre el mismo<sup>155</sup>.

Así, en cuanto a la *funcionalidad*, esta idea es una característica inherente al sistema territorial que se plasma, fundamentalmente, en la optimización de las relaciones entre las diversas actividades a través de los flujos de relación que se producen entre ellas. De hecho, la funcionalidad implica de por sí una inherente organización espacial, control del uso del suelo, accesibilidad de la población a la explotación de los recursos territoriales, a los lugares o centros de trabajo (polígonos industriales etcétera) y a los equipamientos y servicios públicos, incluyendo la dotación suficiente de éstos.

En cuanto a la *integración*, este objetivo o idea está muy relacionada con la de equilibrio, y tiene sentido territorial y sectorial. El primero a su vez, puede manifestarse en el sentido de conexión de cada unidad territorial con las de orden superior a las mismas, y al mismo tiempo hacia abajo con las de orden inferior, articulando cada unidad territorial con las de su mismo nivel para formar unidades integradas superiores<sup>156</sup>.

En relación con las actividades productivas, la Ordenación del Territorio busca contribuir a la distribución adecuada y accesible de los medios de producción. Además, la misma debe buscar la dotación de vivienda digna y en un entorno adecuado, incluyendo en este sentido equipamientos y servicios públicos suficientes; separación o protección de actividades molestas o incompatibles, identificación de la fisonomía local de barrio, distrito o municipio o la integración social de diferentes grupos de edad y estrato social, así como en un medio ambiente adecuado.

---

localización de distintas actividades, así como de las infraestructuras necesarias para su realización, conforme a unas pautas o principios preestablecidos.

<sup>155</sup> *La ordenación del...* cit, pág. 39.

<sup>156</sup> De hecho, la integración entre sectores se refiere *estricto sensu* a las relaciones entre los diferentes sectores, evidentemente no sólo con contenido económico exclusivamente, de tal manera que se consiga un sistema funcional en el que queda resuelta la competencia entre sectores. Del mismo modo, la idea de integración implica en si misma una especie de justicia social en el sentido de que con ella se concilia los intereses colectivos de los diferentes agentes socioeconómicos y se hace prevalecer el interés de la comunidad o social sobre los intereses exclusivamente privados.

Además, en cuanto a su relación con el sector de las infraestructuras, la Ordenación Territorial busca reducir las necesidades de transporte mediante la adecuada distribución de actividades en el espacio, procurando homogeneizar las oportunidades de acceso a los distintos puntos del territorio, adecuando además las infraestructuras existentes tanto de transporte como de abastecimiento de servicios fundamentales como agua, energía o saneamiento, a las necesidades actuales según los estándares adecuados a cada momento, haciendo previsión de las necesidades futuras y adelantándose a la ocupación del suelo residencial o industrial para garantizar que se haga un uso racional de los recursos y del territorio y se obtengan los servicios necesarios de forma segura y respetuosa con el medio ambiente, evitando en este sentido cualquier impacto negativo de las infraestructuras sobre el medio ambiente<sup>157</sup>.

### **c) La superación de los desequilibrios territoriales a través de la Ordenación del Territorio**

Pero no hay que ver en esta función pública una finalidad limitada a la organización física del territorio, propia quizás de sus propios orígenes, sino que la moderna concepción de la misma surge tras la segunda posguerra mundial, más tardía en nuestro país, incorpora aunándolas con la anterior, aquellas otras finalidades propias de la Ordenación Socioeconómica expresada a través de la planificación indicativa del desarrollo económico y muy

---

<sup>157</sup> A este respecto, compartimos la afirmación de DOMINGO GÓMEZ OREA manifestada en su obra *Ordenación Territorial...* cit, pp. 52 y ss., en relación a que uno de los objetivos primordiales de la Ordenación del Territorio es garantizar una utilización racional del territorio y una gestión responsable de los recursos naturales. Para ello, es imprescindible tener en cuenta aspectos como la conservación de los procesos ecológicos esenciales asumiendo la idea de que existen límites a la utilización de los recursos por la necesidad de conservar y desarrollar los fundamentos naturales y biológicos como son la biodiversidad y los procesos ecológicos esenciales, así como la necesidad de mantener a largo plazo el potencial de utilización del suelo y los recursos que contiene.

Más concretamente, se trataría de entender el territorio como fuente de recursos tangibles e intangibles, como soporte de actividades, tratando de conciliar los aspectos ecológicos y económicos superando los enfoques particulares y contrapuestos y respetando los criterios ecológicos para la sostenibilidad. Por otra parte, es importante evitar la localización de actividades en zonas de riesgo, ya que la racionalización del uso del suelo atiende también a los riesgos y procesos naturales como inundaciones, sismicidad, vulcanismo, etcétera, evitando con ello las zonas de riesgo en la localización de las actividades humanas. En definitiva, lo que se pretende con una adecuada Ordenación del Territorio es garantizar unos mínimos de calidad ambiental, del aire, el agua y el suelo, la conservación de los ecosistemas y procesos ecológicos esenciales, del paisaje, del patrimonio cultural, etcétera, entendiendo el medio ambiente como yacimiento de empleo, nicho de mercado, factor de localización, elemento de competitividad para las empresas y componente esencial para el aumento de la calidad de vida.

En este sentido, la consecución de sistemas territoriales ambientalmente integrados y socioeconómicamente eficientes, requiere planteamientos integrados por los poderes públicos, responsables directos del sistema territorial. Se comprende así la importancia de la coordinación intersectorial entre los entes administrativos del mismo nivel competencial, mediante el intercambio de información entre entidades del mismo nivel y de niveles superior e inferior; ambos tipos de coordinación interadministrativa unida a la necesidad de concertación entre los agentes socioeconómicos, requieren de un plan previo como condición necesaria aunque no suficiente, de la misma manera que para la realización de una obra o actuación compleja es necesaria la redacción de un proyecto. Solo de este modo podrá darse una verdadera gestión responsable del sistema territorial.

especialmente, de aquella ligada al desarrollo regional con afán corrector de desequilibrios territoriales.

Según afirma FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, la realización de los objetivos propios de la Ordenación Territorial a los que se viene aludiendo exige la utilización de técnicas cercanas al urbanismo tradicional conectadas con la regulación de los usos del suelo, pero a gran escala. Se trata de llevar a cabo la pertinente zonificación, esto es, el establecimiento de la vocación de las distintas zonas del territorio, proporcionando correlativamente los oportunos criterios de localización en relación con las instalaciones industriales o terciarias, las infraestructuras, los servicios, el emplazamiento de áreas de recreo o la determinación de zonas de especial valor ecológico cuya protección se considere necesaria<sup>158</sup>.

Insistiendo en esta idea, M. SÁNCHEZ MORÓN por ejemplo, entiende la Ordenación del Territorio como aquella función pública que tiene por objeto establecer el marco de referencia espacial necesario para las distintas actividades humanas, ya sean de asentamiento de la población, productivas o de protección de los recursos naturales, señalando la vocación de las diversas zonas del territorio, y que presenta una finalidad integradora y omnicompreensiva, ligada también al desarrollo económico<sup>159</sup>.

---

<sup>158</sup> *Planificación Territorial...* cit, pág. 152. Además, este autor en *Estudios Jurídicos...* cit, pp. 66 y ss., considera que la finalidad esencial de la Ordenación Territorial, siempre destacada en las referencias doctrinales al Derecho comparado, consiste en corregir los desequilibrios que provoca al espontáneo crecimiento económico; de hecho y como afirma la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1982 que estudiaremos a continuación, en todos los países europeos el objetivo fundamental perseguido con las políticas de ordenación territorial es realizar una distribución geográfica óptima, con el fin de asegurar a los hombres y a sus comunidades las mejores condiciones de vida en un medio agradable. Además y como indica el párrafo 4º del Preámbulo de la Carta, la Ordenación del Territorio persigue además adoptar 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.

<sup>159</sup> *Ordenación del territorio, urbanismo...* cit, pág. 36. En este sentido, una interpretación conjunta del único precepto constitucional en el que es utilizada la expresión "Ordenación del Territorio", el artículo 148.1.3º, junto con el resto de preceptos de los que se pudieran derivar principios atinentes al orden territorial, permite afirmar la consagración constitucional de la Ordenación Territorial como una verdadera función de titularidad pública, cuya consideración conlleva la correspondiente atribución legal de las potestades necesarias para su eficaz desarrollo, conforme a los fines constitucional o legalmente asignados a la misma, como pueden ser la facultad de formular los pertinentes instrumentos de planeamiento, la dotación de medios jurídicos para su ejecución práctica, la capacidad para controlar la legalidad de las actividades privadas con incidencia territorial y, en su caso, el ejercicio de la correspondiente potestad sancionadora.

De hecho, si analizamos la diversa legislación autonómica española sobre ordenación territorial, vemos que, de manera generalizada, aparecen reflejados fines u objetivos como conseguir una adecuada relación entre población, territorio, actividades, servicios e infraestructuras; promover un desarrollo equilibrado que armonice las necesidades de crecimiento socioeconómicos con la preservación de los recursos naturales y del medio ambiente y la protección del patrimonio histórico, cultural o paisajístico; ordenar especialmente las actividades productivas, incentivando o disuadiendo su instalación, según las distintas zonas; identificar espacios que deban ser objeto de especial protección o sometidos a un proceso de recuperación; procurar el equilibrio territorial y vertebración del territorio mediante la creación de las infraestructuras adecuadas; mejorar la calidad de vida y, último, asegurar un sistema de coordinación de las diferentes políticas sectoriales de las Administraciones Públicas.

En conclusión, cabe atribuir a la función pública de la Ordenación del Territorio, la virtualidad de operar desde una perspectiva supra territorial en relación con lo local, y a la vez como una vocación global e integradora en relación con lo sectorial. Al margen de la estrecha vinculación con las políticas de conservación del medio ambiente, la instrumentación de la Ordenación Territorial además de incidir decisivamente en algo tan importante como la creación de las infraestructuras generales, produce una intensa afección a ciertos intereses municipales, como asimismo a las de otras muchas actividades sectoriales<sup>160</sup>.

Así, podemos sostener junto con autores como DOMINGO GÓMEZ OREA, que el objetivo teleológico territorial principal a que se aplica, entendiéndolo en términos de calidad de vida y plasmado en un sistema territorial concreto, significa que lo que se desarrolla es el sistema territorial en general y no únicamente uno o más sectores del mismo, de tal manera que la población disponga de una elevada e integral calidad de vida<sup>161</sup>.

Por ello, se utiliza frecuentemente la expresión desarrollo territorial en sentido equivalente a desarrollo integral, en la medida en que el desarrollo del sistema implica equilibrio, integración, funcionalidad, uso racional de los recursos y calidad medioambiental, conceptos que se encuentran en su expresión a través de la Ordenación Territorial.

Por otro lado y en relación con este objetivo, MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA entiende que el fomento de un desarrollo equilibrado está presente como el objetivo principal a lograr por la práctica político-administrativa de la Ordenación del Territorio. Garantizar una adecuada estructura espacial es el requisito necesario para el más eficaz y equitativo desarrollo de los criterios de política económica, social y cultural. Además, para este autor el desarrollo equilibrado debe alcanzar a todo el territorio, ya que la Ordenación Territorial ha de lograr una adecuada relación entre territorio, población, servicios e infraestructuras<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> En el Fundamento Jurídico 5 de la Sentencia TC 306/2000, de 12 de diciembre, se señala que dicha función “tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo (SSTC 77/1984, de 3 de julio, F.J. 2; 149/1991, de 4 de julio, F.J. 1 b); 36/1994, de 10 de febrero, F.J. 3; 28/1997, de 13 de febrero, F.J.5 y 149/1998, de 2 de julio, F.J. 3), y habilita a su titular para la formulación de una política global del territorio coordinadora de las diferentes acciones públicas y privadas con impacto territorial (STC 40/1998, de 19 de febrero, F.J. 30).

<sup>161</sup> *Ordenación Territorial...* cit, pp. 49 y ss.

<sup>162</sup> *La Ordenación del Territorio...* cit, pp. 200 y ss.



Para ello, se deben utilizar una serie de variados instrumentos entre los que destacan la localización de inversiones productivas públicas y el estímulo de las privadas, ambas generadoras de empleo y renta. La dotación de infraestructuras públicas y de equipamiento colectivos; la generación de sistemas de transporte capaces de cohesionar y articular internamente cada región o unidad geográfica, así como las diferentes regiones entre sí; la dinamización y capacitación de los recursos humanos; la difusión y transferencia de formas apropiadas de gestión pública y privada, y por último, el estímulo a la transferencia de tecnologías e innovaciones de unas regiones a otras.

#### **d) El objetivo de la mejora de la calidad de vida de la población**

Dentro de este apartado dedicado a los objetivos y contenidos de la Ordenación del Territorio, merece la pena por compartir ese criterio, seguir la relación de objetivos que configuran la Ordenación del Territorio según J.L. ÁVILA ORIVE<sup>163</sup>, que concreta en cuatro aspectos y que en cierto modo, hemos avanzado en la exposición realizada hasta ahora: el primero, la utilización racional del territorio como práctica que, armonizando los impactos territoriales de las políticas sectoriales y articulando territorialmente la programación económica correspondiente, supone la asignación o distribución de los usos más adecuados a las características y potencialidades del espacio.

El segundo, lograr el desarrollo socioeconómico equilibrado, que poco tiene que ver con aquel concepto que trataba del incremento de las actividades económicas y las rentas que llegó a denominarse desarrollismo. Esa adjetivación del desarrollo tiene para el autor un doble significado; por un lado, el de procurar que no queden zonas marginadas del proceso económico y social y del reparto del nivel de renta y, por otro lado, la armonización del incremento económico con el respeto al entorno natural en que el desarrollo se verifica<sup>164</sup>.

Y en tercer lugar, la administración responsable de los recursos naturales, que debe partir de la premisa básica y frecuentemente olvidada de la limitación de los recursos naturales ante una situación de necesidades

---

<sup>163</sup> *La Ordenación del Territorio en el País Vasco...* cit, pp. 39 y ss.

<sup>164</sup> Para profundizar sobre la interrelación entre Ordenación del Territorio y desarrollo regional, P. DE MIGUEL GARCÍA en *La acción territorial y los desequilibrios regionale*, Documentación Administrativa, núm. 196, 1982, pág. 66, justifica la preocupación sobre la desigual distribución territorial del desarrollo, en tres tipos de razones: Sociales (desigualdad de las condiciones de vida), económicas (infrautilización de recursos en áreas deprimidas y de economías en zonas de concentración humana y económica) y políticas (descontento y conflictividad en las regiones pobres, separatismo de las ricas e insolidaridad entre unas y otras).

sociales, en las que necesariamente es preciso establecer prioridades en su satisfacción, procurando la protección del medio ambiente<sup>165</sup>.

En este sentido, J.L. ÁVILA ORIVE señala como objetivo teleológico último de la Ordenación del Territorio la mejora de la calidad de vida, siendo además cierre y consecuencia coherente de la adecuada materialización de la política territorial. Y para conseguir estos objetivos, se impone la ordenación de una serie de aspectos de la realidad física y territorial, que componen el contenido material de la Ordenación del Territorio, y que serán objeto de atención cuando analicemos más adelante los instrumentos de Ordenación Territorial, como la Planificación territorial<sup>166</sup>.

Por otro lado y en atención a la relación de la Ordenación Territorial con el *medio ambiente y los recursos naturales y culturales*, en los últimos tiempos la teoría de la Ordenación del Territorio ha incorporado un ulterior elemento teleológico a su propia finalidad básica de corrección de los desequilibrios territoriales anteriormente comentada, logrando establecer una valoración genérica de enorme importancia sobre las características del territorio deseado mediante la preservación del medio y los valores y recursos territoriales.

Así, si bien inicialmente el objetivo del equilibrio territorial conectaba con el aseguramiento de un nivel de vida adecuado para todos los ciudadanos, tratándose de un objetivo cuantitativo desde la perspectiva individual, sin

---

<sup>165</sup> En este sentido, R. MARTÍN MATEO en su obra *Economía, desarrollo, ecología y ordenación del territorio*, Revista de Derecho Urbanístico núm. 110, 1988, pp. 19 a 20, considera que la Ordenación Territorial es precisa para la debida coordinación entre economía y ecología. El mismo autor en *Tratado de Derecho Ambiental*, Editorial Trivium, Vol. I, pp. 275 y ss., establece el papel de la Ordenación del Territorio como técnica ambiental y la relación instrumental entre ésta y el medio ambiente.

<sup>166</sup> El autor adelanta en este sentido cuatro elementos a tener en cuenta, como son en primer lugar el sistema de ciudades y su planeamiento en el contexto de la Ordenación Territorial. Resulta necesario para el autor el conocimiento de la realidad urbana y de las singularidades que dicho sistema tiene en el complejo esquema global de relaciones territoriales. Es decir, el sistema urbano, desde donde la población percibe con más intensidad las interacciones del sistema territorial, por lo cual es preciso contemplar la problemática urbana desde la escala territorial más amplia que representa el ámbito regional. A tales efectos, se precisa la articulación de un sistema coherente de funcionamiento entre el planeamiento urbanístico y la Ordenación Territorial de la escala regional.

En segundo lugar, el análisis y ordenación del espacio físico, el cual debe efectuarse con objeto de identificar aquellas áreas que son compatibles e incompatibles con los usos y actividades actuales, señalar la vocación del territorio y proponer una estrategia de protección y prevención en consonancia de la dinámica de asentamiento de la población, con las posibilidades de disfrute de la naturaleza y, por supuesto, con el desarrollo de las actividades económicas. La ordenación del espacio físico debe orientarse a la protección y conservación de los valores ecológicos, paisajísticos y culturales y a enmarcar las actividades humanas en el respeto a los elementos y procesos naturales y ambientales, minimizando sus incidencias negativas.

Tercero, consideración de la estructura demográfica y social, teniendo en cuenta la dinámica de la población sobre el territorio, su estructura, distribución, ocupación, etcétera. Asimismo, del modelo económico que opera sobre dicho territorio, analizando de forma interpretativa los elementos que influyen en la estructuración del tejido económico, atendiendo a las tendencias sectoriales de desarrollo y, en todo caso, a la interrelación del modelo económico con el fenómeno territorial. Finalmente, el establecimiento de un sistema coordinador de implantación de infraestructuras que responda a los objetivos establecidos en el modelo territorial correspondiente.

embargo la irrupción de la problemática ecológica en los años 70, con la generalizada adopción de políticas públicas de protección del medio ambiente, que ha determinado una importante evolución en el concepto de nivel o calidad de vida, con sus exigencias económicas, sociales, culturales y especialmente ambientales o ecológicas, y que caracteriza ahora el modelo del territorio cuyos desequilibrios se pretende corregir.

Por ello, la Ordenación Territorial busca utilizar racionalmente los recursos naturales y sociales prestando especial atención a algunos de ellos de especial protección como el patrimonio cultural e histórico-artístico, los recursos energéticos, agropecuarios, hidrográficos, y de esparcimiento u ocio y actividades colectivas. Además, pretende conservar, proteger y potenciar los elementos valiosos o necesarios para el desarrollo equilibrado del territorio y la consecución de un medio ambiente de calidad como el suelo agrícola y forestal, los espacios libres, los paisajes, etcétera<sup>167</sup>.

Por este motivo, la Ordenación del Territorio debe perseguir el equilibrio entre las exigencias del desarrollo socioeconómico y la preservación del medio natural, en línea con los principios, hoy generalmente asumidos, del desarrollo sostenible. La vinculación entre la protección del medio ambiente manifestada fundamentalmente a través de la gestión racional de los recursos naturales, y la función de organizar racionalmente el uso del espacio, propia de la Ordenación Territorial, es patente, como por otra parte se ha ocupado de poner de manifiesto el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 13 de febrero de 1997, entre otras.

Por otra parte, la protección del medio ambiente, además de constituir una concreta función tendente a velar por la utilización racional de los recursos

---

<sup>167</sup> Como señala M. BASSOLS COMA en *El medio ambiente y la ordenación del territorio*. Revista "Documentación Administrativa", n° 190, pág. 437, la conexión recíproca entre la Ordenación del Territorio y el medio ambiente viene impuesta recíprocamente por el propio contenido del artículo 45.2 de la Constitución.

La vinculación de la tutela del medio ambiente en la Ordenación Territorial es un aspecto fácilmente constatable en la doctrina; así por ejemplo, BORJA CARDELUS, en su obra *La planificación ambiental*, DA núm. 170, 1978, páginas 159 y siguientes, incluso habla de planificación ambiental como superación de la Ordenación del territorio, para referirse a la formulación de un modelo de desarrollo alternativo basado en la protección del medio ambiente. También ENRIQUE VELOSO PUIG, en *El medio ambiente, fundamento racional de la planificación territorial*, DA núms. 184 de 1979, y 186 de 1980, defendiendo la plena incorporación de las finalidades de tutela del medio ambiente a la planificación territorial; MARTÍN BASSOLS COMA, en *Ordenación del Territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos*, RAP núm. 95, 1981, Páginas 41 y siguientes, trata justamente de la protección del medio ambiente desde una óptica territorial, por entender que el territorio es la sede y el marco de referencia de los problemas ambientales; RAFAEL DE HEREDIA SCASSO, en *La planificación estratégica y la ordenación territorial*, Estudios Territoriales, núm. 6, 1982, Pág. 21, escribe que la finalidad de la Ordenación Territorial es incrementar el nivel de la calidad de vida de los habitantes de un territorio, y para llegar a esta finalidad deben atravesarse tres etapas: la del desarrollo económico, la del social y la de encuadrar las anteriores dentro del máximo respeto a las condiciones ecológicas el sistema sobre el que se produce la actuación; y por último, LUCIANO PAREJO ALFONSO en *La organización administrativa de la ordenación del territorio*, RDU núm. 105, 1987, Páginas 19 y 20, afirma que la Ordenación del Territorio permite dar efectividad a los valores constitucionales sobre el medio ambiente y la calidad de vida.

naturales, es paralelamente un principio rector de la actuación de los poderes públicos (artículo 45 CE), como dice FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, “una teleología general de la actividad pública, que debe incorporarse al ejercicio de cualquier función pública”<sup>168</sup>. La ejecución de esta finalidad resulta más efectiva a través de la inserción de reglas portadoras del principio de cuantas políticas o actuaciones públicas, generales o sectoriales, se considere necesario para coadyuvar a su eficacia. Como expone JAVIER SOLA TEYSSIERE, la protección del medio ambiente constituye un principio que debe informar todas aquellas disposiciones que puedan presentar algún tipo de influencia medioambiental; disposiciones que han de quedar así impregnadas con los valores propios del mismo, sin que ello suponga ni la alteración de su naturaleza ni de su adscripción a un determinado título competencial<sup>169</sup>.

Además, preservar el medio ambiente y los valores y recursos territoriales se contempla en las normativas desde una triple perspectiva; en primer lugar los procesos de desarrollo urbano y del sistema productivo deben armonizarse con la utilización de los recursos naturales. Por tanto, han de establecerse los criterios de compatibilización entre ambos. En segundo lugar, es necesario sustraer de los procesos urbanos las áreas de valores paisajísticos o ecológicos o idóneos para la actual o potencial explotación agrícola, forestal o ganadera, esto es, deben estar sujetas a protección. En tercer lugar, debe propiciarse la explotación adicional de las tierras productivas.

Por último, nos parece interesante recoger un aspecto de los objetivos de la Ordenación Territorial que, según nos expone FERNANDO LÓPEZ RAMÓN<sup>170</sup>, la conecta a la política económica; según este autor, el objetivo de la lucha contra los desequilibrios territoriales para el logro de una mejor calidad de vida no es el único elemento que caracteriza a la materia, ya que su teoría comprende también una importante conexión con la citada política económica. Una idea que la define como de amplia difusión y acogida en alguna medida

---

<sup>168</sup> *Planificación...* cit, pág. 137.

<sup>169</sup> El mismo autor en *Ordenación territorial y urbanística...* cit., pp. 63 y ss., señala también que dada la estrecha vinculación entre los títulos del medio ambiente y ordenación del territorio, frecuentemente se puede observar una clara referencia medioambiental en las disposiciones dictadas bajo la cobertura del título de ordenación territorial, sin que ello signifique la absorción de la norma en cuestión, o de su adscripción desde el punto de vista competencial, por el título de protección del medio ambiente, sino más simplemente, que el ejercicio de la competencia sobre Ordenación del Territorio (como tendremos ocasión de ver en el siguiente capítulo de esta obra) puede verse condicionada por el principio de protección ambiental. En definitiva y como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 28/1997, de 13 de febrero, (F.J. 5), “la acusada interrelación entre uno y otro título requiere en cada caso un detenido examen no sólo de la finalidad de las normas, sino también y muy especialmente del contenido concreto de las mismas; por lo que cuando aquella finalidad se alcanza por el legislador mediante técnicas específicas de planificación de los usos del suelo, el título competencial de referencia será el de ordenación del territorio (STC 36/1994)”.

<sup>170</sup> *Estudios Jurídicos sobre...* cit, pp. 73 a 76.

por el Derecho positivo español y también por los sectores doctrinales de otros países<sup>171</sup>.

En tal sentido, expone el autor que si bien a primera vista la Ordenación del Territorio parece responder esencialmente a preocupaciones de orden social, de afirmación de la solidaridad entre los grupos humanos de un territorio, no debe olvidarse que, siguiendo el estudio de nuestra Constitución<sup>172</sup> y de la doctrina francesa<sup>173</sup>, “la incidencia de un destacado fundamento económico, basado en la existencia de disparidades regionales de desarrollo excesivas, supone un freno al crecimiento del producto nacional, en la medida en que comportan, a la vez, una valoración insuficiente de amplias porciones del territorio nacional y cargas suplementarias para la colectividad por el hecho de la hipertrofia de ciertas zonas”<sup>174</sup>.

Por ello, puede deducirse de esta exposición que no existe inconveniente teórico o jurídico para que la planificación económica y Ordenación Territorial aparezcan conceptualmente unidas; antes bien, parece

---

<sup>171</sup> Por ejemplo, para Italia dice MANIN CARABBA en *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, Roma, Editorial Giuffrè, 1970, pág. 1, que “la planificación económica comprende entre sus contenidos esenciales las elecciones relativas a la Ordenación Territorial, diseñando en el cuadro de las decisiones político-económicas asumidas, una organización del territorio a conseguir mediante la localización de las infraestructuras con sus características técnicas y la determinación de las zonas industriales, agrícolas, residenciales y mixtas y las zonas destinadas a los servicios públicos”. No obstante, hay que tener presente que la problemática de la Ordenación Territorial en Italia aparece fuertemente condicionada, como tantos otros sectores de la política italiana, por la problemática distribución de competencias entre el Estado y las Regiones, así como en otro plano, por la incidencia del papel que deba corresponder a las Administraciones locales.

<sup>172</sup> Según F. LÓPEZ RAMÓN, la doctrina jurídica española ha asimilado esa concepción de origen francés que configura la Ordenación del Territorio como traslación geográfica de la política económica; aspecto que casa bien con los datos caracterizadores de la ordenación de la economía en nuestra propia Constitución, para la cual la ordenación constitucional de la economía tiene un componente territorial deducido de los artículos 40, 131 y 138 de la misma.

<sup>173</sup> Así por ejemplo, JEAN CLAUDE NÉMERY en su obra *De la liberté des comunes dans l'aménagement du territoire*, París, LGDJ, 1981, pp. 22 y 23, asegura que “la ordenación del territorio va a consistir en repartir y localizar los equipamientos públicos necesarios para el desarrollo económico”, pues aunque comporte consideraciones culturales, sanitarias, sociales, deportivas etcétera, en todo caso tiene preponderancia la finalidad económica: “la ordenación del territorio -escribe- es una noción contingente del sistema económico, es decir, de la economía liberal”.

<sup>174</sup> En tal sentido concluye el autor que, en su opinión, el objetivo fundamental de la función ordenadora del territorio consiste en proporcionar, de acuerdo con la política económica, una organización de los asentamientos que corresponda a objetivos de solidaridad y calidad de vida. Objetivos perfectamente delimitables a través de la planificación económica que, en el diseño de nuestro texto constitucional, no atiende al mero desarrollo cuantitativo. La planificación económica se realiza pues “para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución” (artículo 131.1 CE). Se busca un desarrollo de tipo cualitativo, ajustado a las necesidades colectivas enunciadas en los artículos 39 y siguientes de la Constitución bajo el rótulo de “principios rectores de la política social y económica”. Un desarrollo cualitativo que no sólo consiste en industrializar el país, sino también en evitar los desequilibrios regionales e intrarregionales y en corregir los desequilibrios entre los diversos sectores económicos, objetivo éste que especifica el artículo 130 de la Constitución y que también tendrá su proyección territorial.

que ambas conforman una secuencia lógica y coadyuvante, habida cuenta del entramado constitucional español visto al respecto.

El objetivo de mejorar la calidad de vida por consiguiente, se hace posible si se aúna desarrollo económico y medio ambiente, esto es, la mejora del bienestar económico de la población como resultado de un desarrollo equilibrado que garantice además la protección y mejora del medio ambiente.

Como hemos podido comprobar en todos los objetivos o finalidades que se han venido mencionando, confluyen de alguna manera en una finalidad cuyo enunciado presenta una connotación en cierto modo global, como es la mejora de la calidad de vida. Se trata en definitiva de un fin constitucionalmente consagrado en el artículo 45.2 C.E. y al que convergen la mayoría de los valores ínsitos en los principios rectores de la política social y económica objeto del Capítulo III del Título I. De este modo y como señala A. A. PÉREZ ANDRÉS, sólo finalmente se ha concebido a la Ordenación Territorial como una política espacial global o integral, en la que la búsqueda de la mejora de la calidad de vida del ciudadano ocupa el lugar central en su finalidad última<sup>175</sup>.

En cuanto a estos objetivos instrumentales, se hace patente la necesidad de la planificación como condición necesaria para el desarrollo de la Ordenación del Territorio, lo que significa contar con instrumentos propios que definan esta política, la cual para que sea realmente integrada precisa, además, de mecanismos necesarios para la coordinación y la resolución de conflictos interadministrativos con el objeto de evitar decisiones de intervención contradictorias o no articuladas de las distintas Administraciones sobre un mismo territorio, como tendremos ocasión de analizar en el Capítulo siguiente de este trabajo.

## **5. La necesaria diferenciación entre Ordenación del Territorio y el Urbanismo**

### **a) Acercamiento a la visión doctrinal de ambas funciones públicas**

---

<sup>175</sup> El mismo autor insiste en su obra *La Ordenación del Territorio...* cit, pp. 31 y 151, en la idea indicando que la Ordenación del Territorio tiene como macrofinalidad incrementar el nivel de vida de los habitantes de un territorio concreto; objetivo que engarza con la política de Bienestar Social. De forma similar, L. PAREJO ALFONSO en *El Ordenamiento autonómico...* cit, pág. 77, afirma que se trata de una acción que en paralelo con la medioambiental, tiene como fin último (a través de los valores y bienes de los Artículos 45 a 47 C.E.) la calidad de vida sólo asequible en términos de desarrollo armónico y equilibrado, esto es, sostenible, como analizaremos en el apartado siguiente más detenidamente.

Una vez expuesta la definición y objetivos de la Ordenación del Territorio, hay que señalar brevemente una diferenciación que es necesario puntualizar para diferenciar ésta de otro concepto que puede llegar a confundirse: el del *Urbanismo*<sup>176</sup>.

De este modo, hay parte de la doctrina que no llegan a establecer los límites claros entre urbanismo y Ordenación Territorial; así, F. MOLA DE ESTEBAN CERRADA señala que “la discusión académica de los límites y fines del urbanismo se revela en buena medida como innecesaria, pues planeamiento regional y planeamiento urbanístico van a aparecer cada vez más entrelazados y confundidos. El planeamiento urbanístico tiene efectivamente que partir cada día de perspectivas más altas, contemplar y ordenar sobre la geografía todas las actividades de la población, mientras que el planeamiento regional por su parte cada día descansará más en el hecho urbano, en su influencia insoslayable, para vertebrar a través de él todo el desarrollo económico y social de la colectividad”<sup>177</sup>.

También, L. RACIONERO afirma que, a pesar de que el Urbanismo y la Ordenación Territorial definen actuaciones diferentes sobre el territorio, ambas disciplinas están necesariamente conectadas. De hecho y según este autor, “el territorio del mundo tiene un sistema mundial de ciudades, en cada nación se discierne un sistema nacional de ciudades, en las regiones también, hasta llegar a la unidad territorial menor, la comarca, definida por las áreas de mercado de los pueblos... por todo ello, la Ordenación del Territorio es inseparable de la planificación del sistema de ciudades”<sup>178</sup>.

Así, el nacimiento del nuevo concepto de Ordenación del Territorio surge, a su vez, como consecuencia del nacimiento de realidades geopolíticas de carácter supramunicipal que hacían insuficientes las tradicionales técnicas

---

<sup>176</sup> De hecho, una función que eventualmente le ha sido atribuida a la Ordenación Territorial es la de su aptitud para desempeñar un papel limitador de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico, así como de los planes sectoriales, cuyo control resulta a menudo cuanto menos, dificultoso. Es por ello por lo que a nuestro entender parece un aspecto no demasiado destacado y que, sin embargo, puede presentar un gran interés. Efectivamente, debe valorarse hasta qué punto las directrices definidas por el Plan territorial en concreto, de amplio espectro, pueden erigirse como pauta de contraste de cara al control de las facultades discrecionales que, ciertamente, suelen acompañar a la Administración en la elaboración de los planes urbanísticos y sectoriales. El examen de diversos instrumentos de planificación territorial incidentes en el ámbito territorial deparará más adelante la oportunidad de comprobar el enorme potencial incisivo de los mismos como medio de limitación como medio de limitación de las potestades urbanísticas. De acuerdo con estos objetivos, la Ordenación del Territorio es una función pública compleja, en la que asume como propios determinados principios rectores de la política social y económica establecidos por la Constitución. Dicho esto, si se atiende a estos objetivos la Ordenación Territorial adquiere un carácter amplio. Los objetivos hacen referencia tanto al desarrollo socioeconómico como a la protección del medio ambiente o a la organización del territorio, por lo que pudiera interpretarse como una concepción de la materia que nos recuerda el concepto que se tenía de la misma con anterioridad a la Constitución.

<sup>177</sup> *Desarrollo regional y planificación urbanística*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 27, 1972, pág. 23.

<sup>178</sup> *Sistemas de ciudades y Ordenación del Territorio*. Madrid, Editorial Alianza, 1986, pág. 39.

planificadoras urbanísticas cuyo límite era el territorio del municipio; la existencia de distintas políticas sectoriales sobre un mismo espacio físico con la consiguiente exigencia de planificación y de coordinación de las distintas infraestructuras que inciden sobre el mismo; y la utilización del territorio de acuerdo con el medio ambiente. Dicha ordenación urbana o *Urbanismo*, por su parte, se centra en la acción pública sobre la ciudad, el racional destino y aprovechamiento del espacio físico en el núcleo poblacional; sin embargo, la ordenación territorial tiene una visión integral del territorio.

Por otro lado y como analizaremos detenidamente más adelante, la Constitución de 1978 no define el concepto de "Ordenación del Territorio", pero sí la consagra como una función política independiente y autónoma; y lo mismo se puede decir respecto al concepto de "Urbanismo". Si bien, ambos conceptos se mencionan en el Título VIII, en materia de distribución de competencias, al distinguir la Constitución, expresamente, las mencionadas funciones: el art. 148-1-3º se refiere a los conceptos de "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda"; haciendo referencia a otros relacionados con los anteriores en otros preceptos. Por otro lado, los arts. 33, 45 y 47, en relación con el art. 53-CE, permiten configurar tales funciones públicas como de carácter horizontal, de tal forma que permitan llevar a cabo un desarrollo de calidad, y no sólo cuantitativo<sup>179</sup>.

Por último, hay autores como LUIS RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, que en han apostado por un cierto acercamiento doctrinal y práctico en la actualidad entre el planeamiento urbanístico y el de la Ordenación del Territorio, ya que opinan que la evolución del planeamiento urbanístico es evidente que presenta numerosas connotaciones propias de los que hasta ahora hemos conocido como Ordenación del Territorio.

Para este autor, la definición de los elementos fundamentales para el desarrollo, -la estructura general- como esquema global de referencia, en muchos aspectos con carácter indicativo, casi podríamos decir que nos parecen una "sintonía" mucho más propia de la Ordenación del Territorio que de la del planeamiento urbanístico. Y parece claro y evidente que esta aproximación se ha producido, casi exclusivamente, por la evolución del planeamiento urbanístico hacia un planeamiento de estructura, concebido como marco general de referencia, en el que podrían desarrollarse las actuaciones concertadas, producto de las negociaciones convenidas, y las

---

<sup>179</sup> El planeamiento de la Ordenación del Territorio está avocado a las grandes magnitudes, las decisiones básicas condicionantes de la estructura del territorio y dirigidas preferentemente a la coordinación de las Administraciones. El planeamiento de urbanismo está pues referido a la ordenación local, con contenido preciso y eficacia vinculante total, incluso para los particulares.



actuaciones fragmentarias, bajo el paraguas protector de un control adecuado de la evolución medioambiental que garantice un desarrollo sostenible<sup>180</sup>.

**b) Principales diferencias entre el Urbanismo y la Ordenación del Territorio**

**i) Esquema básico de diferencias entre ambas disciplinas**

De este modo, pueden identificarse de modo esquemático las siguientes diferencias básicas:

- **Ámbito de aplicación:** La Ordenación del Territorio es de aplicación básicamente comunitaria, regional o subregional. El urbanismo es de aplicación básicamente municipal o infra municipal.
- **Instancia competencial:** La Ordenación del Territorio es competencia esencialmente de los órganos de las Comunidades Autónomas, de los provinciales o de los insulares. El urbanismo es competencia esencialmente municipal o local.
- **Eficacia:** La Ordenación del Territorio produce una vinculación genérica y esencialmente pública, es fundamentalmente un conjunto de directrices y criterios. El urbanismo es concreto y afecta directamente al derecho de propiedad privada sobre el suelo, teniendo eficacia vinculante total.
- **Contenido:** La Ordenación del Territorio tiene un contenido integral básico, económico, social, cultural, etcétera, da las grandes magnitudes de la estructura del territorio y procura la coordinación de las diversas Administraciones, tratando de obtener un desarrollo equilibrado de las regiones. El urbanismo, aunque tiene similares contenidos, es esencialmente de ámbito local y contenido preciso.
- **Ámbito competencial:** Como consecuencia de las anteriores diferencias vistas, la Ordenación Territorial en cuanto al contenido de su ámbito competencial abarcaría un plano más amplio que el Urbanismo, aunque es evidente que la Ordenación del Territorio en

---

<sup>180</sup> Así pues, para este autor en su obra *El acercamiento actual entre los escenarios del planeamiento territorial y urbanístico*. Ponencia del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Fundicot, Gijón 3 al 6 de julio de 2001, pág. 2, parece evidente el ya “acercamiento” de los escenarios correspondientes al planeamiento territorial y al urbanístico, lo que en nuestra opinión abre la puerta a la esperanza de que se acerca un tiempo en el que la ordenación del territorio puede salir del plano conceptual y teórico, en que hoy básicamente se mueve, para adquirir la carta de naturaleza propia de los desarrollos reales, experiencia que podría redundar en el ascenso a una mayoría de edad que todos deseamos.

También debe significarse que la evolución del marco legislativo, aunque más tímidamente, también parece moverse en esa dirección. En efecto a partir de la Sentencia del Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, se ha producido el reconocimiento indiscutible del protagonismo de la legislación autonómica en la definición de los procesos de desarrollo territorial y urbanístico, reforzado en muchos aspectos, según nuestro criterio, por la nueva Ley Estatal de 13 de abril de 1998 y el posterior Real Decreto de 23 de junio de 2000.

cierta manera puede condicionar al Urbanístico, llegando incluso a afectar al planeamiento urbanístico en función de sus propias disposiciones de ordenación<sup>181</sup>.

## ii) **La diferenciación entre Urbanismo y Ordenación del Territorio, en la doctrina jurídica**

Así, la Ordenación Territorial, al igual que el urbanismo, efectúa también un análisis territorial pero su objeto es formular una propuesta integral, definir un modelo territorial cuyo resultado es la suma de una propuesta de distribución de usos del suelo (residenciales, industriales, dotacionales, etcétera), y de determinación de las infraestructuras que van a propiciar el funcionamiento del conjunto.

En este sentido, otros autores como MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ y DIEGO J. VERA JURADO, configuran la Ordenación del Territorio como “una competencia específica que, a diferencia de otras, muestra una gran amplitud en cuanto su objeto es muy variado, ya que comprende la delimitación de los mejores usos de los recursos del suelo, del subsuelo, del aire y del agua. La Ordenación Territorial es, además, un importante factor de cohesión, pues la finalidad primordial de las actuaciones que comprende radica en la búsqueda y consecución de un óptimo equilibrio entre las distintas partes del territorio que se ordena, que, por definición, es más amplio que el del término municipal”<sup>182</sup>.

Queda de este modo asentado desde la perspectiva doctrinal y conceptual un concepto más amplio de la Ordenación del Territorio, que constitucionalmente adquiere un papel supraordenador e integrador de las distintas políticas con incidencia territorial.

Por ello, la Ordenación Territorial no es, por tanto, desde esta perspectiva igual al urbanismo, como se había llegado a estimar por la corriente de opinión que aludíamos anteriormente, ya que el Urbanismo es otro título competencial que, en palabras de MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, hace alusión a la magnitud local, al espacio de convivencia urbana y, por lo tanto, a una acción pública de regulación directa y precisa del uso del suelo. La Ordenación del Territorio y el urbanismo tienen para la Constitución pues (ya que en otro caso carecería de sentido su distinción por la

---

<sup>181</sup> De hecho y como veremos en el siguiente capítulo de esta obra, el principio de competencia por el que los Ayuntamientos pueden planificar urbanísticamente se matizaría en este sentido por una competencia superior de las Comunidades Autónomas para la Ordenación del Territorio

<sup>182</sup> *La Ordenación del Territorio...* cit, pág. 172.

misma) carácter, objeto y fin diversos por lo que su régimen jurídico ha de traducir necesariamente esa diferencia<sup>183</sup>.

Por último, el autor señala que es en el modelo de Ordenación Territorial donde más claramente se aprecia la estrecha relación entre ambas disciplinas existente pese a sus notas diferenciadoras, es el modelo germano con una estructura federal, siendo a su vez el modelo más comparable al español. Así, los rasgos esenciales del modelo germano son, por una parte, una identidad funcional entre Ordenación del Territorio y el Urbanismo y por otra parte, una diferenciación neta entre ambas.

En cuanto a lo primero, la identidad, por cuanto las dos son funciones públicas que tratan de la ordenación o racionalización de la conformación y estructura espacial de las actividades, públicas o privadas con incidencia física.

En cuanto a lo segundo, dos funciones distintas, por cuanto la Ordenación del Territorio se identifica con la ordenación y planificación global y supralocal, e integradora y coordinadora de una pluralidad de planificaciones sectoriales, e implica también su no comprensión de la planificación económica; el Urbanismo por su parte, se identifica con una materia relacionada tanto con la construcción en sentido estricto, como con el ordenamiento de esta materia. Por consiguiente, puede concluirse que el Urbanismo comprenderá pues tanto el planeamiento como el tráfico del suelo y su valoración, la urbanización y la política de edificación desde la perspectiva local.

Este papel de la Ordenación del Territorio resulta equiparable al que, como vimos anteriormente, resulta de la construcción que la Constitución y las Comunidades Autónomas han efectuado de esta materia, función pública que tiene por objeto adecuar la organización física del territorio a escala supramunicipal en consonancia con unos objetivos y fines preestablecidos en el marco de los límites derivados del sistema de distribución de competencias diseñado en la Constitución como veremos en el Capítulo siguiente de esta obra<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> *La Ordenación del Territorio en España...* cit, pág. 197.

<sup>184</sup> Aún aceptando el discutible enfoque de algunas de sus propuestas, por ejemplo la liberalización del suelo urbanizable, parece evidente que la legislación autonómica debe evolucionar por el camino de introducir criterios de racionalidad en el desarrollo y ejecución de dicho suelo, mediante la definición de un sistema de prioridades, muy posiblemente incardinado en el proceso de una construcción racional, en el tiempo, de los sistemas generales estructurales, concebidos en un esquema general de referencia, como así parece que exigiría la tradición histórica del desarrollo de lo que se denomina, en el argot académico, nuestra ciudad mediterránea.

### **III. Hacia una definición jurídica global de la Ordenación del Territorio. La Carta Europea de Ordenación del Territorio**

Un vez expuestas las principales orientaciones teóricas a nuestro juicio sobre qué sea y en qué consiste la Ordenación del Territorio en la doctrina actual, pasaremos a continuación a analizar cuál es la definición que conjuga de una forma más completa todas las posiciones vistas de una manera más integral: la expuesta por la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983.

Una vez expuesta la multiplicidad de las posiciones doctrinales analizadas hasta el momento sobre el contenido y objetivos de la Ordenación Territorial, podemos afirmar que la definición más aceptada comúnmente por la doctrina, más fácilmente comprensible y la que conjuga a nuestro juicio todas las posturas teóricas anteriormente expuestas, es la ofrecida por la Carta Europea de Ordenación del Territorio, fruto de la 6ª sesión de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT), que tuvo lugar el 19 y el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España), tal y como ya se ha apuntado anteriormente en el capítulo preliminar.

De hecho y como afirma TERESA PAREJO NAVAJAS, el empeño europeo de establecer las líneas directrices de las políticas nacionales y comunitarias que contribuyan al desarrollo regional equilibrado de la Unión Europea, asegurando un medio ambiente sano y una elevada calidad de vida, han llevado a la necesaria definición de los objetivos generales que deberán orientar las políticas territoriales y de determinación del establecimiento de las actividades humanas en nuestro continente. Para ello, continúa, lo primero es establecer un concepto de Ordenación del Territorio que sea generalmente aceptado por todos los Estados miembros<sup>185</sup>.

Para realizar una aproximación jurídica a la Carta Europea de Ordenación del Territorio, es necesario hacer una breve referencia a los antecedentes de la misma, para pasar luego a analizar la naturaleza jurídica y contenido de la carta Europea.

#### **A) Los antecedentes en el Derecho comunitario de la Carta Europea de Ordenación del Territorio**

De este modo, en cuanto a los antecedentes de la Carta, hay que destacar que el propio texto da a entender en su Prefacio, que aquél se debe a la natural evolución proveniente de las tres Cartas anteriores elaboradas por el

---

<sup>185</sup> *La Estrategia Territorial Europea*. Editorial Marcial Pons, Madrid 2004, pp. 114 y ss.

propio Consejo de Europa, como son las Cartas Europeas del Agua, del Suelo, del Patrimonio, Arquitectónico y del Litoral; todas ellas elaboradas bajo el objetivo común de proteger los recursos naturales y culturales de Europa como la mejor herencia para las futuras generaciones.

La primera de ellas, la *Carta Europea del Agua*, de mayo de 1986, resalta que el agua, al tratarse de un recurso natural agotable, es imprescindible para toda actividad humana y por lo tanto, también lo es su preservación, regulación y distribución. El mantenimiento de la calidad y cantidad de agua exige el desarrollo y perfeccionamiento de técnicas de utilización, reciclaje y depuración de las aguas, por lo que se trata de un recurso común que necesita, además, de la cooperación internacional.

En cuanto a la *Carta Europea de los Suelos*, de mayo de 1972, se refiere al suelo como recurso natural limitado, cuya degradación y desertificación hay que combatir a partir de su utilización más racional, por lo que debe ser objeto de planificación racional con miras a su sostenibilidad en el tiempo, lo que exige una legislación adecuada para repartir racionalmente las actividades humanas diferentes en el territorio, controlar las técnicas de utilización de los suelos susceptibles a degradar o contaminar por el medio, proteger el suelo contra las agresiones naturales provocadas por el hombre y, en caso necesario, proceder a su restauración.

La *Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico*, de septiembre de 1975, señala la importancia de preservar para el futuro un sistema de referencia cultural, mejorando el medio rural y urbano y, por tanto, potenciando el desarrollo económico, social y cultural de las Regiones y Estados de Europa.

Por último, la *Carta Europea del Litoral*, de octubre de 1981, propone la salvaguardia y la valoración del litoral europeo a través de una acción coordinadora de las Instituciones europeas, nacionales, regionales y locales competentes, dirigida hacia la promoción del desarrollo regional a partir de las actividades litorales creadoras de empleo y de ingresos, en el marco del mercado común, así como hacia el aseguramiento de la protección de las zonas costeras frente a los riesgos crecientes de destrucción ecológica y estética, especialmente conciliando ambas exigencias en el espacio sostenible y limitado de las zonas litorales<sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> A partir de esto, la Carta Europea del Litoral plantea una serie de objetivos en relación con una estrategia global con el fin último de organizar el litoral europeo, permitiendo conciliar las exigencias del desarrollo con los imperativos de protección: 1) Desarrollar una economía litoral competitiva y selectiva, asegurando la promoción de la población litoral y por lo tanto, explotando el potencial de actividades originales, mejorando las conexiones entre las zonas litorales y el resto del territorio europeo; 2) proteger y valorizar la originalidad de cada zona litoral, tomando conciencia de que los medios litorales son ecosistemas frágiles, cuyas funciones biológicas y culturales y su originalidad en el modo de vida, han de ser preservados como factor de calidad de vida; 3) organizar el espacio litoral, definiendo planes y esquemas de ordenación para cada zona costera, con una organización en profundidad

## **B) Los contenidos y principios de la Carta Europea de Ordenación del Territorio**

### **1. Los principales objetivos de la Ordenación Territorial según la Carta Europea**

En cuanto a la naturaleza jurídica y contenido de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, hay que señalar previamente que la misma constituye el texto fundamental que, por primera vez, ofrece esa definición de manera institucional a nivel europeo<sup>187</sup>, así como las líneas orientativas del desarrollo de esa política. En ella se propone una noción de Ordenación Territorial como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las Regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.

Consiste de este modo y básicamente, en la realización de tres tareas básicas, como son la de delimitar el suelo urbanizable, coordinar políticas territoriales y zonificar el espacio según sus vocaciones<sup>188</sup>.

Con el establecimiento de una noción de Ordenación Territorial a partir de diversos puntos de vista como los expuestos hasta ahora, parece claro que la Carta pretende destacar que no se trata exclusivamente de un término

---

para el mar, así como para la tierra, y el respeto a los parajes; 4) administrar el espacio litoral, apoyando el esfuerzo de organización en una política global de adquisición de terrenos, en la gestión de los terrenos terrestres y marítimos, de los medios naturales y de sus recursos y de sus desperdicios; 5) prevenir los riesgos, defendiendo el medio marino frente a la contaminación y el litoral frente a los siniestros naturales mediante el reforzamiento y la rigurosa aplicación de las sanciones por las Instituciones europeas; 6) controlar el turismo, procurando su compatibilidad con el desarrollo de otras actividades, así como con la protección de las zonas litorales; 7) informar ampliamente, especialmente debido tanto a la complejidad como a la particular naturaleza de las zonas litorales; 8) desarrollar la investigación científica, logrando la equiparación de la realizada en relación con los medios marinos y litorales respecto de otros, cuyo conocimiento se encuentra mucho más avanzado; 9) armonizar el Derecho Europeo, tratando de completar y corregir respectivamente, las lagunas y disparidades del mismo, especialmente en lo que se refiere a las incidencias que ello causa sobre el funcionamiento del Mercado Común, y 10) desarrollar la cooperación transfronteriza entre las autoridades del litoral en los diferentes países, para evitar problemas de contaminación.

<sup>187</sup> Paralelamente y en ocasiones posteriormente a la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 se han aprobado, por diversos organismos internacionales, otros textos con relevancia para la Ordenación del territorio, como por ejemplo la Carta Ecológica de las Regiones de Montaña en Europa de 1976; la Carta del Paisaje Mediterráneo de 1993, la Carta Europea del Turismo Sostenible; la Carta de las Ciudades y Villas Europeas Sostenibles (Carta de Aalborg, de 1994); la Carta de Atenas de 1998 y la Carta Urbana Europea de 1992, entre otras.

<sup>188</sup> Para dicha Carta el hombre y su bienestar, así como la interacción con el medio ambiente son el centro de la preocupación de la Ordenación del Territorio, la cual debe ser democrática, global, funcional y prospectiva. Democrática ya que debe asegurar la participación de la población afectada y sus representantes políticos. Global al coordinar e integrar las diferentes políticas sectoriales. Funcional ya que debe conocer la existencia de las realidades regionales fundadas sobre unos determinados valores, una cultura determinada y los intereses comunes superando las fronteras administrativas y regionales. Prospectiva ya que debe entender y conocer las tendencias y los desarrollos a largo tiempo de los fenómenos e intervenciones económicas, ecológicas, sociales, culturales y del medio en el que se aplica. Todo ello debe hacerse de la forma más armónica posible.

jurídico, como ya se ha visto, sino multidisciplinar, lo que supone una gran complejidad a la hora de valorar las consecuencias de su actuación.

Por otro lado, en síntesis y como señala el propio título del documento europeo de la Estrategia Territorial Europea de 1999, el objetivo de la Ordenación Territorial es conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio, mediante la corrección de los desequilibrios territoriales, la utilización adecuada de los recursos (agua, suelo, bosques, patrimonio cultural, etcétera), la cohesión social, la recuperación de competitividad de los espacios, una gestión adecuada del patrimonio cultural o natural heredado de las generaciones pasadas. Es frecuente que se cite la Carta europea de la ordenación del territorio (CEOT) como fundamento compartido para posteriores conceptualizaciones propias de las diferentes Administraciones con competencia en la materia<sup>189</sup>.

Pero esta declaración de principios aprobada en 1984, bajo los auspicios del Consejo de Europa, por el Comité de Ministros del ramo, no es clara conceptualmente; de hecho, confunde los resultados con el instrumento al definir la Ordenación del Territorio como "la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio"; y complica más las cosas al añadir que es "a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector"<sup>190</sup>, esto es, la diferenciación en torno a las diferentes teorías de la naturaleza de la ordenación territorial que vimos anteriormente.

Pero además, según este documento la puesta en marcha de los objetivos de la ordenación del territorio es esencialmente una labor política. Debe traducir una voluntad de integración y coordinación de carácter interdisciplinar y de cooperación entre las autoridades competentes, asegurando la coordinación entre los diferentes sectores y organizando la coordinación y la cooperación entre los diferentes niveles de decisión y el reparto equitativo de los recursos financieros.

---

<sup>189</sup> Este es el recurso que emplean diversas leyes autonómicas de ordenación del territorio, como por ejemplo las de Baleares, Cantabria, Galicia, Madrid y Murcia entre otras promulgadas en diversas fechas entre 1987 y 1995.

<sup>190</sup> Carta Europea de Ordenación del Territorio, Recomendación n. R (84) 2 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa, adoptada el 26/1/1984.

Como señala J.L. ÁVILA ORIVE muy acertadamente, esta visión conceptual tiene dos partes diferenciables claramente: Una primera fáctica y otra teórica, aunque, la primera de ellas sin la segunda supondría la consideración de una ciencia sin alma propia que camina al paso de las políticas sectoriales que, con proyección territorial, marcan un acento permanente y un desarrollo desequilibrado y caótico. Para el autor<sup>191</sup>, queda clara la clase de Ordenación del Territorio que contiene la Carta europea y destaca “el reconocimiento que hace la carta de la existencia de numerosos poderes de decisión individuales e institucionales que influyen en la ordenación del territorio, el carácter aleatorio de todo estudio prospectivo, las presiones del mercado, las peculiaridades de los sistemas administrativos, la diversidad de las condiciones socioeconómicas y del medio ambiente”.

Asimismo destaca la consideración sobre la pluralidad y diversidad de los focos de influencia territorial y busca garantizar la coordinación y cooperación y promueve la participación ciudadana. Esta coordinación y cooperación debería aplicarse tanto a nivel sectorial como a los diversos niveles de decisión.

En este sentido, MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA<sup>192</sup> entiende también que la definición establece una doble distinción con dos partes diferenciables que da lugar a una cierta confusión. La primera parte de la definición vista hace referencia más al modo en el que se organiza el territorio como resultado de la acción de la sociedad en su conjunto, que a políticas específicas realizadas con una actitud consciente de construcción del territorio. Por ello, entiende que todo territorio “antropizado” es el resultado de las distintas actuaciones que en él se han desarrollado por la acción humana, por tanto su organización; es decir, el modo en que se disponen los distintos elementos, estructuras y sistemas que lo conforman, es el resultado de esta acción, y la lectura del territorio es expresiva de los distintos modos de producción que han acondicionado el mismo para su mejor uso y explotación.

A su entender, la primera parte de la definición hace referencia a la organización del territorio, que es un resultado derivado tanto de las políticas públicas, explícitas o no, como de la iniciativa privada, por lo que le parece apropiado reservar el término Ordenación del territorio a una determinada

---

<sup>191</sup> *La ordenación del territorio en el País Vasco...* cit, pág. 67.

<sup>192</sup> *La Ordenación del Territorio en España...* cit, pp. 197 y ss.



política pública que tiene por objeto, de forma consciente, realizar una organización del territorio de acuerdo con unos objetivos predeterminados y unos instrumentos definidos. Esta limitación del concepto a una expresa función pública que tiene por objeto, en este caso, la organización del territorio de acuerdo con unos fines determinados, parece mucho más adecuada en su opinión.

En cuanto a la segunda parte de la definición, para el autor la Carta otorga un alcance muy amplio a esta función pública, que no es coincidente con la realidad existente en la mayoría de los países europeos en que la misma se ejerce.

A pesar de la evidente actividad de la Comunidad Europea sobre su territorio llevada a cabo, bien por ella misma o a través de los Estados miembros, no existe un concepto único de Ordenación del Territorio que defina este tipo de actuaciones. Por eso y según expone acertadamente TERESA PAREJO NAVAJAS, resulta imprescindible construir una estrategia territorial supranacional que nos permita realizar una interpretación uniforme y coherente de la política territorial europea con el fin de lograr el desarrollo sostenible de todas sus Regiones, superando el enfoque estrictamente nacional de dicho concepto<sup>193</sup>.

---

<sup>193</sup> Para la autora, según expone en *La Estrategia Territorial Europea...* cit, pp. 114 y ss., la construcción de dicha estrategia se llega, según la autora, desde diferentes aproximaciones como la que define como *metajurídica*. Según ella, "la Ordenación del Territorio es la plasmación física, sobre el territorio, de una realidad compleja como expresión de las nuevas formas de asentamiento humano y de aprovechamiento y de organización del espacio. En este sentido, la Ordenación Territorial establece una serie de condicionamientos que deberá cumplir el hombre en su actuación sobre el territorio, sea para prevenir su alteración, sea para condicionar su destino, produciendo en todo caso, diversos efectos sobre el mismo. Esa intervención del hombre, en tanto que expresión física de la sociedad sobre el territorio, por su importancia, por su influencia sobre todos los aspectos de su vida y sobre el entorno en que ésta se desarrolla, es objeto de estudio por parte de diferentes disciplinas científicas y técnicas, como el Derecho, la Arquitectura, la Geografía, la Sociología, la Psicología, la Economía, el Arte, etcétera, desde las que, a su vez, se determina el rumbo del proceso de Ordenación del Territorio.

Debido a su carácter complejo y multidisciplinar, la aproximación al concepto metajurídico necesariamente ha de pasar por una serie de fases que están interrelacionadas entre sí: a) *Fase descriptiva, científica o de conocimiento*. Desde sus orígenes, el hombre ha producido acciones que han provocado cambios sustanciales sobre el territorio, como la creación de zonas de cultivo, y que resultaban más importantes a medida que iban dominando su entorno y creando técnicas más sofisticadas de transformación del mismo. Pero para ello, lo primero que debe hacer el hombre es recabar la mayor información posible sobre el mismo y proceder, a partir de ella, a describirlo. En este primer momento, el hombre se enfrenta a un territorio virgen si explorar, y saca sus primeras conclusiones que tendrán fundamentalmente un carácter fundamentalmente descriptivo. b) *Fase técnica o toma de decisiones*. Una vez obtenida toda la información, esto es, superada la fase descriptiva o de conocimiento del territorio, el hombre a partir de un enjuiciamiento crítico de esa información, decide qué puede hacer con él y qué tipo de operación realizará sobre dicho territorio.

De esta manera, aparece la necesidad de organización de las ciudades, esto es, el urbanismo, a partir del modelo occidental de desarrollo económico, y, más tarde, la Ordenación del Territorio en su conjunto en su conjunto, abarcando el espacio completo, no únicamente el delimitado por las ciudades. c) *Fase política o de actuación*. Por medio de la política, entendida como orientación o directriz que rige la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado, se busca el control del territorio. A través del enfoque político se definen unos objetivos y sobre ellos se establecen unas medidas con las que no sólo se consigue una mera descripción del territorio, sino su total organización. Pero la política también es el arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado, y de ahí la necesidad de armonizar los intereses públicos y privados con los

Por lo demás, en la Carta se ponen ciertamente de manifiesto las ideas focales a que atiende la Ordenación del Territorio, como son el desarrollo, entendido en términos de calidad de vida, el equilibrio intra e interregional, organización física del espacio, utilización racional de los recursos naturales y conservación ambiental.

Del mismo modo y en base fundamentalmente a la necesidad de coordinación de los distintos agentes, señala como características de la misma ser *democrática*, para que asegure la participación de la población afectada y sus representantes políticos; *global o integrada*, para que coordine e integre las diversas políticas sectoriales y su integración en una única estrategia común; *funcional*, para que superando las divisiones administrativas regule y ordene fenómenos de comunidad cultural, económica o social; *prospectiva*, para que dé respuesta anticipada a las tendencias y desarrollos de diversa naturaleza que confluyen en el territorio, así como los posibles escenarios que podrán darse en ciertas circunstancias futuras previsibles; y finalmente, una *actitud conciliadora*, pues la Ordenación del Territorio, según la Carta, debe tener en consideración la existencia de una multitud de decisores individuales e institucionales que influyen en la organización del territorio, el carácter aleatorio de los estudios prospectivos, las tensiones del mercado, las particularidades de los sistemas administrativos, las diversidades de las condiciones socio-económicas del medio ambiente, etcétera, que deberán armonizarse de la manera más armoniosa posible.

Por eso, la Carta indica que la Ordenación del Territorio contribuye a una mejor del territorio europeo y a la búsqueda de soluciones para los problemas, superando el ámbito nacional, contribuyendo a crear un sentimiento de identidad común<sup>194</sup>.

Asimismo, la Carta establece como objetivo principal la consecución de un marco y una calidad de vida que aseguren el desarrollo de la personalidad del hombre en un entorno adecuado; en este sentido, el carácter y naturaleza

---

mecanismos de coordinación y de concertación por medio, fundamentalmente, de la planificación estratégica. Y el instrumento del que podemos extraer un concepto universalmente válido del término es, como ya se ha dicho, la Carta Europea de Ordenación del Territorio”.

<sup>194</sup> Sin embargo, a pesar de la importancia de lo establecido en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, su contenido no es de obligado cumplimiento para ninguno de los Estados Miembros, pues en su negociación no se alcanzó ningún acuerdo sobre cuestiones de política común. Por lo tanto, no se trata de un acuerdo o convenio internacional ni de una norma imperativa, sino de una mera recomendación para que éstos fundamenten sus políticas nacionales sobre la base de los principios y objetivos en ella establecidos. Tal y como indica la propia Carta, la Ordenación Territorial debe poner en consideración la existencia de una multitud de órganos decisores individuales e institucionales, que afectan a la organización del territorio, al carácter aleatorio de todos los estudios prospectivos, a las restricciones del mercado, a las particularidades de los sistemas administrativos, y a la diversidad de condiciones socioeconómicas y del medio ambiente.

tanto del medio físico como de las actividades que en él se sustentan, tienen un ingrediente de permanencia que implica la necesidad de reflexionar profundamente antes de condicionar sus usos y destinos, y en esa medida, la calidad de vida de sus habitantes<sup>195</sup>.

## 2. Principios básicos de la Carta Europea de Ordenación del Territorio

En cuanto a los **principios** establecidos en la Carta Europea, podemos distinguir los siguientes:

1) El desarrollo socioeconómico equilibrado a escala regional, mediante el control del crecimiento de las Regiones congestionadas o de aquéllas que estén atravesando un proceso de evolución demasiado rápido, y el apoyo al desarrollo de las Regiones más atrasadas, manteniendo y mejorando las infraestructuras indispensables para el desarrollo socioeconómico de aquellas;

---

<sup>195</sup> Este objetivo fundamental puede dividirse, según el planteamiento a nuestro juicio acertado de TERESA PAREJO NAVAJAS según expone en *La Estrategia Territorial Europea...* cit, pp. 123 a 124, en otros dos objetivos, cuya puesta en marcha se traduce en: “a) *El aseguramiento de la coordinación entre los distintos sectores*, cuya labor afecta esencialmente a las actividades económicas, de vivienda, de equipamientos y de recursos energéticos, a las redes de transportes, al suministro de agua y a los sistemas de saneamiento de aguas usadas, a los residuos y a la protección del medio ambiente y de la riqueza de los recursos naturales, históricos y culturales; b) *la organización de la coordinación y de la cooperación entre los diversos niveles de decisión, así como la distribución equitativa de los recursos financieros*, para lo cual las autoridades competentes en la materia que correspondan en cada caso, tienen, asimismo, competencias de decisión y de ejecución sobre los recursos presupuestarios.

La realización de los objetivos de Ordenación del Territorio ha sido esencialmente y desde sus orígenes, una tarea política a través de la cual se manifiesta una voluntad de integración y de coordinación de carácter interdisciplinar, así como de cooperación entre las autoridades correspondientes. De esta manera, la Carta Europea, supone una importante muestra de la voluntad de los Estados europeos por dar un paso hacia adelante en lo que a la organización del territorio se refiere, así como en el ámbito de la Unión Europea, un elemento importante hacia la cooperación entre los Estados miembros en materia de Ordenación del Territorio. En este sentido, la Resolución núm. 2 de la Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio, relativa a la Carta, estima en su punto quinto que la misma “deberá comenzar una nueva fase de cooperación europea en materia de ordenación del territorio y, sobre todo, servir de base para los trabajos relativos a la elaboración de una Estrategia Europea de Ordenación del Territorio”. *Consejo de Europa, Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio, 6ª sesión, Torremolinos (España), Resoluciones finales, 19-20 de mayo de 1983.*

De este modo, para lograr una coordinación óptima entre todos los niveles de decisión así como en todo lo que a la cooperación transfronteriza se refiere, las autoridades deberán tener en cuenta las medidas tomadas o previstas en cada nivel territorial, de forma que exista una vía de información recíproca establecida de manera regular y de la siguiente manera: A nivel local y regional, con la coordinación entre las instancias del mismo nivel sobre sus propios Planes de Ordenación del Territorio; a nivel nacional, con la coordinación entre las diferentes ideas sobre la mejor política de Ordenación Territorial provenientes de las regiones pertenecientes a esa nación, así como las del propio Estado; y por último, a nivel europeo, coordinando las políticas de Ordenación del Territorio de los diferentes Estados miembros de la Unión Europea con objetivos marcados por el propio Tratado Constitutivo”.

En relación a esta coordinación, la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio consideró que para que la cooperación entre las diferentes naciones fuera eficaz, debería realizarse previamente un análisis de lo que cada nación, cada región e incluso cada localidad, entiende por Ordenación del Territorio, logrando de esta manera la adopción de una serie de principios comunes dirigidos en particular, a reducir las disparidades regionales así como para lograr la mejor utilización y organización del espacio, una más eficaz repartición de actividades, la protección efectiva del medio ambiente y, en general, la mejora de la calidad de vida.

2) la mejora de la calidad de vida, favoreciendo las condiciones de vida cotidiana reforzando el bienestar de cada individuo a través de la creación de empleo y equipamientos económicos, sociales y culturales que respondan a las aspiraciones de la población en su conjunto y asegurando su utilización óptima, mediante la elección de su localización.

3) la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, mediante la promoción de estrategias que reduzcan al máximo los conflictos entre la creciente necesidad de recursos naturales y su conservación, la Ordenación del Territorio pretende asegurar la gestión responsable del entorno natural de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y de las aguas, de los recursos energéticos, de la fauna y de la flora, concediendo una atención particular al medio natural y al patrimonio cultural y arquitectónico.

4) la utilización racional del suelo, con una política del suelo adecuada para la consecución de los pertinentes fines de interés general, lo que supone la correcta localización, organización y desarrollo de grandes complejos urbanos e industriales, la construcción de grandes infraestructuras y la protección de los bosques y de las zonas rurales.

Es necesario por ello configurar a partir del necesario análisis territorial un concepto rector o directrices que encaucen y dirijan los procesos territoriales, armonizando las necesidades sectoriales con las globales que confluyen sobre el espacio físico. Pero no sólo esto, pues las profundas modificaciones sufridas por las estructuras económicas y sociales de los países de la Unión Europea y de sus relaciones con los demás países extracomunitarios, exigen también una valoración crítica de los principios dirigidos a la organización del espacio para evitar que éstos estén enteramente determinados por los objetivos económicos a corto plazo, sin tener en consideración en la forma conveniente, los aspectos sociales, culturales y los relativos al medio ambiente.

Por otra parte, el carácter técnico-científico que la Carta atribuye a la Ordenación del Territorio deriva de la necesidad de este tipo de conocimientos para la elaboración y gestión de los planes; la iniciativa sobre la elaboración de éstos y su aprobación corresponde a la Administración Pública, de ahí su condición administrativa, mientras es una decisión política la implantación de un sistema formalizado de Ordenación Territorial en un país determinado.

Según el texto de la Carta, técnicamente la Ordenación del Territorio utiliza, de forma interdisciplinar, conocimientos científicos en el análisis y

diagnóstico territorial, incluyendo la modelización del sistema territorial actual, su proyección futura y escenarios prospectivos, en el diseño del sistema territorial futuro o imagen objetivo y en la gestión a realizar para conseguirlo<sup>196</sup>.

No en vano y como afirma JAVIER SOLA TEYSIERRE, también en la Carta se ve reflejada la ligazón entre la coordinación sectorial y el objetivo básico de utilización racional del territorio. Conforme a este documento, del Consejo de Europa, la ejecución de la Ordenación del Territorio se ha de desarrollar atendiendo al principio de coordinación entre sectores, tendente a la óptima distribución de la población, de las actividades económicas, del hábitat, de los equipamientos colectivos y de las fuentes de energía, los transportes, el abastecimiento del agua y el saneamiento de las aguas residuales, la eliminación de ruidos y residuos, la protección del medio ambiente, de las riquezas y de los recursos naturales, históricos y culturales, etcétera<sup>197</sup>.

---

<sup>196</sup> El carácter interdisciplinar de la Ordenación del Territorio y la relativa imprecisión de su significado, facilita de este modo interpretaciones parciales frecuentemente interesadas según los campos de conocimiento que intervienen en ella. De este modo y siguiendo en este sentido a DOMINGO GÓMEZ OREA en su obra *Ordenación Territorial...* cit, pp. 36 y ss., aunque no podamos compartir del todo su teoría al considerarla excesiva y no ajustada a la realidad de la práctica, según una concepción economicista, con una clara preocupación por la cohesión económica y social del sistema, se suele vincular este concepto a la localización espacial de las inversiones, las cuales sólo en el mejor de los casos, se destinan a corregir los desequilibrios territoriales. En su práctica, se prioriza el diagnóstico económico-social, pero ignorando frecuentemente el medio físico que lo sustenta, por lo que es la economía y su estructura lo que focaliza su preocupación, y las leyes del mercado lo que determina para esta corriente el funcionamiento del sistema, de tal manera que pierde valor todo aquello que no pueda ser reducido a una contabilidad monetaria, minimizando de esta forma los elementos y procesos naturales que no cuentan con un precio de mercado.

En esta concepción, el sentido del equilibrio y desequilibrio se reduce con frecuencia al peso relativo de los sectores productivos o de las zonas que lo forman en una región o un país, y se juzga por comparación con otras regiones de referencia, sin considerar que cada unidad geográfica puede entender el desarrollo de manera específica: endógena, adaptado a sus propias circunstancias y recursos. Este enfoque propiciaría patrones homogéneos de desarrollo pero contrapuestos a la idea de diversidad y adaptación al medio físico que están en la base de la sustentabilidad. Sin embargo, el equilibrio entendido en el sentido de conseguir una calidad de vida equivalente en todo el territorio, constituye un objetivo prioritario de la ordenación territorial pero las formas de alcanzarlo son muy diversas y entre ellas están las que valoran la función social de los elementos y procesos naturales en cuanto fuente de ingresos derivados de las externalidades positivas que generan, y en términos de su aportación a la calidad ambiental, componente éste importante de la calidad de vida citada.

Por otro lado, los que defienden una concepción urbanística de la Ordenación del Territorio, desenfocan este concepto desde su punto de mira, la ciudad, reduciéndolo a la clasificación y calificación urbanística del suelo, de tal manera que, en sus planes y realizaciones, el suelo rústico queda como un mero espacio residual soporte para la expansión de las ciudades, y sólo se trata con detalle el urbano o aquel que va a ser convertido en urbano (el urbanizable). Por ello, el urbanismo abusado de concepciones y estereotipos en la ordenación del espacio, sin considerar que el territorio es anterior a las actividades humanas, pese a que el planeamiento urbanístico es probablemente, el campo que más rápidamente ha incorporado en la época moderna los criterios del medio físico a sus actuaciones, marcado en gran medida por la estrechez espacial que produjo la expansión de las ciudades, como vimos en las Leyes del suelo españolas o los Planes Directores Territoriales de Coordinación y los Planes de Ensanche.

Sin embargo, la Ordenación del Territorio supera ampliamente al planeamiento urbanístico hasta tal punto que la legislación autonómica vigente exige la revisión de los planes locales de urbanismo cuando no se adapten a las previsiones de los Planes de Ordenación Territorial, como es el caso del objeto de la presente obra, el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía.

<sup>197</sup> *Ordenación territorial y urbanística...* cit, pág. 61.

### **3. La dimensión pública de la Ordenación del Territorio, según la Carta Europea**

Por otro lado y desde el punto de vista administrativo, desde la Carta se estaría hablando de que la Ordenación Territorial es igualmente una función pública que responde, fundamentalmente, a la necesidad de controlar desde los poderes públicos el crecimiento espontáneo de las actividades humanas, públicas y privadas, con el fin de evitar los problemas que aquél provoca, y de garantizar una especie de justicia y armonía socio espacial, como es el respeto al principio que proclama la función social de la propiedad, y un desarrollo que, trascendiendo el mero crecimiento económico, se centra en la calidad de vida de la población.

Tal función se ejerce por organismos públicos a través de planes y tiene carácter horizontal por lo que condiciona y prevalece sobre la planificación sectorial, así como sobre dos funciones públicas también horizontales, como son el urbanismo, de ámbito inferior al de la Ordenación del Territorio, y la planificación económica.

Por último, la definición que hace la Carta Europea de Ordenación del Territorio también acoge un carácter político intrínseco en la misma, y que se justifica porque son los poderes públicos quienes definen el estilo de desarrollo y, en consecuencia, las actividades a través de la que se ha de producir aquél, deciden los instrumentos de planificación a utilizar en la legislación específica y la forma de comportamiento en la legislación sectorial.

Objetivos de una Ordenación Territorial que han ido evolucionando con la sociedad hacia la imprescindible búsqueda de una mejora de la sostenibilidad del desarrollo que se establece como un eje transversal en la política europea en la materia como el aseguramiento de una adecuada calidad de vida a toda la población actual, sin poner en cuestión el mantenimiento del patrimonio natural y cultural ni las posibilidades de una calidad de vida aceptables para las generaciones futuras.

De hecho y como veremos seguidamente, la jurisprudencia constitucional ha contemplado esta visión anterior y, así, determina que la Ordenación del Territorio persigue fijar los destinos y usos del espacio físico en su totalidad, así como ordenar y distribuir razonadamente las acciones públicas sobre el territorio e infraestructuras, reservas naturales, extensiones o áreas de influencia de los núcleos de población, comunicaciones, etcétera. En definitiva, el reto de la Ordenación del Territorio es aportar a la sociedad una mejor ordenación del espacio, a través de una actuación coordinada de diferentes

Administraciones públicas, y siendo el territorio el lugar de encuentro de distintas esferas de poder.

Parece claro en este punto de la exposición, que existe un definido objetivo de la Ordenación del Territorio de servir de cauce para la realización de los fines económicos en el espacio, sirviendo para la consecución del mejor y más eficaz desarrollo económico, de forma compatible con los otros fines sociales o medio ambientales vistos, en relación a esto último, se supera la concepción meramente económica del territorio y se relaciona con otra mucho más novedosa como es la ecología tal y como establece la Carta Europea, de manera que la información ambiental forma parte transversal de las políticas territoriales de los Estados miembros y de la ejecución y puesta en marcha del contenido de las mismas<sup>198</sup>.

Tal vez por ello, la misma señala que “la Ordenación Territorial debe tomar en consideración la existencia de numerosos poderes de decisión individuales e institucionales que influyen en la organización del territorio, el carácter aleatorio de todo estudio prospectivo, las presiones del mercado, las peculiaridades de los sistemas administrativos, la diversidad de las condiciones socio-económicas y del medio ambiente”<sup>199</sup>.

En la actualidad, de la Carta Europea se extrae que la Ordenación del Territorio se concibe como una política y una técnica administrativa dirigida a lograr, a través de instrumentos de planeamiento vinculados a la planificación económica, bien el desarrollo equilibrado de las economías regionales y la mejora de la calidad de vida y el medio ambiente, bien la fijación de prioridades de usos y actividades sobre el territorio; supone así una actividad jurídica o

---

<sup>198</sup> Queda clara pues la clase de Ordenación del Territorio que contiene la Carta Europea. Incluso ésta no evita el tratamiento sobre su aplicación, consciente de las dificultades que comporta la integración y coordinación de sectores tan diversos como la distribución de la población en el territorio, las fuentes de energía o el patrimonio histórico, en diversos niveles de decisión y gobierno.

<sup>199</sup> Esa consideración sobre la existencia plural y diversa de focos de influencia territorial, se constituye en un elemento consustancial de la Ordenación Territorial para el que la propia Carta, además de establecer un elenco de valores superiores, garantiza la coordinación entre los diversos sectores, organiza la cooperación y organización de los diversos niveles de decisión y promueve la participación ciudadana. Coordinación sectorial que habrá de aplicarse esencialmente según el Texto europeo, a la distribución de la población de las actividades económicas, del hábitat, de los equipamientos colectivos y de las fuentes de energía, a los transportes, al abastecimiento de agua y al saneamiento de las aguas residuales, a la eliminación de ruidos y residuos, a la protección del medio ambiente, y de las riquezas y recursos naturales, históricos y culturales.

Coordinación y cooperación de los diversos niveles de decisión a nivel local, que además de coordinar los planes de las autoridades locales, deben según la Carta Europea tener en cuenta los intereses de la ordenación regional y nacional. A nivel regional, como marco más apropiado para la puesta en marcha de una política de ordenación territorial, posibilitando la coordinación entre las autoridades regionales mismas, las autoridades locales, las nacionales y entre regiones de países vecinos. A nivel nacional, armonizando los objetivos regionales y nacionales. A nivel europeo por último, logrando los objetivos de importancia europea y un desarrollo general equilibrado. Finalmente, participación activa de los ciudadanos, en cualquiera de los niveles en que se desarrolle la planificación.

política, que incluye otros instrumentos y que utiliza planes o instrumentos de planificación y otras directrices vinculantes o no vinculantes, implicando la aplicación de criterios eminentemente públicos, de carácter económico y social afectando, sobre todo, a los agentes públicos, aunque también incide en el ámbito privado y en todos los recursos naturales.

Por lo tanto, a partir de la Carta Europea, la Ordenación del Territorio se entiende como un instrumento de cohesión social fundamental para la evolución de la Unión Europea en el sentido señalado por su Tratado Constitutivo, al producir la intensificación de la cooperación internacional y al contribuir con ello al refuerzo de la identidad europea.

No en vano, según el Tratado Constitutivo citado, la Comunidad Europea tiene como misión entre otras cosas, "la promoción del desarrollo sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, de la mejora de la calidad del medio ambiente, de la elevación del nivel y de la calidad de vida, de la cohesión económica y social y de la solidaridad entre los Estados miembros", mediante la realización de las políticas o acciones comunes que señala el propio Tratado en sus artículos 3 y 4, por lo que la intervención sobre el territorio a escala europea resulta una realidad más que evidente que no es posible obviar<sup>200</sup>.

La Carta, en tanto que documento ejemplar de consenso en torno a un concepto europeo de Ordenación del Territorio, constituye el ejemplo más claro de que la Unión Europea no puede por más tiempo obviar la existencia de una ordenación en la materia, al menos en la realización de las políticas sectoriales.

En este sentido, Podemos concluir afirmando que la ordenación del territorio es un concepto aún en construcción, de carácter polisémico, sujeto a diversas interpretaciones sin que exista una definición universal que satisfaga a todos, aunque una de las referencias más válidamente utilizadas para definirlo es la dada por Carta Europea de la Ordenación del Territorio – CEOT<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> En dicho sentido, la noción de Ordenación del Territorio y sus principios y objetivos vistos sobre los que han de fundamentarse las políticas nacionales con efectos sobre el territorio establecidos en la Carta, suponen un primer e importante paso en la construcción de la Estrategia Territorial Europea, como veremos más adelante. Pero esto no sólo se muestra a través de los efectos de las políticas sectoriales, ya que la Carta Europea de Ordenación del Territorio reconoce precisamente como objetivos fundamentales de la misma, que previamente ha definido con la conformidad de todos los Estados firmantes, los mismos que persigue la Comunidad a través de la realización de esas políticas.

<sup>201</sup> Sin embargo, para algunos autores los planteamientos de esta carta no son claros conceptualmente. A juicio de FLORENCIO ZOIDO NARANJO en *Geografía y Ordenación del Territorio...* cit, pp. 19 a 31, la CEOT confunde los resultados con el instrumento al definir la ordenación del territorio como "la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad"; y complica más las cosas al añadir que es "a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política".



#### **IV. La definición de la Ordenación Territorial en la Jurisprudencia Constitucional**

Conviene en este punto del estudio, hacer una breve investigación de cómo el Tribunal Constitucional ha venido configurando el concepto, naturaleza, características y objetivos básicos de la Ordenación Territorial, ante lo cual es en este sentido fácil encontrar un nutrido conjunto de Sentencias del citado Órgano en los que se ha manifestado sobre la conceptualización de estos aspectos sobre esta competencia autonómica y, paralelamente a la misma, sobre el Urbanismo<sup>202</sup>.

Sin embargo, con el objeto de centrarnos en lo que ahora nos ocupa que es la conceptualización que el Alto Tribunal hace de lo que es y cuáles son las funciones u objetivos de la Ordenación del Territorio, sólo haremos referencia en este capítulo de esta obra a aquellas sentencias más significativas relacionadas con esta materia en concreto, dejando para el siguiente capítulo que dedicaremos a la configuración competencial de la Ordenación Territorial en España, el resto de jurisprudencia (por cierto considerablemente más amplia que la dedicada a la delimitación de la Ordenación Territorial como veremos), tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo que trata sobre este tema.

##### **A) La Ordenación del Territorio como función pública, en la Jurisprudencia constitucional**

Como ejemplo de la clara asociación que de ambos términos se realiza en la jurisprudencia constitucional, merece la pena mencionar que las SSTC 149/1991, de 4 de julio, Fundamento Jurídico nº 1 B; 40/1998, de 19 de febrero, Fundamento Jurídico nº 30, 149/1998, de 2 de julio, Fundamento Jurídico nº 3, y 306/2000, de 12 de diciembre, Fundamento Jurídico nº 5, habilitan al titular de la competencia en materia de Ordenación del Territorio para la formulación de una política global del territorio coordinadora de las diferentes acciones públicas y privadas con impacto territorial<sup>203</sup>.

---

<sup>202</sup> Como bien afirma FERNANDO LÓPEZ RAMÓN en *La Ordenación del Territorio en el País Vasco...* cit, pp. 64 a 66, aun cuando existe un amplio repertorio, como veremos más adelante, de decisiones del Tribunal Constitucional que encuentra relación con la calificada estatutariamente como competencia exclusiva de Ordenación del Territorio, tan sólo unas pocas contienen algunas referencias, escasas por cierto, respecto a su significado, que es lo que en estos momentos nos interesa.

<sup>203</sup> Y así exponen que la misma "...es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros títulos; ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio".

Como complemento a esta conceptualización competencial de la Ordenación Territorial, las SSTC anteriormente mencionadas 36/1994, de 10 de febrero en su Fundamento Jurídico nº 3 y la 149/1998, de 2 de julio, en su Fundamento Jurídico nº 3, la cual afirma sobre la Ordenación del Territorio que "...en suma, la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de Ordenación Territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre Ordenación del Territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado ex. Artículo 149.1 que afecten al territorio, teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos".

Puede afirmarse en consecuencia que el Tribunal Constitucional ha establecido su postura jurisprudencial sobre el concepto, naturaleza y funciones de la Ordenación del Territorio, el cual ha sido reiterado ininterrumpidamente como hemos visto en un elenco de Sentencias amplio, del que podemos extraer como último ejemplo la STC 46/2007, de 1 de marzo<sup>204</sup>, que expone que "al respecto existe ya una consolidada doctrina de este Tribunal (por todas STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 3) según la cual: "En una primera aproximación global al concepto de Ordenación del Territorio, ha destacado que el referido título competencial "tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial" (SSTC 77/1984, Fundamento Jurídico nº 2, y 149/1991 Fundamento Jurídico nº 1.b).

Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental "está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo" (SSTC 36/1994, Fundamento Jurídico nº 3; 28/1997, Fundamento Jurídico nº 5).

Sin embargo, también ha advertido, desde la perspectiva competencial, que dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de Ordenación del Territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el

---

<sup>204</sup> Promovido como recurso de inconstitucionalidad Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto a los artículos 64. 1 y 79.2 y la disposición adicional vigésimo segunda de la Ley balear 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias, sobre competencias sobre aeropuertos, Ordenación del Territorio y dominio público marítimo-terrestre. BOE nº 74, de 27 de marzo de 2007.

contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (SSTC 36/1994, FJ 3; 61/1997, FJ 16, y 40/1998, FJ 30)”.

Aunque hemos precisado igualmente que la Ordenación del Territorio es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros títulos; ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio (SSTC 149/1991, Fundamento Jurídico nº 1.B, y 40/1998, Fundamento Jurídico nº 30).

## **B) La Ordenación del Territorio como política global**

En opinión de A. MENÉNDEZ REXACH, la cual no compartimos, el concepto de Ordenación del Territorio expuesto por la Sentencia 149/1991, resulta ambiguo pues no distingue entre los dos conceptos de Ordenación Territorial que subyacen en el planteamiento de la cuestión competencial, ya que si éste es entendido como “política”, ello presupone en su opinión la existencia de un haz de competencias de diferente amplitud, generales o sectoriales, distribuidas entre las diferentes Entidades Territoriales -Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales-, mientras que si se entiende como “competencia”, el concepto supone un título específico que corresponde a una sola entidad, que en el caso español es la Comunidad Autónoma (como tendremos ocasión de comprobar en el capítulo siguiente de esta obra), y que se traduce en un conjunto de técnicas de coordinación<sup>205</sup>.

En línea con estas consideraciones expuestas por el Tribunal, es correcto desde nuestro punto de vista afirmar que queda asentado un concepto más amplio de la Ordenación Territorial que constitucionalmente, adquiere un papel supraordenador e integrador de las distintas políticas con incidencia territorial. De hecho, de esta Sentencia puede extraerse que la materia no es, por tanto, igual al urbanismo, como se había llegado a estimar por alguna corriente doctrinal a la que ya hemos hecho alusión con anterioridad en esta obra, e incluso superando la concepción más próxima a esta similitud vista en la STC 77/1984, de 3 de julio.

---

<sup>205</sup> *Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico.* Documentación Administrativa, núm. 230-231, abril-septiembre de 1992, pp. 247 y ss.

Por otro lado, también el Tribunal Supremo, en doctrina reiterada, ha hecho hincapié en la diferenciación de la ordenación urbanística, en sentido estricto, y la Ordenación del Territorio, aunque con poca profundidad, poco matizadamente y centrándose casi en exclusiva en el mayor ámbito que se le supone a las actuaciones tendentes a la Ordenación Territorial; en este sentido, en Sentencias como la STS de 11 de octubre de 1994, sala 3ª, Sección 5ª, este Tribunal ha rehusado entrar en cuestiones de fondo sobre ambos conceptos, como si se tratase sólo de un problema de intereses locales frente a los intereses supralocales<sup>206</sup>.

Por esta STC 149/1991, y como acertadamente señala LUCIANO PAREJO, el Tribunal consagra la separación del urbanismo del concepto de la Ordenación del Territorio, como otro título competencial que hace alusión a la magnitud local, al espacio de convivencia urbana y, por tanto, a una acción pública de regulación directa y precisa del uso del suelo, por lo que ambos conceptos tienen para la Constitución carácter, objeto y fin diversos por lo que su régimen jurídico ha de traducir necesariamente esa diferencia<sup>207</sup>.

---

<sup>206</sup> Otras Sentencias del Tribunal Supremo de interés para esta problemática son las de: 3 de diciembre de 1982, 20 de febrero de 1984, 20 de mayo de 1986, 17 de julio y 30 de noviembre de 1987, 28 de septiembre de 1990, ó 17 de mayo de 1993.

<sup>207</sup> Por otro lado, resulta interesante la afirmación que plantea el autor en *La ordenación territorial: Un reto...* cit, pp. 123 y 220, en relación, según su opinión, el error terminológico cometido por el Tribunal Constitucional español en sus Sentencias 149/1991, de 4 de julio y 40/1998, de 19 de febrero, que dar lugar a una gran confusión al interpretar las palabras “política” y “técnica” utilizadas por la CEOT para definir el concepto de ordenación del territorio. Según la Sentencia 149/91, “(...) La ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio) el 23 de mayo de 1983, citada por muchos de los recurrentes, la define como «expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad». Esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo”. En este mismo sentido, la STC 40/1998 establece que “la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal. (...) Como este Tribunal ya señalara en su STC 149/1991, en todos aquellos casos en los que la titularidad competencial se establece por referencia a una “política” (protección del medio ambiente, protección del usuario, etcétera) y no por sectores concreto del ordenamiento o de la actividad pública. Tal competencia no puede ser entendida en términos tales que la sola incardinación del fin perseguido por la norma (o por el acto concreto) en tal política permita desconocer la competencia que a otras instancias corresponde si la misma norma o acto son contemplados desde otras perspectivas”.

Por lo tanto, según el Alto Tribunal, la Ordenación del Territorio pertenece a los títulos competenciales establecidos por referencia a una política y no a un sector concreto del ordenamiento o de la actividad pública. Por ello, se trata no ya tanto, aunque también, de una técnica, sino preferentemente de una política, al tiempo que disciplina científica y técnica administrativa, cuya amplitud se encuentra definida por la CEOT, que la entiende concebida a través de una aproximación interdisciplinar y global, tendente a un desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio. De este modo, el Tribunal está asociando el término “política”, al de competencia de carácter horizontal, y el de “técnica”, a las competencias sectoriales con incidencia sobre el territorio. Sin embargo, lo que la CEOT está queriendo dar a entender calificando la Ordenación del Territorio como “política y técnica” es que se trata de una materia que fija unos objetivos -política -poniendo una serie de elementos instrumentales al servicio de esos objetivos -técnica- al mismo tiempo.

Por tanto, la utilización racional del suelo, la administración responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y el desarrollo socio-económico equilibrado, son objetivos que el Tribunal Constitucional reconoce en esta Sentencia como elementos a garantizar por la Ordenación Territorial.

Sin embargo, de esta amplitud no se deduce que, como expone la STC 36/1994, de 10 de febrero en su Fundamento Jurídico nº 3<sup>208</sup>, “se incluyan todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afecten a la política de Ordenación del Territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial”.

La misma Sentencia 36/1994 expone además que, en cuanto a la Ordenación Territorial con base en lo declarado en las SSTC 77/1984 y 149/1991 que el título de Ordenación del Territorio «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial», añadiendo que «el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo»<sup>209</sup>.

Aceptando este carácter global y coordinador de la Ordenación Territorial, la STC 306/2000, de 12 de diciembre, en su Fundamento Jurídico nº 5, expone que la misma “tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo y habilita a su titular para la formulación de una política global del territorio coordinadora de las diferentes acciones públicas y privadas con impacto territorial”.

Además, la STC 306/2000, de 12 de Diciembre, incluye, también, en el concepto la habilitación "a su titular para la formulación de una política global del territorio coordinadora de las diferentes acciones públicas y privadas con impacto territorial" (Fundamento Jurídico nº 5).

---

<sup>208</sup> Sentencia sobre la Ley 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de usos del mar Menor. Boletín Oficial del Estado, núm. 65, de 17 de marzo de 1994.

<sup>209</sup> De hecho en la misma Sentencia y en relación con la materia del medio ambiente se dice que en ella cabe incluir, entre otras, «a las normas que persiguen la protección de la naturaleza y los valores naturales y paisajísticos de un espacio concreto». Sentencia que luego vendrá a corroborarse en posteriores como la STC 28/1997, de 13 de febrero, Fundamento Jurídico nº 5.

En suma, la Ordenación del Territorio busca el establecimiento de una política territorial concreta de cada ente territorial competente en su territorio de influencia, objetivo éste que se reconoce en Sentencias como la STC 40/1998, de 19 de febrero, en su Fundamento Jurídico nº 29, en el cual dice que "... tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones incluida la estatal".

### **C) La diferenciación jurisprudencial entre los conceptos de Ordenación Territorial y Urbanismo**

Como hemos visto ya, el concepto de Ordenación del Territorio ha venido históricamente ligado al de Urbanismo y, en ciertas ocasiones, hasta confundido por la doctrina y la legislación vigente en cada momento en España. De hecho y como afirma SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, la Ordenación del Territorio es, en efecto, un concepto mal conocido, poco estudiado y muchas veces confundido con el propio Urbanismo<sup>210</sup>.

Como sigue exponiendo este autor, todo ello aun cuando existe una copiosa Jurisprudencia constitucional en la materia. En este sentido, el complejo problema de delimitación entre los títulos competenciales autonómicos de Urbanismo y Ordenación del Territorio, por un lado, y los títulos que ostenta el Estado y que permiten a éste interferir o repercutir legítimamente en dicha ordenación, por otro lado, han sido el auténtico centro de muchas de las más importantes reformas legislativas de los últimos años en el Derecho Público, así como en buena parte de la Jurisprudencia Constitucional más reciente.

De hecho, los primeros análisis y regulaciones sobre el suelo, y su uso, se han vinculado históricamente al Urbanismo como conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de las ciudades en orden a las necesidades materiales de la vida humana; es decir, sobre el hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico.

---

<sup>210</sup> Como afirma este autor en *La Jurisprudencia Constitucional en materia de Ordenación del Territorio*. Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, enero-abril 2000, Tomo I, Editorial Aranzadi, pp. 1890 y ss., sin embargo la especial atención doctrinal que ha merecido hasta nuestros días el urbanismo desde el punto de vista constitucional, (a raíz de la famosa STC 61/1997, de 20 de marzo (BOE nº 99) y su decidida voluntad autonomista en materia urbanística), no debe o debería llevar a descuidar otro tema esencial (y que asimismo se incardina dentro del Derecho urbanístico) que es la Ordenación del Territorio.

Así, la STC 61/1997, de 20 de Marzo, en su Fundamento Jurídico nº 16 señala que “es claro que delimitar los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico constituye uno de los aspectos básicos del Urbanismo y, en términos más generales, de la Ordenación del Territorio, pero ello no puede significar, en el plano competencial, que cualquier norma que incida sobre el territorio, siquiera sea de forma mediata o negativa, tenga que quedar subsumida en la competencia autonómica sobre Ordenación Territorial, puesto que ello supondría atribuirse un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros muchos títulos competenciales, no sólo del Estado...”

Pero también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional admite que, en cuanto a la relación de la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, ambos tienen en común en cuanto a su naturaleza el ser funciones públicas o competencias “que tienen por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial” (STC 77/1984, de 3 de julio, en su Fundamento Jurídico nº 2)<sup>211</sup>.

En esta Sentencia temprana, el Tribunal Constitucional venía a corroborar una concepción de la Ordenación del Territorio que, como señala MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA<sup>212</sup>, la configura como un instrumento de determinación de las vocaciones de las distintas partes del territorio y de la formulación de las grandes líneas del planeamiento infraestructural y de usos generales dentro de los distintos territorios autonómicos.

Sin embargo, el Alto Tribunal establece un contenido funcional muy similar entre Urbanismo y Ordenación del Territorio, que compartiendo en este sentido la opinión de F.J. ENÉRIZ OLAECHEA<sup>213</sup>, no es del todo correcta ya

---

<sup>211</sup> Sentencia dictada en el Conflicto Positivo de competencias suscitado entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Vasco sobre el proyecto de modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca. Boletín Oficial del Estado núm. 181, de 30 de julio de 1984. En efecto, se trata de un conflicto positivo de competencias en que el objeto son las resoluciones del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del País Vasco de fecha 2 y 3 de marzo de 1982, por las que se aprueba definitivamente la modificación de este Plan General, consistente en la inclusión de la infraestructura viaria perteneciente a la denominada *Solución Ugaldebieta* y el Plan Especial para su ejecución.

<sup>212</sup> *La Ordenación del Territorio en España...* cit, pp. 194 y 195.

<sup>213</sup> *La Ordenación del Territorio...* cit, pág. 187. Sin embargo y en relación con esta Sentencia, otros autores como FERNANDO LÓPEZ RAMÓN en su obra *La Ordenación del Territorio en el País Vasco...* cit, pp. 64 a 66, discrepa de esta opinión, exponiendo que “no cabe duda de que la descripción del Tribunal acerca de su contenido invita a pensar ello (la concepción restringida expuesta anteriormente), sin embargo, puede pensarse que esa dedicación al objeto de la competencia no es suficiente para determinar ninguna conclusión. Incluso podría decirse que esa consideración es la síntesis última a que puede llegarse en un litigio cuyo ámbito de discusión está centrado, como éste, en la posible utilización de un espacio incluido en la zona marítimo-terrestre y de servicios del Puerto Autónomo de Bilbao, como asiento de un ramal de la red viaria”. Para este autor, el Tribunal pretende poner de manifiesto el objeto de las competencias en litigio, en relación directa con la causa del conflicto. Es decir, busca la zona de fricción o concurrencia entre las competencias confluyentes sobre un mismo espacio, sin que para ello sea

que, como hemos podido observar a lo largo de la presente obra, la tesis que se defiende es que la Ordenación del Territorio no se limita meramente a establecer los diferentes usos del suelo como en el Urbanismo, sino que trata de ir más allá estableciendo verdaderas directrices que, de acuerdo con su carácter esencialmente inter y multidisciplinario, sirvan de instrumento no sólo de protección y ordenación del medio físico y de sus usos, sino de búsqueda de un desarrollo global e integrado de la población en y con el medio físico que le rodea, combinando el aspecto social, económico, cultural, medioambiental, etcétera.

De este manera y como sigue afirmando este autor, puede afirmarse que en esta Sentencia en Tribunal consideraba a la Ordenación Territorial en su sentido mínimo asignándole un contenido mínimo o restringido, como una actividad administrativa, vinculada estrecha y directamente con el Urbanismo y cuyo objeto jurídico consiste en ordenar y dar coherencia a los distintos usos que inciden sobre el espacio físico territorial. Posteriormente, Sentencias como la STC 149/1998, de 2 de julio, expondrán al respecto que “esta consideración separada de la Ordenación Territorial y de la urbana en cuanto ámbitos espaciales que requieren una regulación e, incluso, elementos de tratamiento diversos ya era advertida en la legislación de 1956 respecto al denominado Plan Nacional y en el RD 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana (TRLR)”.<sup>214</sup>

El concepto podría calificarse de parco a la vista de otros conceptos manejados por el derecho comparado y, especialmente, por el europeo visto en la Carta Europea de Ordenación del Territorio. Por este motivo, no parece aceptable el tratamiento único e indiferenciado de la Ordenación del Territorio y el Urbanismo como una sola competencia, teniendo como tienen carácter, objeto y fines diversos<sup>214</sup>.

Más allá de esta visión a veces paralela de ambos conceptos, la Ordenación del Territorio empieza a desmarcarse del urbanismo y, de este modo, la STC 149/1998, de 2 de julio<sup>215</sup>, expone en su Fundamento Jurídico nº

---

necesario, aunque sí recomendable, dictar una interpretación sobre el completo contenido de las competencias, siendo el ámbito de colisión el destino que se le da al suelo.

<sup>214</sup> No obstante, sí es verdad que aunque la Ordenación del Territorio tenga un contenido notablemente más amplio que la mera asignación de usos, no puede olvidarse que ésta es, al final, la función que determina significativamente el orden o el desorden sobre el medio físico, el equilibrio o el desequilibrio, su protección o su deterioro. Por tanto, se puede afirmar que la posición del Tribunal Constitucional en esta Sentencia, más que describir con intención exhaustiva el objeto de la competencia, opta por una noción insuficiente que sirva operativamente al análisis y sentencia del conflicto, más que establecer una doctrina cerrada y completa sobre qué sea y para qué fines sirva la Ordenación Territorial, de lo cual poco puede extraerse de cara a la clarificación de su ámbito competencial.

<sup>215</sup> Sentencia contra diversos preceptos de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. Boletín Oficial del Estado, núm. 181, de 20 de julio de 1998.



3 que “la Ordenación Territorial tiene una visión integral del territorio; resulta de indudable complejidad; ofrece un mayor roce o fricción competencial al contemplar otras percepciones del territorio desde el punto de vista sectoriales; y, en fin, se admite como orientadora y directora de la ordenación urbana”.

Como vemos, la Ordenación del Territorio encierra para el Tribunal Constitucional un contenido más amplio que el contenido en la ordenación urbana, estrictamente ceñido a la ciudad, siendo preciso diferenciar conceptualmente ambos términos, y de este modo y siguiendo la jurisprudencia constitucional, puede decirse que la Ordenación del Territorio persigue fijar los destinos y usos del espacio físico en su totalidad, así como ordenar y distribuir valoradamente las acciones públicas sobre el territorio e infraestructuras, reservas naturales, extensiones o áreas de influencia de los núcleos de población, comunicaciones, etcétera.

Para el Tribunal Constitucional en esta Sentencia, los instrumentos de ordenación tienen por finalidad la perspectiva integral del territorio, quedando fuera de la misma los instrumentos de Ordenación Urbana. Ésta por su parte, “se centra en la acción pública sobre el *hecho ciudad*, el racional destino y aprovechamiento del espacio físico en el núcleo poblacional”. Y también que “la Ordenación Territorial tiene una visión integral del territorio; resulta de indudable complejidad; ofrece un mayor roce o fricción competencial al contemplar otras percepciones del territorio desde puntos de vista sectoriales; y, en fin, se admite como orientadora y directora de la ordenación urbana”.

Por lo demás, y entrando ya en la definición más completa de la Ordenación Territorial que hace el Tribunal Constitucional, comprobamos que existe una Sentencia que entra a analizar la materia de manera destacada, a diferencia de la anteriormente vista 77/1984. Así, la STC 149/1991, de 4 de julio<sup>216</sup>, Sentencia que sí corrobora nuestra tesis anteriormente expuesta del concepto amplio que debe regir la materia, determinará meridianamente el carácter integrador y sentido amplio de la Ordenación del Territorio.

Así, en su Fundamento Jurídico nº 1 B, expone que la misma “... es efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además de enorme amplitud<sup>217</sup>. Esa enorme amplitud de su propio ámbito evidencia que quien asume, como competencia propia, la Ordenación del

---

<sup>216</sup> Sentencia sobre la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, publicada en el Boletín Oficial del Estado, núm. 180, de 29 de julio de 1991.

<sup>217</sup> En este sentido, ya hemos visto anteriormente que la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio) el 23 de mayo de 1983, citada por muchos de los recurrentes, la define como *expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad*.

Territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua, y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo”<sup>218</sup>.

## **V. El tratamiento de la Ordenación Territorial en el Derecho Comparado actual y Europeo en particular: La Estrategia Territorial Europea (ETE) y la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT)**

### **A) La diversidad de políticas nacionales sobre Ordenación Territorial**

La disparidad conceptual en la materia de Ordenación del Territorio no sólo a nivel doctrinal sino también entre los distintos países y que hemos tenido ocasión de comprobar anteriormente, es una realidad indiscutible. Por ese motivo, siguiendo en este caso a ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS, podemos hablar en general de distintos conceptos nacionales de Ordenación del Territorio, si bien hay que tener en cuenta que en algunos casos no estamos ante diferencias realmente sustanciales o de fondo, sino ante diferencias puramente nominales, no ocurriendo así en otras ocasiones que hay que saber distinguir<sup>219</sup>.

Y es que en cada país se ha adoptado una concepción relativa a la Política de Ordenación Territorial dependiendo de los concretos y específicos problemas con los que se han encontrado, resultando que la naturaleza de esos problemas no es igual, con lo que tampoco puede ser única la solución orquestada por los mismos. De este modo, la solución planteada dependerá de multitud de condicionantes, como el papel asignado al Estado en la regulación de aspectos tales como la economía, el tipo de Estado (compuesto, autonómico, regional, federal, centralista, etcétera) o la importancia que en cada Ordenamiento jurídico nacional se le dé a principios tales como la libertad individual, la libertad económica, e incluso dependiendo del esquema

---

<sup>218</sup> El Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, atribuye a la Ordenación Territorial un sentido perfectamente acorde con la concepción asumida en la Carta Europea de Ordenación del Territorio y defendida por la doctrina de forma mayoritaria.

<sup>219</sup> A modo de ejemplo, este autor en *La Ordenación del Territorio...* cit, pp. 155 y ss., expone que la terminología francesa de *aménagement du territoire* no tiene equivalencia en los demás países de nuestro entorno, de la misma manera que no lo encuentra con exactitud la expresión alemana *raumordnung*, ni tampoco hay en otros países una equivalencia conceptual perfecta para el *regional planning* o la *regional development policy*, o el *country planning* del Derecho inglés.

constitucional de distribución de competencias en la materia de Ordenación del Territorio, considerada ésta en sentido amplio<sup>220</sup>.

Por lo que respecta a la Ordenación del Territorio en las instituciones europeas, desde un punto de vista exclusivamente teórico o conceptual, que no normativo o del Derecho positivo, existe una iniciativa clara reflejada en una serie de documentos que veremos a continuación, en los que se considera que existen unos objetivos comunes para la Ordenación del Territorio y para la Política de Acción Regional, como son promover la utilización racional del espacio, repartir equilibradamente las actividades económicas sobre el conjunto del territorio comunitario y proteger de manera efectiva el medio ambiente y la calidad de vida de sus ciudadanos.

Por este motivo, es interesante detenernos, por la implicación directa en nuestro país que tiene la visión y objetivos diseñados por la Unión Europea para la Ordenación Territorial, en cuál ha sido y es la visión y plasmación de esta conceptualización y programación en la materia por parte de la Unión para sus países miembros.

## **B) La Política de Ordenación del Territorio en la Unión Europea**

### **1. La creciente iniciativa de las instituciones europeas en materia de Ordenación Territorial**

Como ya se ha comentado con anterioridad, destaca como base de referencia general en lo relativo a la visión europea sobre la Ordenación Territorial, la definición que de ella hace la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en la sexta Conferencia Europea de Ministros responsables de la materia a nuestro juicio la más válida y comúnmente acertada por el conjunto de la doctrina, al ser el texto que incorpora, de una

---

<sup>220</sup> En este sentido, para autores como GÉRARD MARCOU en *El Marco Institucional de la Ordenación del Territorio y de las Políticas de Desarrollo espacial*, en la obra colectiva *Condiciones Institucionales de una Política Europea de Ordenación del Territorio*, Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, 1994 pp. 13 y 14, los factores más importantes en torno a los cuales se pueden encontrar las diferencias anunciadas entre las políticas de Ordenación del Territorio de los distintos países son: 1) según como privilegien la planificación física o las acciones orientadas al desarrollo regional o local; 2) los diversos lazos que puedan existir entre la Ordenación del Territorio y las diferentes políticas de impacto espacial; 3) la posición reconocida en cada caso a la participación del sector privado tanto en la concepción como en la puesta en marcha de las políticas relativas a la Ordenación Territorial; 4) el grado de centralización de cada país; 5) las distintas estructuras territoriales existentes, y finalmente, 6) la diferente integración europea, que también ejerce una influencia real. A pesar de ello, hay una serie de formas de actuación que se suelen emplear, de manera más o menos análoga, en los distintos países para afrontar la función de ordenación espacial. Para este autor, estas fórmulas de común aplicación son: la actuación sobre los costes directos de los agentes ligados a la localización mediante ayudas a la inversión, la actuación sobre los valores de localización: ventajas relativas a un territorio, y actuación sobre los recursos económicos de los que dispone una autoridad regional, urbana o local para el desarrollo de su territorio.

manera más completa y vigente, todos los elementos y objetivos vistos y que la configuran a nivel teórico y práctico en la actualidad<sup>221</sup>.

En cuanto a la problemática de la Ordenación del Territorio a escala europea, hay que mencionar primeramente que ni siquiera el Urbanismo y la Ordenación Territorial, materias ligadas tradicionalmente a las Administraciones de los Estados miembros e incluso a los niveles administrativos más inferiores, se han visto libres de la recuperación del Derecho Comunitario. En un momento en el que nuestro Tribunal Constitucional, en Sentencias como la ya vista 61/1997, de 20 de marzo, cierra al Estado la posibilidad de regular el urbanismo y la Ordenación Territorial al considerar que éstas corresponden a instancias de ámbito inferior (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales), como veremos en el siguiente capítulo de esta obra dedicado a los títulos competenciales en materia de Ordenación Territorial en España, las Instituciones comunitarias europeas emprendieron ciertas acciones que revelan una voluntad decidida de llevar a cabo una Ordenación Territorial de ámbito comunitario europeo.

En todo caso, también las acciones de Ordenación del Territorio, que están llevando a cabo las instituciones comunitarias deben ser consideradas y respetadas por las instancias nacionales (en el caso español regionales) con competencia en la materia territorial. Es más, en gran medida el motor de la Ordenación del Territorio (dentro de los Estados miembros sus regiones y municipios) está hoy en las acciones que, sobre el particular, está emprendiendo la Unión Europea, aunque hasta el momento, no se ha otorgado en el Derecho Comunitario Originario ninguna competencia integral o genérica a la Unión Europea para la planificación y Ordenación del Territorio. Sin embargo, es posible encontrar otros títulos competenciales a través de los cuales la Unión puede incidir de manera trascendente en dicha materia, como son fundamentalmente la competencia sobre redes transeuropeas, la competencia comunitaria para la política de Cohesión Económica y Social, y la competencia en materia de medio ambiente<sup>222</sup>.

---

<sup>221</sup> En efecto, el concepto de Ordenación del Territorio que se trasluce en las diversas iniciativas que al respecto han tenido las distintas instituciones europeas se caracteriza por su amplitud. En este sentido, tiene como objetivo primordial alcanzar un desarrollo económico equilibrado desde un punto de vista territorial, finalidad para la que originariamente fue concebida esta incipiente función pública de Ordenación Territorial, aunque haya países donde tal función pública ha quedado considerada exclusivamente como una función meramente coordinadora de actividades públicas sobre el territorio, orientada a la elaboración de una planificación física o territorial simplemente superadora del insuficiente nivel local de ordenación. Este concepto se pone de manifiesto en los distintos documentos y textos normativos del Derecho comunitario, así como en las múltiples iniciativas de las diversas instituciones europeas a propósito de la Ordenación del Territorio.

<sup>222</sup> Sin embargo y como veremos en el siguiente capítulo de esta Tesis, la inexistencia de una competencia de Ordenación del Territorio a nivel europeo, no significa que no fuera deseable que existiera; de hecho, parece probable que se introduzca alguna previsión al respecto en próximas modificaciones del Tratado de la Unión Europea (Como ha ocurrido con el reciente Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado

Como bien expone SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, a este nivel europeo, la materia objeto de estudio se asentaría en cuatro “pilares”: el primero, la cooperación transfronteriza; el segundo, los documentos y programas de la Unión Europea en materia de Ordenación del Territorio; tercero, las competencias sectoriales de la Unión Europea que repercuten en la materia; cuarto, la posible competencia de la Unión Europea en la materia en el marco de la Normativa europea conforme a las más recientes tendencias jurídicas<sup>223</sup>.

Desde una perspectiva europea, la Ordenación Territorial, es en parte realidad y en parte un tema de actualidad no consagrado en el plano de la

---

constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007), en base a la gran variedad de cuestiones que por su naturaleza requieren respuestas transfronterizas o transnacionales, y cuyo número se va incrementando al mismo ritmo que avanza el proceso de integración europea.

<sup>223</sup> El autor, en *Urbanismo y ...* cit, pp. 129 y ss., afirma además que también puede considerarse las instituciones comunitarias con competencias de Ordenación del Territorio, así los Consejos Informales de Ministros Responsables de la Política Regional y Ordenación del Territorio, el Comité Informal de Desarrollo Territorial y finalmente, la Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio del Parlamento Europeo. Por otro lado, afirma que, atendiendo al pilar de la europeización de la Ordenación del Territorio en el marco de la cooperación transfronteriza, disponemos de dos cauces fundamentales para localizar regulaciones sobre el mismo; el primero, las regulaciones propiamente dichas de planeamiento en el ámbito de la legislación autonómica de tipo territorial. Es necesario partir en este sentido de que las leyes de Ordenación del Territorio no se enfrentan expresamente con este problema de la ordenación del territorio transfronteriza, aunque en sus instrumentos y estrategias de ordenación se contienen interesantes referencias que por ende, encuentran respaldo normativo en la legislación autonómica de Ordenación Territorial.

El segundo cauce, lo encontramos en el caso más cercano a nuestro país en las regulaciones y los acuerdos de cooperación transfronteriza entre las Comunidades Autónomas españolas y las autoridades nacionales portuguesas y francesas. En relación con este segundo cauce, nada impide para el autor que, en estos acuerdos, se realicen proyectos de carácter directa o indirectamente territorial, pudiendo hablarse incluso de una planificación territorial conjunta o europea, es decir, transnacional, es decir, la planificación que implica la realización del proyecto transfronterizo en cuestión. Ahora bien, la aprobación de los planes donde se establezcan dichas determinaciones de carácter territorial será competencia lógicamente de la Administración competente para dicha aprobación del plan correspondiente; es decir, desde el punto de vista de la europeización del planeamiento urbanístico o territorial, es interesante destacar la posible planificación conjunta, a pesar de la aprobación por separado de los planes urbanísticos o territoriales. Por tanto, la cooperación transfronteriza viene a decirnos que no es suficiente la supresión de la frontera para el desarrollo de las áreas transfronterizas, ya que es necesario además una planificación conjunta para la actuación en ámbitos concretos espaciales.

Así pues, el autor afirma que se está desarrollando una tendencia a favor de un planeamiento territorial transfronterizo. En este sentido, en gran medida el sentido de la cooperación transfronteriza es aprovechar los programas europeos de financiación (FEDER, FEGOA, URBAN y especialmente en este caso, INTERREG). Estos programas permiten el desarrollo económico y el progreso social de cada una de las áreas territoriales nacionales. En ello hay, evidentemente, un interés común de los Estados miembros, siendo obvio que estamos ante un fenómeno general que afecta a muchos otros Estados europeos. Lo interesante para el autor, es poner de manifiesto que algunos de estos proyectos conjuntos (claramente el INTERREG) tendrán necesariamente una repercusión espacial o traducción en clave territorial, lo que obliga en cierta medida a una consideración transnacional del territorio, conjuntamente con el Estado vecino, aunque finalmente cada cual apruebe sus respectivos planes o directrices de ordenación territorial, en ausencia de autoridades europeas o transnacionales que pudieran aprobarlos.

Existe pues una consideración conjunta del territorio entre distintos Estados, es decir, un planeamiento territorial o urbanístico de carácter transnacional. El territorio deja de ser realidad nacional para manifestar un carácter europeo que trasciende del propio Estado. Y es significativo porque el propio territorio es un pilar de la soberanía nacional de los Estados miembros. Por eso mismo, la Unión Europea es consciente de la importancia de este tipo de acciones transfronterizas para llevar adelante el proyecto de integración europea. Las fronteras pierden fuerza y los Estados miembros dejan de identificar rígidamente los confines de su territorio. Y la planificación del territorio se hace cada vez más de forma conjunta con otros Estados europeos (como por ejemplo el denominado Arco Mediterráneo), y éste es el sentido mismo de Europa en un plano territorial.

eficacia normativa. En particular, la cooperación transfronteriza, los documentos y programas de la Unión Europea que repercuten en la Ordenación del Territorio (es decir, los tres primeros de los cuatro pilares anteriormente mencionados) son ya una realidad, poniéndose de manifiesto que existe una Ordenación Europea del Territorio, por lo que puede afirmarse este modo, que la europeización del territorio no es un simple proyecto normativo o ideológico sin materialización práctica.

No en vano autores como AINA SALOM PARETS afirman que existe un verdadero interés por un mejor ordenamiento del espacio europeo, lo cual queda reflejado en un conjunto de informes que se han ido adoptando en el seno de la Dirección General de Política Regional y Cohesión de la Comunidad Europea, sobre la política regional y la Ordenación del Territorio, aunque como deja claro la autora, las propuestas que se plantean en estos trabajos son de carácter voluntario, ya que precisamente las instituciones europeas no tienen competencia en lo relativo a la Ordenación del Territorio<sup>224</sup>.

En cambio y como tendremos ocasión de analizar más detenidamente en el siguiente capítulo de la presente Tesis, no se ha consagrado aún una competencia europea específica de Ordenación del Territorio, sino que más bien en torno a este cuarto “pilar” estamos ante una perspectiva político-jurídica, aunque por supuesto de creciente interés para las instituciones europeas.

## **2. Los documentos europeos más relevantes sobre la materia objeto de estudio**

Como señala AINA SALOM PARETS, a partir de la aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT), la Unión Europea inicia una trayectoria de trabajos y decisiones a favor de la dimensión territorial de las políticas comunitarias, poniéndose el acento en la necesaria Ordenación del

---

<sup>224</sup> Entre otros, la autora en *Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas por la normativa territorial y urbanística*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid julio 2011, pp. 53 a 55, menciona los documentos “Europa 2000. Perspectivas para la futura Ordenación del Territorio de la Comunidad”, aprobado en Bruselas en 1991, y “Europa 2000+” (cooperación para el desarrollo espacial europeo, aprobado en Bruselas en 1994). Al elaborar estos documentos, la Comisión Europea se ha ocupado por primera vez de realizar un análisis dedicado de manera específica a la problemática de una Ordenación del Territorio a nivel europeo. Ambos instrumentos, el último sucesor del primero, pretender ser el marco de referencia para los responsables de la Ordenación del Territorio de cada uno de los Estados miembros, así como contribuir al primer paso hacia lo que supondrán la próxima elaboración de un Esquema de Desarrollo del Territorio Comunitario. Menos éxito sin embargo han tenido hasta el momento las denominadas “Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent”, documento más reciente y más relevante en la actualidad proveniente del Consejo de Europa en Estrasburgo, aunque materialmente sus principios pueden encontrarse en las legislaciones autonómicas de Ordenación del Territorio.

Territorio desde un enfoque unitario<sup>225</sup>. De este modo, en cuanto a los documentos y programas dictadas por las instituciones comunitarias en materia de Ordenación Territorial, dotadas de un claro espíritu vinculante y que tratan de configurar la Ordenación Territorial desde esta perspectiva, destacan la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT) de Noordwijk, de 9 y 10 de junio de 1997, y a nivel eminentemente más práctico por las iniciativas que comporta, la Estrategia Territorial Europea (ETE).

Documentos que merecen igualmente una breve reflexión por nuestra parte, al conformar sin duda válidos complementos o desarrollos del concepto y objetivos que deseaba en un primer momento y posteriormente la política europea sobre la materia para los países miembros, y que se intentó plasmar en la Carta Europea de Ordenación del Territorio.

Por otro lado, hacia finales de los años ochenta vuelve a adquirir gran protagonismo en la Unión Europea la idea de la importancia de las implicaciones territoriales que tienen los profundos cambios que se viven con la progresiva integración europea. Prueba de ello es la importante reforma que en 1989 se realiza de los Fondos Europeos Estructurales, en busca de una mayor cohesión económica y social que el Acta Única Europea de 1986 había establecido como objetivo prioritario.

## **a) La Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT)**

### **i) Naturaleza jurídica de la PEOT**

Primeramente, si analizamos la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT), documento de carácter no vinculante, la misma constituye un nuevo instrumento de reflexión que fue objeto de largos debates durante 1998 y 1999 y aprobado por los ministros responsables de Ordenación del Territorio de los países miembros<sup>226</sup>.

---

<sup>225</sup> *Las limitaciones al crecimiento...* cit, pág. 56.

<sup>226</sup> En cuanto a su estructura, el PEOT se configura de la siguiente manera: La Parte I, dedicada a un breve análisis del enfoque territorial a nivel europeo. La Parte II, "Aspectos territoriales: la dimensión europea" analiza las fuerzas que determinan el desarrollo territorial de Europa a largo plazo y trata de identificar las principales fortalezas y debilidades, así como las oportunidades y amenazas más significativas (análisis SWOT ó DAFO). Pretende también proporcionar una evaluación del impacto de las políticas comunitarias, al menos de las más importantes desde el punto de vista territorial. Esta evaluación establecería el grado en que las actuales políticas comunitarias contribuyen a un desarrollo equilibrado del territorio, y que preste además la atención debida a la diversidad territorial de la Unión. Solo unos primeros elementos del análisis DAFO y de la evaluación se han completado: este trabajo debe ampliarse y mejorarse en el futuro, conforme a la metodología acordada en el Comité de Ordenación del Territorio, pero aún no aplicada en el presente documento.

La Parte III, "Objetivos y opciones políticas para el territorio europeo" parte de seleccionar un número limitado de objetivos políticos agrupados según las tres esferas de acción definidas en Leipzig; cada uno de estos objetivos se traduce en una breve relación de opciones políticas. A continuación se presenta un marco de integración territorial

La idea que guía la PEOT consiste en situar las diferentes políticas sectoriales en un contexto territorial europeo, y viene sugerida porque las políticas que se llevan a cabo en todos los niveles de poder de los países miembros de la Unión Europea dependen cada vez más unas de otras y tienen repercusiones territoriales que traspasan las fronteras estatales.

De acuerdo con los principios de Leipzig, es asimismo evidente que el enfoque solo puede ser de carácter indicativo, no prescriptivo. No obstante, es de esperar que pueda conducir a alcanzar resultados tangibles en el territorio europeo y proporcionar un estímulo para la acción. En particular, el principio de selectividad refleja la necesidad de un tratamiento de los asuntos territoriales basado en un pequeño número de temas especialmente relevantes que puedan explicar tanto la integración de las distintas políticas que tienen un impacto territorial como la necesidad de aumentar la cooperación entre las diferentes partes implicadas.

El documento de Leipzig constituye la base a este respecto, al identificar **tres esferas de actividad**, correspondientes a los tres objetivos vistos: un sistema urbano equilibrado y policéntrico; igualdad de acceso a las infraestructuras y al conocimiento; gestión prudente y desarrollo del patrimonio natural y cultural.

Por ello, la PEOT no trata de identificar un nuevo campo de acción de las políticas comunitarias, ni de configurar nuevas responsabilidades de la Unión. Simplemente busca mejorar la implementación de las políticas comunitarias, y aumentar su eficacia e interés teniendo en cuenta de modo más adecuado su dimensión territorial. Puede servir al propósito de una mejor cooperación entre los Estados miembros, así como entre ellos y la Comisión. También puede servir de ayuda a las autoridades responsables de Ordenación del Territorio de cara a tener en cuenta desde las fases iniciales las cuestiones de desarrollo espacial de ámbito europeo.

---

para la puesta en marcha de estos objetivos. Aunque este asunto se ha discutido ya varias veces en el seno del Comité de Ordenación del Territorio, este marco precisa la incorporación de mejoras adicionales.

La Parte IV, "Puesta en práctica de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio", solo puede ser, en este momento, una primera aproximación, en forma de una convocatoria a debate y de un planteamiento de preguntas. La integración territorial no se puede decidir "desde arriba": ello sería a la vez inaceptable e ineficaz. Por lo tanto, las ideas sobre la puesta en práctica deben desarrollarse en primer lugar por quienes las van a aplicar, de acuerdo al marco de referencia propuesto en la Parte III.D. La función del presente documento es dar un impulso inicial, promover el debate e indicar donde y como se pueden iniciar algunas experiencias de cooperación. Como no se puede anticipar cual va a ser el desarrollo de este proceso, es esencial que esta Parte IV mantenga un carácter lo más abierto posible.



## ii) **Objetivos fundamentales de la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio**

De acuerdo con lo anterior, la PEOT se enfoca hacia la consecución de cuatro grandes metas, como son: la cohesión económica y social con la reducción de las diferencias de desarrollo y de nivel de vida entre las regiones; el desarrollo sostenible, duradero y respetuoso con el medio ambiente; una mayor competitividad, aunque equilibrada, de las distintas regiones de Europa y, por último, la cooperación transnacional y transfronteriza, la primera entre zonas geográficas contiguas que cubren parte de al menos tres países, y la segunda entre zonas contiguas situadas a ambos lados de la misma frontera.

Estos fines son de naturaleza diferente, y tienen diferentes significados políticos. En particular, la cohesión económica y social es un pilar central del Tratado de la Unión y la tarea principal de varias políticas comunitarias. El enfoque territorial no solo confirma su absoluta necesidad, sino que incluso debe verse como un medio de reforzar su progreso. Lo nuevo es que estos tres fines se persiguen de forma combinada, prestando asimismo atención a la forma en que interaccionan. Se pueden comparar con los tres objetivos operativos expuestos en el documento de Leipzig: equilibrio, protección y desarrollo.

Aunque cada uno de los tres fines básicos implica a los tres objetivos operativos, cada uno pone un énfasis particular en uno de ellos: cohesión/ equilibrio, desarrollo sostenible/protección, y competitividad territorial/ desarrollo. Ninguno de los tres objetivos operativos se puede favorecer por separado en relación con los otros dos: exclusivamente desarrollo significa la victoria del más fuerte; exclusivamente equilibrio hace al débil más dependiente y debilita al fuerte en un contexto global; exclusivamente protección entraña el riesgo de la esclerosis y el estancamiento<sup>227</sup>.

Es también una forma de tener en cuenta el hecho de que Europa en conjunto debe asumir el reto de la competencia global a escala mundial. Sus oportunidades de conseguirlo con éxito serán mayores si es capaz de aumentar su competitividad general de manera equilibrada, de encontrar el camino del crecimiento sostenible y de conservar e incluso mejorar su equilibrio y cohesión territorial.

---

<sup>227</sup> Una Ordenación del Territorio concentrada en uno solo de estos objetivos sufriría sin duda de la falta de los otros dos y perdería su finalidad de promover el desarrollo territorial eficaz, equilibrado y armonioso. Una de las vías principales en las que se espera que la PEOT produzca beneficios es facilitar la consecución de estos tres objetivos mediante la creación de uniones entre ellos, concediéndoles el debido peso conforme a la variedad de situaciones territoriales de Europa. Esto implica en especial progresar hacia una mejor integración entre las políticas sectoriales que influyen en el territorio.

### iii) Propuestas de actuación de la PEOT

Como aclara DOMINGO GÓMEZ OREA,<sup>228</sup> para alcanzar los objetivos anteriormente definidos se dispone una serie de propuestas en diversos campos que se enumeran a continuación:

- Una mayor complementariedad entre las ciudades; a diferencia de la tendencia actual de expansión y congestión de las zonas urbanas en forma de “racimos de ciudades” se plantea la cooperación entre unas y otras para favorecer la complementariedad; se propone constituir redes de pequeñas ciudades en las zonas rurales poco pobladas, para permitir el acceso a redes y servicios, a los que cada una de las ciudades no podría acceder por sí solas.
- Ciudades más dinámicas, atractivas y competitivas; la PEOT recomienda elaborar políticas urbanas que incluyan la lucha a favor de la inclusión social, la revitalización de ciudades, la correcta gestión de los recursos verdes y la aplicación de ciertos criterios equilibrados de ocupación del suelo.
- Un patrimonio urbano mejor conservado; la PEOT recuerda los objetivos del Convenio de Granada de 3 de octubre de 1998, para “fomentar la conservación integrada” del patrimonio arquitectónico.
- Nuevas relaciones entre el campo y la ciudad; se debe procurar mantener un nivel mínimo de servicios en los núcleos de las zonas rurales, y realzar el potencial económico local.
- Economías rurales más diversificadas; en las zonas rurales se propone una diversificación de la economía gracias al turismo rural, o a actividades relacionadas con la investigación y el desarrollo tecnológico, enfrentándose la agricultura a una inevitable reconversión.
- Paisajes rurales mejor revalorizados; el paisaje rural, por su belleza o por su interés cultural e histórico, puede contribuir al desarrollo económico mediante el turismo y las inversiones derivadas de éste.
- Mejor protección del medio ambiente; la PEOT insiste en la necesidad de acelerar la creación de una red ecológica europea de espacios protegidos: Red Natura 2000.
- Gestión inteligente de los recursos hídricos; parte de la idea de que Europa está amenazada por las dificultades de abastecimiento de agua, tanto en términos de calidad como de cantidad, por lo que se propone la gestión conjunta de las grandes capas acuíferas y las aguas costeras.

---

<sup>228</sup> Ordenación Territorial... cit, pp. 73 a 75.

- Infraestructuras más accesibles; es preciso construir nuevas infraestructuras en las regiones peor dotadas y utilizar las que ya funcionan de una forma más eficaz, y mejorar el acceso a ellas.
- Capacidad de divulgación e innovación; las tecnologías de información y comunicación permiten saltar los obstáculos y barreras territoriales (aislamiento, situación periférica, etcétera).

Por último, en cuanto al *estatus jurídico* de la PEOT, el enfoque descrito trata de constituir un punto de referencia común que sintetice el período de reflexión seguido por los ministros de ordenación del territorio desde 1989. Se deriva directamente de la decisión adoptada en Corfú en 1994, expresando que la realización de la PEOT debe constituir un proceso **concertado, selectivo, progresivo, evolutivo, flexible y transparente**.

## **b) La Estrategia Territorial Europea (ETE)**

### **i) Naturaleza jurídica y ámbito de actuación de la Estrategia**

De la Estrategia Territorial Europea (ETE) por su parte, puede afirmarse que se trata de un documento programático que fortalece la aplicación del principio de sostenibilidad o desarrollo equilibrado y sostenible del espacio, y nos orienta en el sentido de evitar los grandes desequilibrios territoriales dentro de Europa y dentro de cada uno de los Estados miembros. Asimismo, nos obliga a considerar el espacio lejos de una dimensión estrictamente local o incluso regional<sup>229</sup>.

En este sentido, habría una dimensión propiamente europea del territorio, al igual que también la hay local, regional e incluso estatal. Además, también es interesante afirmar que la política europea de cohesión económica y social tiene cada vez más una dimensión estrictamente territorial: por tanto, la política de cohesión territorial<sup>230</sup>.

---

<sup>229</sup> Los especialistas en materia de Ordenación del Territorio aceptaron la ETE porque les ofrecía nuevas visiones y creyeron que no afectaría demasiado a la realización de sus propias políticas. Se trataba tan sólo de una visión del territorio europeo de carácter no obligatorio, que no producirían un verdadero impacto en la política regional europea. Sin embargo, y aunque Alemania ha logrado varios de sus objetivos en el proceso de elaboración de la ETE, lo cierto es que éste ha unido diversas tradiciones en materia de planificación. No obstante, existe una mayor conciencia en las instituciones Europeas de la necesidad de prestar atención a la dimensión espacial del desarrollo de las políticas sectoriales comunitarias, especialmente las relativas al desarrollo rural, a las infraestructuras y a las relacionadas con el medio ambiente. Parece claro, por tanto, que las fronteras se han abierto y que las políticas relacionadas con la ordenación del territorio nunca más podrán ser tratadas sin tener en cuenta los territorios de los demás Estados.

<sup>230</sup> En este contexto, importa mencionar programas europeos tales como INTERREG, y ciertos problemas que, en un ámbito de aplicación práctica o administrativa, plantean aquéllos, ya que no existirían criterios claros para determinar el reparto de los fondos comunitarios entre las autoridades administrativas interesadas.

Por último, hay que señalar, desde el punto de vista de los efectos jurídico-normativos, que en definitiva podría pensarse que los documentos comunitarios vistos no tienen mayor eficacia, al carecer de vinculación normativa o jurídica, aunque no es el caso, ya que estos documentos están teniendo una incidencia de primer orden dentro de los Estados miembros y, en este sentido, viene evidenciándose que, curiosamente, la eficacia puede ser mayor si permanecemos en un ámbito no estrictamente normativo. De hecho, la Estrategia Territorial Europea se define a sí misma en su punto 22 como “documento jurídicamente no vinculante”, indicando que “constituye un marco político para mejorar la cooperación entre las distintas políticas comunitarias que tienen efectos territoriales importantes, así como entre los Estados miembros, sus regiones y ciudades”; un marco que por otro lado, “no modifica las competencias actuales de las instituciones encargadas de las políticas comunitarias”<sup>231</sup>.

Pese a esta falta de efecto imperativo del documento, merece la pena destacar la opinión de ULRICH BATTIS, cuando señala que el hecho de que la ETE no alcance vinculación jurídica sobre los Estados miembros no puede llegar a verse necesariamente como un fracaso de las acciones comunitarias en materia de Ordenación del Territorio. Así, para el autor el éxito o el fracaso del documento ETE no depende en este caso de su cualidad jurídica, ya que al contrario, se podría afirmar que la ausencia de efectos jurídicos normativos ha contribuido precisamente al éxito del documento, mucho mayor seguramente al que podría haber cosechado si se le hubiese dotado de este carácter normativo vinculante<sup>232</sup>.

## ii) Objetivos generales de la ETE

Como bien expone FERNANDO LÓPEZ RAMÓN<sup>233</sup>, la Estrategia Territorial Europea pretende contribuir a evitar el incremento de las

---

<sup>231</sup> No obstante, la propia ETE indica diversas modalidades de cooperación voluntaria, que pueden garantizar su aplicación en la práctica por parte de la Comisión Europea, los Estados miembros las autoridades regionales y locales, a quienes se dirigen diversas recomendaciones, siendo la primera de ellas (punto 167), la evaluación de manera sistemática y periódica de los efectos territoriales de las políticas sectoriales.

<sup>232</sup> *Influencia del Derecho comunitario europeo sobre el Derecho urbanístico de los Estados miembros: ¿una competencia de la Unión Europea en materia de Ordenación del Territorio?* Ed. Montecorvo, Madrid 2003, pág. 143.

<sup>233</sup> Para este autor en *Introducción al ...* cit, pp. 65 a 67, en los ámbitos supranacionales europeos, la Ordenación del Territorio parece haber experimentado una evolución. Inicialmente se siguió el modelo alemán de Ordenación del Territorio de tipo geográfico, a través de la ya citada Carta Europea de Ordenación del Territorio (1982), preparada bajo los auspicios del Consejo de Europa. Sin embargo, cuando posteriormente la materia entró de lleno en las preocupaciones de la Unión Europea, se produjo una importante transformación, al centrarse en la orientación de las políticas sectoriales con trascendencia territorial, como puede observarse claramente en la ETE de 1999. Como afirma LÓPEZ RAMÓN, utopía y pragmatismo parecen darse de la mano, de este modo, al proporcionarse en la Estrategia la visión completa del espacio que es precisa para la toma de decisiones sectoriales.

disparidades regionales. Para ello, contiene objetivos de desarrollo territorial que han de aplicarse en las políticas sectoriales de la Unión. Se constata así en la Estrategia, el llamado “efecto territorial” de diferentes acciones comunitarias, que modifican las estructuras territoriales de la economía y de la sociedad, haciendo cambiar el modelo de usos del suelo y el paisaje.

Concretamente, se considera que tienen especiales efectos territoriales la política comunitaria de competencia, las redes transeuropeas de transporte, telecomunicaciones y energía, los fondos estructurales, la política agraria común, la política de medio ambiente, la política comunitaria de investigación y desarrollo tecnológico y los préstamos del Banco Europeo de Inversiones. Ciertamente, en la aplicación de estas políticas diversas zonas territoriales son objeto de promoción o de limitación con arreglo a variados criterios.

De hecho, en la ETE se estima que, sin una armonización mutua, dichas políticas agravan involuntariamente las disparidades regionales de desarrollo, al regirse por objetivos sectoriales. En consecuencia, lo que se pretende es que la Estrategia sirva como instrumento para mejorar la coordinación de las políticas sectoriales comunitarias, considerándose imprescindible que la Comisión proceda a estudiar y a evaluar sistemáticamente los efectos territoriales de las mismas.

### **iii) Estructura y contenidos de la ETE. Los Retos y Directrices**

En cuanto a la estructura y contenidos de la Estrategia Territorial Europea, el documento que se ha aprobado en la reunión de ministros de Potsdam (mayo 1999) está dividido en dos partes: Parte A, denominada “Para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE: La contribución de la política de desarrollo territorial”. En ella, se establecen los aspectos de carácter político del documento, las orientaciones, recomendaciones y sus posibles formas de aplicación. Y la Parte B, denominada “El territorio de la UE: Tendencias, perspectivas y retos. Donde se explicitan algunos datos y características analíticas del territorio europeo”<sup>234</sup>.

Este documento de la "Estrategia Territorial Europea, hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE" (ETE) de 1999, se ocupa especialmente en su parte B de las "tendencias, perspectivas y retos" del territorio de la UE,

---

<sup>234</sup> La parte A está estructurada en cinco capítulos: 1. El enfoque territorial a nivel europeo; 2. La influencia de las Políticas de la Comunidad sobre el territorio de la UE; 3. Objetivos y opciones políticas para el territorio europeo; 4. La aplicación de la ETE; 5. La ampliación de la UE: Un nuevo desafío para la política europea de Ordenación del Territorio. Mientras que la parte B se estructura en cuatro capítulos: 1. Características y tendencias del desarrollo territorial de la UE; 2. Temas importantes para el desarrollo territorial a nivel europeo; 3. Programas y directrices para un desarrollo territorial integrado; 4. Datos básicos de los países candidatos a la adhesión y los Estados Miembros.

analizando los temas importantes para el desarrollo del mismo, a partir del Esquema del Desarrollo Comunitario (SDEC), aprobado en Leipzig en 1994, siendo tres las opciones fundamentales de la Estrategia: el desarrollo territorial policéntrico y equilibrado, el acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento y la gestión prudente del patrimonio cultural y natural.

En resumen, la Estrategia identifica las grandes directrices de Ordenación del Territorio Europeo, y que han de servir precisamente para orientar las políticas comunitarias sectoriales, junto a los objetivos propios de cada una de ellas<sup>235</sup>.

Así, en cuanto a la primera de directrices, el sistema urbano policéntrico equilibrado, las tendencias de cambio en el sistema europeo de ciudades nos sitúan ante cinco retos, referentes a: la formación de nuevas redes urbanas, la diversificación de las bases económicas de las ciudades, el control del crecimiento periurbano disperso, la disminución de la segregación social y la mejora de la calidad de vida urbana.

El primer reto responde a la tendencia marcada por la globalización económica a mantener la posición dominante de las grandes ciudades a escala mundial y las regiones metropolitanas. Las estrategias territoriales deben ir

---

<sup>235</sup> La Ordenación Territorial pretende contribuir de forma decisiva a la realización del objetivo básico de la cohesión económica y social contenido en el Tratado de la Unión Europea. El Tratado persigue, entre otros fines, la creación de un espacio sin fronteras interiores y la promoción de un progreso económico y social sostenible (artículo 2 del Título I), así como la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones (artículos 154, 158 y 174 a 176). Estos fines están profundamente relacionados entre sí y es fundamental que todos los intentos de organizar el territorio de la Unión Europea contribuyan a su consecución.

Por otro lado, El Tratado de la Unión Europea y el Libro Blanco sobre "crecimiento, competitividad y empleo", propugnan una política de desarrollo sostenible. Este concepto fundamental, definido en el Informe Brundtland de las Naciones Unidas y debatido en la Conferencia de Río de 1992 en la agenda 21, implica no sólo un crecimiento económico que respete el medio ambiente, sino además una ordenación territorial equilibrada. Este aspecto está conectado con el objetivo de la cohesión económica y social. El desarrollo sostenible, como proceso de cambio económico y social que utiliza los recursos en beneficio de la humanidad hoy y en el futuro, es considerado como línea maestra de la ETE. La sostenibilidad no es simplemente un concepto medioambiental, es un concepto de solidaridad intemporal sobre el futuro del Planeta, que requiere una honda reflexión sobre el uso tanto de los recursos naturales como del espacio físico representado en y por el territorio. El concepto de desarrollo territorial sostenible, que propone la ETE, establece que ninguno de los tres objetivos anteriores (cohesión, sostenibilidad y competitividad) se puede favorecer por separado en relación con los otros dos: Exclusivamente desarrollo significa la victoria del económicamente más fuerte; exclusivamente equilibrio hace al débil más dependiente y debilita al fuerte en un contexto global; exclusivamente protección entraña el riesgo de la esclerosis y el estancamiento.

Una Ordenación del Territorio concentrada en uno solo de estos objetivos sufriría sin duda de la falta de los otros dos y perdería su finalidad de promover el desarrollo territorial eficaz, equilibrado y armonioso. Como razón de ser de la ETE se esgrime mejorar el equilibrio entre la competitividad y la cooperación entre los diferentes territorios, para lo que se propone el fomento de la colaboración entre: Entidades territoriales; políticas sectoriales que tengan impacto territorial; diferentes niveles gubernativos (nacional, regional y local) que tengan competencia sobre el mismo territorio. En lo que se refiere al status de la ETE, se insiste en que debe ser un documento concertado, selectivo, progresivo, permanente, flexible y transparente, e identifica su carácter no vinculante para los Estados y regiones de la UE. Asimismo se definen tres áreas, esferas o campos de actividad: Los asentamientos humanos, tanto ciudades como en el medio rural; las infraestructuras que dan acceso a los transportes y los conocimientos y el patrimonio natural y cultural.

encaminadas a desarrollar un policentrismo, conectando con dicho espacio central, mediante la red infraestructural europea las redes metropolitanas en formación, como las que conforman el área mediterránea. Los modelos territoriales de USA y Japón disponen de varios ejes megalopolitanos mientras que Europa sólo cuenta con uno, por lo que conviene diversificar<sup>236</sup>.

El segundo reto planteado por las tendencias del sistema europeo de ciudades deviene de la evolución de sus perspectivas económicas. Para mantener o aumentar la competitividad entre las ciudades europeas su base económica deberá, en muchos casos, fortalecerse y diversificarse. Así las viejas ciudades industriales deberán convertirse en servindustriales, diversificar su base económica. Las monofuncionales, en general, (agrociudades, administrativas o turísticas, además de las industriales) deberán convertirse en plurifuncionales. Las ciudades-puerta pueden explotar su situación periférica para incentivar sus relaciones económicas con las ciudades del exterior de la U.E (p. ej. las ciudades andaluzas)<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> El desarrollo de las nuevas redes de ciudades que transmitan el desarrollo del centro a la periferia no sólo se conseguirá, como se ha intentado hasta ahora, mediante los proyectos prioritarios de la red transeuropea de transporte, donde se combinan tren de alta velocidad, autopistas, puertos y aeropuertos con nudos intermodales, sino también mediante las infoestructuras, que permiten ir de un modo más rápido, eficaz y barato al "desenclave" de los lugares menos accesibles. Pero la isoaccesibilidad, siendo condición necesaria, no es suficiente para un desarrollo equilibrado del territorio: "es necesaria una política que ofrezca nuevas perspectivas mediante una conformación más policéntrica del espacio de la Comunidad.

La creación de nuevas zonas dinámicas de integración en la economía mundial, bien distribuidas por la UE y formadas por regiones metropolitanas de fácil acceso internacional, enlazadas entre sí y bien conectadas con las regiones rurales y las ciudades, de distinto tamaño, de sus aéreas de influencia, desempeñará un papel clave en la mejora del equilibrio territorial de Europa" (E.T.E., 1999, p. 22). El desarrollo descentralizado de las regiones metropolitanas debe continuarse con las redes de ciudades medias y pequeñas, abarcando la compleja jerarquía urbana de todo el territorio comunitario, aprovechando la ventaja competitiva que en este aspecto ya tiene Europa sobre USA. Para ello hay que negociar "las conexiones entre, por una parte, las redes de transporte a nivel nacional e internacional y, por otra las de nivel regional y local" (E.T.E., 1999, p.23).

El logro del policentrismo urbano equilibrador se completa mediante las opciones políticas, recogidas en el documento de la ETE de 1999, para impulsar nuevas redes urbanas:

- "Promoción de estrategias integradas de desarrollo territorial para los "clusters" (grupos) de ciudades en los distintos Estados miembros, así como en el marco de la cooperación transnacional y transfronteriza, incluyendo también el medio rural y las pequeñas ciudades de sus correspondientes entornos".

- "Refuerzo de la cooperación temática en materia de desarrollo territorial en redes a escala transfronteriza y transnacional" (E.T.E., 1999, p.23).

<sup>237</sup> Este segundo reto, que incide en los planes estratégicos de las ciudades, debe afrontarse "de una manera socialmente compatible y sin perjudicar el medio ambiente" ya que una competitividad exacerbada a corto plazo, pero atentatoria contra el patrimonio, perjudicaría un verdadero desarrollo sostenible, lo que también es objetivo del reto siguiente, referido al control del crecimiento disperso.

A pesar del casi nulo crecimiento demográfico de las ciudades europeas, la disminución del tamaño de la unidad familiar y la tendencia inherente a la elevación del nivel de vida de un mayor consumo "per cápita" de superficie habitable se traducen en un incremento de la vivienda y de terrenos edificables. Ello significa desarrollos periurbanos cada vez más extensos, unas veces planificados y otras de forma incontrolada o ilegal, y también de residencias secundarias en ciudades de fin de semana. Todo ello repercute en incrementos de consumo de energía, infraestructuras y degradación ambiental.

El reto tercero consiste en buscar soluciones y modelos sostenibles para el control de la expansión urbana. Aquellos países con escasez de suelo se adelantarán en buscar soluciones, incluso reavivando las preindustriales. Así en los Países Bajos en el siglo XVI ya se dio una normativa por Carlos V prohibiendo casi todas las localizaciones de las actividades artesanales fuera de las murallas, lo que facilitó la formación del Randstad y la protección del escaso suelo rural. Hoy sigue vigente en Holanda el modelo de ciudad compacta<sup>238</sup>.

El quinto reto que señalamos antes se refiere a la mejora de la calidad de vida de las ciudades mediante una gestión inteligente y armonizadora de los recursos del ecosistema urbano (en particular el agua, la energía y los recursos) y mediante la protección y el desarrollo del patrimonio natural y cultural. Estas medidas sirven, no sólo, para atender mejor la salud, el hábitat del ciudadano sino, además, para avanzar en la competitividad de la ciudad, en la atracción de inversiones de empresas servoiindustriales que exigen un entorno urbano de calidad para su marca. (Es la ventaja competitiva adquirida en los últimos años por la rehabilitada Aix-en Provence frente a la vieja Marsella).

Estos cinco retos que se desprenden de las tendencias del cambio en el policéntrico sistema europeo de ciudades, referentes: los dos primeros, a la formación de nuevas redes urbanas, de nuevas bases económicas urbanas y los tres últimos al desarrollo sostenible de las ciudades, se ven acompañados de un sexto reto para que el desarrollo pueda llegar al medio rural. Se reconoce en la E.T.E. al mismo tiempo que la necesidad en el medio rural, del desarrollo endógeno una creciente interdependencia entre espacios urbanos y rurales<sup>239</sup>.

---

<sup>238</sup> En los países antes y más industrializados -sobre todo Reino Unido, Alemania- los barbechos industriales de la desindustrialización han permitido la recuperación de superficies urbanas para otros usos: residenciales, zonas verdes, servicios, industria, etc. La nueva economía urbana dualizada en una sociedad informacional y en otra informal se ha traducido ya en las ciudades norteamericanas en una mayor segregación socioterritorial que amenaza ahora a las ciudades europeas.

Por ello el desarrollo sostenible de las ciudades exige la mezcla de funciones y grupos sociales, en particular en las grandes ciudades, donde una parte creciente de la población se ve amenazada por la exclusión social. Los guetos de los centros envejecidos, formados por población inmigrante, contrastan con las opulentas urbanizaciones de la periferia o con las lujosas oficinas, inmediatas, de los centros renovados. Pero tampoco esta resuelta en todas las ciudades europeas la atención a las demandas de viviendas de los residentes a lo largo de su ciclo vital.

<sup>239</sup> El futuro de numerosas zonas rurales está cada vez más vinculado al desarrollo de sus ciudades. Hay que reforzar "las ciudades pequeñas y medianas en el medio rural como núcleos de cristalización del desarrollo regional y la promoción de su integración en redes (E.T.E., 1999, p.27). Las teorías de F. Perroux sobre los polos siguen siendo aceptadas a este nivel de la jerarquía urbana, como señalaba Barquero en España. Por ello hay que promocionar la cooperación entre ciudad y campo con el fin de reforzar las regiones funcionales, y hay que apoyar la cooperación entre pequeñas y medianas ciudades a escala nacional y transnacional por medio de proyectos comunes e intercambio de experiencias" (E.T.E., 1999, p. 28).



Todos estos retos que afronta la Unión Europea en su O.T. respecto de las ciudades de toda la jerarquía urbana deben completarse con las más específicas de las infraestructuras e infoestructuras, que deben cohesionar socioeconómicamente el territorio, facilitando la accesibilidad de aquellas, y las referentes a la protección de la red de espacios naturales y culturales<sup>240</sup>.

En cuanto a la segunda directriz, plantea el acceso equivalente, eficaz y sostenible a las infraestructuras, mediante redes de transporte integrado, así como a la innovación y al conocimiento, de conformidad con el modelo de desarrollo policéntrico. Se estima que deben ser especialmente considerados los problemas de los antiguos espacios fronterizos entre los Estados miembros de la Unión Europea, las señales de congestión ante el aumento de los flujos de transporte, los déficits de accesibilidad y los desequilibrios de la divulgación científica y cultural.

Por último, la tercera directriz incluye objetivos de conservación y desarrollo del patrimonio natural y de gestión prudente del patrimonio cultural. Así, de un lado se considera preciso frenar la pérdida constante de biodiversidad, concediendo particular atención a la utilización sostenible de los recursos hídricos, y de otro lado, identificándose la conveniencia de hacer frente a las amenazas que sobre los paisajes derivan de la racionalización e intensificación de la producción agrícola, así como a la degradación que en las ciudades históricas produce el turismo masivo, la contaminación, la especulación inmobiliaria y otras causas.

## **C) Algunas Experiencias de Ordenación Territorial en el Derecho Comparado.**

### **1. Identificación de los principales modelos de Ordenación del Territorio en el Derecho comparado**

Dentro de este apartado y como se ha comentado con anterioridad, analizaremos brevemente cuáles deben ser tenidas en cuenta, a nuestro juicio, como las experiencias más relevantes en materia de Ordenación Territorial en

---

<sup>240</sup> En este sentido, cabe mencionar que la ampliación de la Unión Europea hacia el Este es objeto de un especial capítulo de la Estrategia Territorial Europea. En tal sentido, aun cuando se considera que las tres directrices fundamentales mencionadas deberían ser válidas para los nuevos Estados miembros, no deja de resaltarse la incidencia en ellos de particulares condiciones políticas, administrativas, tecnológicas, ambientales y financieras. El horizonte de fuertes reducciones de la producción y el empleo, aún más si cabe en las especialmente difíciles condiciones de la economía mundial imperantes en la fecha de la presente obra, ligado a la insuficiencia de las infraestructuras, pueden conducir a un éxodo rural masivo y a la desintegración de la estructura territorial en estos países, y de ahí la necesidad de utilizar adecuadamente los instrumentos de la política europea de desarrollo territorial.

los ordenamientos jurídicos de los países que más significativamente han tratado esta problemática en la actualidad.

Así, la disparidad que presentan los distintos países de nuestro entorno más cercano sobre esta función pública es una realidad indiscutible, lo cual a su vez dificulta enormemente la importación de instrumentos, mecanismos o ideas para la resolución de los problemas que plantea. Lógicamente, en cada país se ha adoptado una concepción determinada, que dependerá de los específicos problemas con que había que enfrentarse, así como de la organización política del Estado y de la distribución de competencias en la materia entre las distintas Administraciones implicadas.

Siguiendo la exposición de ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS<sup>241</sup>, hay tres grandes modelos nacionales. Por un lado están los que conciben la función pública de Ordenación del Territorio como un superurbanismo, con vocación eminentemente coordinadora, de carácter horizontal, como es el caso de Alemania (*Raumordnung*) y de los Países Bajos, modelos caracterizados por una nítida separación entre los planes territoriales o físicos y los de desarrollo regional. Tanto el segundo modelo, el francés, como el tercero, el británico, tienen en común la existencia de una función pública encaminada fundamentalmente a la adopción de un conjunto de medidas de ayuda al desarrollo económico regional y local.

En el caso francés, *l'Aménagement du Territoire* se ha venido definiendo como la proyección geográfica de la planificación económica. Aunque es importante apuntar que la reciente Ley de Ordenación y Desarrollo del Territorio, de 4 de febrero de 1995, ha marcado un giro decisivo en esta concepción, pues en ella han terminado convergiendo los caminos paralelos de *l'Aménagement du Territoire* y de la descentralización, desarrollándose de manera intensa la cooperación y colaboración entre las distintas colectividades territoriales, de lo que resultan algunas fórmulas funcionales u organizativas previstas, ciertamente interesantes para nuestro sistema de Ordenación del Territorio.

El tercer modelo, el *Urban and Regional Planning* británico, viene mostrando una estrecha conexión con la reforma de la Administración Local inglesa, que lo ha matizado enormemente. En el mismo es muy destacable la política de localización industrial y la de descongestión de las grandes áreas metropolitanas<sup>242</sup>.

---

<sup>241</sup> *La Ordenación del Territorio, una encrucijada...* cit, pp. 103 y ss.

<sup>242</sup> Un sistema cercano al *Regional Planning* británico se ha adoptado en los EE.UU. y Canadá, pero en tales países la protección del medio ambiente se ha convertido en el factor determinante de toda su política de uso del

## **2. Análisis de las más destacadas experiencias de Ordenación Territorial en el Derecho comparado.**

### **a) El caso francés: *L'Aménagement du Territoire*.**

En Francia, realmente tan sólo se puede hablar de Ordenación del Territorio a partir de la Segunda Guerra Mundial, apareciendo el concepto para designar una política emprendida por el Estado denominada como "*Aménagement du Territoire*", denominación que surgió por primera vez en 1950 y cuya finalidad se argumentó en la búsqueda, en el marco geográfico del país galo, de un mejor reparto de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas.

Como afirma ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS, este concepto de *l'Aménagement du Territoire* se encuentra por otro lado, profundamente vinculado desde sus orígenes a una expresión espacial o geográfica de la política y planificación económicas, relación ésta, sin duda, más estrecha que la que se observa en cualquier otro país de nuestro entorno, hasta tal punto, que incluso ha llegado a ser definida como la proyección geográfica de la planificación económica<sup>243</sup>.

Siguiendo en este sentido a TERESA PAREJO NAVAJAS<sup>244</sup>, en Francia, el concepto de ordenación del territorio apareció para designar una política de Estado, quedando su contenido ligado a los instrumentos de intervención que el Estado utilizaba en exclusiva. Sin embargo, con la consecución de la descentralización político-administrativa, la Ordenación del Territorio se transformó en Francia en un campo de competencias compartidas entre el Estado y las diversas colectividades territoriales de puesta en juego de políticas concurrentes, por lo que su evolución reciente se ha vinculado a la de la estructura del Estado y a las relaciones entre éste y dichas colectividades territoriales.

---

territorio. Frente a los tres modelos o sistemas citados, el italiano supone una integración de la concepción germana y de la francesa, muy cercano al español, apareciendo fuertemente condicionado por la distribución de competencias entre el Estado y las Regiones, y por el papel que debe respetarse a las Corporaciones Locales. En el mismo se impone la necesidad de Acuerdos Interadministrativos.

<sup>243</sup> En efecto, para este autor en *La Ordenación del Territorio...* cit, pp. 158 y ss., la noción de Ordenación del Territorio en Francia surgió de la necesidad de que el Estado centralista animara y coordinara el desarrollo económico, siendo evidente para la doctrina francesa que *l'Aménagement du Territoire* conlleva un plus frente al urbanismo, no tratándose de una mera evolución de éste de ámbito local hacia el supralocal o global, sino que tiene una finalidad fundamentalmente económica.

<sup>244</sup> *La Estrategia Territorial Europea...* cit, pp. 22 y ss.

Este país es, según la Constitución de 1958, una República y un Estado Unitario, que en el pasado constituyó el prototipo de un Estado centralizado. Sin embargo hoy se presenta como un Estado unitario con una notable descentralización a nivel regional debido a la descentralización producida durante los años ochenta, cuyo resultado más destacable fue la creación de la Región como Entes territorial<sup>245</sup>.

Por tanto, Francia es hoy un Estado que se compone de tres Entes territoriales (*collectivités territoriales*): 1) los Municipios (*Comunes*), 2) los Departamentos (*Départements*); y 3) las Regiones (*Régions*). Por otro lado y como expone BASSOLS COMA<sup>246</sup>, el descubrimiento del territorio como elemento complejo en el que confluyen características propias de la geografía, la economía y la administración del espacio, tan obvio para los anglosajones, pero que tanto tiempo costó en los países del continente, dio lugar en Francia a la acuñación del término “*aménagement du territoire*” utilizado por primera vez, en 1950, por el Ministro de la Reconstrucción y de Urbanismo *Claudius Petit*, pasando de simple técnica administrativa para la promoción de la descentralización industrial, a modelo espacial al servicio de la planificación económica nacional.

El origen del concepto de ordenación del territorio francés, está por tanto en los desequilibrios existentes entre sus numerosos municipios y en la voluntad de superarlos a través de la acción del poder público. Precisamente debido a esa visión del territorio desde el punto de vista de la política económica, las preocupaciones sobre las cuestiones medio ambientales tardaron en incorporarse al concepto de *Aménagement du Territoire*, en un

---

<sup>245</sup> Como afirma HILDENBRAND SCHEID, A. en *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996, pág.169, ha de destacarse que la descentralización del Estado francés no ha sido de tipo político, como la llevada a cabo en Italia y España, sino sólo en sentido administrativo. Las Regiones francesas no gozan, como sus homólogos alemanes, españolas o italianas, entre otras, de una autonomía política que les permitan aprobar leyes, sino que sólo cuentan con competencias administrativas. Además, las Regiones francesas, a diferencia de las otras, no arranca de una específica previsión constitucional sino son fruto de la voluntad del legislador ordinario a nivel central.,

Por otro lado, L. VANDELLI expone en *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1992, pág. 137, que en Francia, la creación de entes territoriales regionales coincidió con la reforma global de las regiones, de la que era parte integrante. Como las regiones no estaban configuradas constitucionalmente, su constitución como auténticas colectividades autónomas territoriales pudo realizarse como parte de un diseño que, al modificar la estructura de gobierno del departamento (con la sustracción al prefecto del papel de ejecutivo departamental), altera las técnicas de control existentes (con la “supresión” de la tutela) y al redistribuir funciones en una amplia serie de materias, pretendía en conjunto ordenar de forma global la relación entre el centro y la periferia. Estos objetivos se realizan por medio de una Ley fundamental: la Ley de 2 de marzo de 1982, más tarde desarrollada por una importante serie de disposiciones dictadas en los años sucesivos. La citada Ley fue aplicada de forma gradual y sólo en su última fase (1986) se llevó a cabo la regionalización; regionalización que, de este modo, se encontró operando en un sistema local ya reordenado, añadiéndole un nuevo grado o nivel, cuyas funciones atribuidas -además de a la Administración periférica del Estado- a departamentos y municipios.

<sup>246</sup> *Ordenación del Territorio...* cit, pág. 46.

intento de corregir los desequilibrios producidos por el enorme crecimiento económico de los años sesenta.

La política de Ordenación del Territorio en Francia es, además, del poder central, siendo las colectividades locales meras beneficiarias o ejecutoras de la misma. Debido a la centralización administrativa y a la concentración de las intervenciones públicas sobre la localización de las actividades económicas y sobre la financiación y la coordinación de las inversiones públicas, la concepción francesa de la ordenación del territorio deja poco lugar a la planificación física del espacio. Tan es así que, en palabras de FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, la Ordenación del Territorio en Francia es la *proyección geográfica de la planificación económica*<sup>247</sup>.

En este sentido y como apunta acertadamente TERESA PAREJO NAVAJAS, la época dorada de la planificación fueron los años sesenta, cuando la ordenación del territorio aumentó su peso entre las políticas públicas, se creó un Comité Interministerial de Ordenación del Territorio (*Comité Interministeriel d'Aménagement du Territoire/CIAT*) y la DATAR (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à 1 'Action Régionale*), que hoy sigue siendo una institución clave de la política estatal de ordenación del territorio, así como el fondo de Intervención para la Ordenación del Territorio (*Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire/FIAT*) y la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio (*Commission Nationale d'Aménagement du Territoire/CNAT*)<sup>248</sup>.

---

<sup>247</sup> *Planificación Territorial...* cit, pag.129.

<sup>248</sup> Como sigue exponiendo la autora en *La estrategia territorial europea...* cit, pp. 38 y ss., con la entrada en vigor del IV Plan de Desarrollo Económico y Social, en el año 1962, se unificaron las acciones en esta materia, hasta entonces dispersas, formando un cuadro de cierta coherencia, aunque con pocos efectos en la práctica. El V Plan de Desarrollo supuso un claro paso en favor de la regionalización y para la definición de una armazón urbana jerarquizada. En esta misma etapa, se publicó la Ley de Orientación Inmobiliaria, que sustituyó los anteriores instrumentos de planificación por dos nuevas figuras: los Esquemas Directores de Ordenación y Urbanismo (SDAU), que constituyeron fuente de inspiración de los Planes Directores de la Ley del Suelo española de 1976, y cuyo objetivo fue el de fijar las orientaciones fundamentales de la ordenación del territorio de uno o más municipios; y los Planes de Ocupación del Suelo (POS), por los que se delimitan las obligaciones y restricciones que se deriven para los particulares de la aplicación de los Esquemas Directores.

Las consecuencias de las crisis económicas a lo largo de los años setenta, hicieron que la política se concentrara especialmente en los aspectos cualitativos de la ordenación del territorio y en hacer frente a las consecuencias sociales de declive industrial<sup>50</sup>. Así, con el VI Plan (1971-1976), los objetivos de desarrollo regional se mantuvieron a pesar de las fuertes tendencias en favor de la concentración de los esfuerzos de equipamiento de las regiones ya industrializadas, y el VII Plan (1976-1980) fue testigo de la crisis de la planificación francesa o desplanificación, centrándose en los aspectos cualitativos de la Ordenación del Territorio como estrategia de transición para la crisis con intención de un relanzamiento de la economía. Además de lo anterior, la región parisina supone una importante excepción a la relativa indiferencia de la ordenación del territorio hacia la planificación física, pues ha sido objeto de planificación espacial de alcance regional desde hace más de sesenta años.

Esto ha sido así debido a la enorme concentración de actividades económicas en un pequeño espacio, que justificaba el esfuerzo en su ordenación<sup>51</sup>. En los años ochenta se produce un declive de la política de ordenación del territorio debido fundamentalmente a la crisis económica de 1975. Se considera que la política de distribución de la actividad económica y de sostenimiento de las zonas desfavorecidas son de lujo, peligrosas en tiempos de crisis. En 1975 el Consejo Central de Planificación (*Conseil Central de Planification*), presidido por el Jefe del Estado, afirmó

Esto llevó, en 1989, en Nantes, bajo la Presidencia francesa de la Unión Europea, a la que sería la primera *reunión del Consejo informal de Ministros de ordenación del territorio* en cuyo seno se fueron produciendo los documentos necesarios para la elaboración definitiva de la Estrategia Territorial Europea.

Pero el giro decisivo en la concepción francesa de la Ordenación del Territorio, el verdadero paso hacia la consolidación de un marco normativo estable, se produce con la Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio (Ley número 115, de 4 de febrero de 1995), a través de la cual, se abre una nueva etapa en la descentralización interadministrativa en tanto que promueve la convergencia del *Aménagement du Territoire* y la corriente descentralizadora.

Con la Ley 115/95, de 4 de febrero, de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio, se consagra la primacía del Estado en la Ordenación del Territorio, correspondiéndole también su ejecución, aunque en colaboración con las colectividades territoriales y dentro del respeto a su libre administración y a los principios de la descentralización. En todo caso, las sucesivas reformas francesas han tenido en cuenta, sin lugar a dudas, el hecho cierto de la integración europea. Debido a la gran cantidad de estructuras administrativas —municipios, departamentos y regiones- que han sido objeto de numerosas críticas, parece que sería conveniente la simplificación del sistema francés de administración territorial.

---

que la ordenación del territorio entraba en periodo de crisis. Esta política se transforma en una de protección y creación de empleo en las zonas más afectadas por el paro.

La crisis se aceleró debido a otros tres factores: - El *primero* de ellos fue debido a la *controversia respecto al papel y funciones del Estado*, pues la política de ordenación siempre estuvo controlada por el Estado, pero la promoción de los mecanismos de mercado y la sumisión de los actores públicos a los criterios de competitividad tuvieron efectos perversos sobre la ordenación territorial.

El *segundo* de los factores fue el producido por la *descentralización* y el nuevo reparto de competencias que tuvo lugar en 1982, por lo que la ordenación del territorio no pudo seguir siendo definida simplemente como una política del Estado. Todas las colectividades territoriales recibieron mayores poderes en materia de intervencionismo a favor del desarrollo económico. Los municipios son ya competentes en materia de urbanismo, y las regiones son invitadas a poner en práctica un proyecto de desarrollo regional al igual que los municipios, con las cartas intermunicipales de desarrollo y de ordenación. Sin embargo, la competencia normativa en materia de ordenación del territorio continúa estando en manos del Estado.

Así, para la Parejo Navajas las regiones pueden proponer la elaboración de prescripciones particulares y son consultadas para la elaboración de las leyes y reglamentos que se les aplican, pero la decisión corresponde al Estado. Por lo tanto, la reforma de descentralización no ha provocado un cambio en la concepción francesa de la ordenación del territorio en lo que a su contenido se refiere, pero sí ha dejado de ser una competencia exclusiva del Estado cuya puesta en práctica se confiaba a las autoridades locales. La ordenación del territorio se ha transformado así en una *competencia compartida y negociada*, aumentando la participación de la integración territorial. Finalmente, el *tercero* de los factores que aceleraron la crisis es el de la *uropeización de la ordenación del territorio*. Esta percepción lleva a las administraciones locales a una política internacional, cada vez más activa, para la creación de lazos con socios extranjeros con el fin de revalorizar el territorio.

**b) El Sistema Británico: *Urban and Regional Planning*.**

La experiencia británica de planificación territorial está, como afirma TERESA PAREJO NAVAJAS, decididamente condicionada por el modelo administrativo descentralizado en el que la misma se va desarrollando, así como por una visión pragmática de la misma en la que prima el fenómeno urbanizador y en la que no se olvidan, además, los aspectos ecológicos que habrán de incorporarse al valorar el resto de los aspectos sectoriales globalmente<sup>249</sup>.

De hecho, en Gran Bretaña el concepto de Ordenación del Territorio difiere notablemente del visto anteriormente *L'Amenagement du Territoire*, ya que el concepto francés pretende integrar la planificación del desarrollo económico regional y los incentivos económicos para la localización, junto con el planeamiento territorial y ambiental, mientras que el inglés pretende ser eminentemente pragmático, ecológico y local, de manera que, como afirma VINCENT BERDOULAY, en la concepción británica lo que domina no es la idea del espacio o territorio, que no se muestra como lo esencial, sino la idea de planificación<sup>250</sup>.

A partir de este planteamiento surgió en el Reino Unido el movimiento cívico del *Regional Planning* como una técnica de gestión de los diversos

---

<sup>249</sup> En este sentido de la descentralización, la autora en *La Estrategia Territorial Europea...* cit, pp. 13 a 22, busca la explicación de este condicionamiento en la propia Organización territorial del Estado británico. Así, expone que El Reino Unido es una Monarquía constitucional con base parlamentaria-democrática, formada por los territorios de Inglaterra, Gales y Escocia, que juntos constituyen Gran Bretaña, así como Irlanda del Norte. Se trata de un Estado unitario con un alto grado de centralismo: en ausencia de Regiones como Entes territoriales, todo el poder político y estatal se encuentra en el Gobierno central y en la Cámara Baja del Parlamento de Londres. Aunque desde los años setenta se han producido varios intentos de descentralización a nivel regional, éstos han fracasado, principalmente por el temor de los Condados, que representan el nivel local, a su pérdida de poder.

A pesar de esa unidad, Escocia dispone de una cierta autonomía institucional, en su régimen jurídico, su sistema educativo, su Administración local, su sistema bancario y su sistema de partidos y sindicatos; Gales está, a efectos legales, completamente integrado en Inglaterra; Irlanda del Norte tuvo hasta 1972 un Ejecutivo y Parlamento propios, que ejercían los poderes transferidos, pero sujetos a la supremacía ilimitada del Parlamento del Reino Unido, aunque desde 1972 está sometido al gobierno directo de Londres; y tanto Escocia, como Gales e Irlanda del Norte, tienen ministerios específicos en determinadas materias.

Atendiendo a este esquema organizativo, corresponde, en materia de planificación territorial:

1. Al *Gobierno central*: la formulación de políticas; los poderes de arbitraje para resolver conflictos producidos entre las autoridades locales de planificación y el titular público o privado del proyecto de desarrollo; la localización y construcción de determinadas infraestructuras de gran incidencia territorial; la financiación directa de Programas de Desarrollo Urbanístico; y el control, con amplios poderes de intervención, en la planificación y el planeamiento de Condados y Municipios. 2. A los *Condados* (Regiones o Islas, en Escocia): la planificación territorial a escala subregional. 3. A los *Municipios*: el planeamiento urbanístico. En este sentido, el sistema de administración local del Reino Unido está configurado por dos niveles: el subregional (Condados, en Escocia Regiones e Islas), y el municipal (Barrios y Distritos —metropolitanos y rurales-).

<sup>250</sup> *El medio ambiente y la Ordenación del Territorio. Perspectiva Histórico-Cultural sobre la Ordenación del Territorio en los Estados Unidos y en Canadá*. Revista Aragonesa de Administración Pública, núms. 6-7, junio-diciembre 1995, pág. 490.

aspectos (geográficos, urbanos, rurales, económicos, ecológicos, etc.) implicados en un área determinada, y así se desarrollaron las *Nuevas Ciudades* o *New Towns*, como uno de los elementos más importantes de la planificación territorial británica, que suponen un método de descongestión de las grandes ciudades y áreas metropolitanas del país, aunque en los últimos años se ha desarrollado un concepto más amplio de desarrollo local, en el que se incluyen la urbanización y el más amplio desarrollo económico del área.

En cuanto a la Evolución de la Política de Ordenación del Territorio en Inglaterra, el origen del sistema de planeamiento territorial del Reino Unido se remonta a las *Ordenanzas de Sanidad Pública* y en las *Ordenanzas de Construcción*, desarrolladas desde mediados del siglo XIX. Mediante estas Ordenanzas, se planificaron las ciudades con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población, pese a lo cual, las primeras normas de auténtico planeamiento urbano fueron las Leyes de 1909 y 1919, mediante las que se obligaba a las autoridades locales a realizar un esquema de planeamiento para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y a someter éste a un Ministro del Gobierno Central.

Sin embargo, fue a finales de los años treinta cuando se produjo el primer gran acontecimiento de la historia de la ordenación del territorio en Gran Bretaña con un estudio de la distribución de la población industrial nacional provocada por los desequilibrios territoriales generados tras la puesta en marcha de la segunda fase del desarrollo industrial inglés de los años veinte.

Este estudio, el llamado informe *Barlow*, de 1939, puso en evidencia la necesaria superación de la planificación física urbana puramente local, para pasar a una planificación de carácter regional: el *Regional Planning*, para lo cual resultaría absolutamente necesario modificar las estructuras administrativas hasta entonces vigentes. Sobre la base de la publicación de este importante informe y de otros complementarios<sup>251</sup> se estableció el marco legislativo de la ordenación del territorio en Gran Bretaña. No obstante, el significado y alcance de esta legislación no puede comprenderse sin tener en cuenta la Segunda Guerra Mundial, cuyos destrozos ocasionados en las ciudades por los bombardeos, otorgaron una ocasión única para llevar a cabo una reordenación de los sectores más afectados.

---

<sup>251</sup> El informe Barlow se completaría en seguida con la publicación de otros dos informes también dirigidos hacia el *Regional Planning* y que junto con él, constituyen la base de la política de Ordenación del Territorio para los años siguientes: el informe *Uthwatt* de 1941, sobre régimen del suelo, que prestaba especial atención a las compensaciones y plusvalías ocasionadas por las limitaciones o prohibiciones del derecho a edificar. La relación con la Ordenación del Territorio estaba clara, pues en este informe se preconizaba una auténtica nacionalización de la potestad de desarrollo de los llamados terrenos no desarrollados. Y el informe *Scott*, de 1942, sobre la utilización del suelo en áreas rurales; informe que sin embargo, incurría en una exagerada reclamación de una rígida primacía de los usos agrícolas sobre los demás.



No obstante lo anterior, las grandes leyes que regularon la Ordenación Territorial se dictaron a partir de 1945 pero estas leyes, a diferencia de otros países, no constituyeron una regulación general y omnicompreensiva, ya que el legislador británico se limitó a dictar leyes aisladas, cada una de ellas referente a un tema concreto de Ordenación del Territorio<sup>252</sup>. Sin embargo, se puede afirmar que ya en 1943 se aborda el primer intento de integración de todo el planeamiento físico mediante la creación del *Ministry of Town and Country Planning*, con importantes oficinas regionales, para la gestión de las múltiples medidas legislativas.

En un principio, se podía diferenciar una planificación de *ámbito local*, que nada tenía que ver con la planificación económica, y otra de *ámbito regional*, que daba lugar a un complejo juego de competencias entre el Gobierno central y el local. De este modo, dos fueron los factores que condicionaron la necesidad de un nuevo planteamiento de planificación territorial: la evidente ineficiencia de las políticas de ámbito nacional y gestión centralizada, orientadas al desarrollo de determinadas zonas y, por otro, la necesidad de elaboración de nuevos planes de desarrollo locales (*Structure Plans*), tras la promulgación de la *Town and Country Act*, de 1968, para los que resultaba necesario.

En la actualidad la mayoría de las competencias de desarrollo económico local y regional se encuentran atribuidas a nivel del Gobierno Central, pese a la división vertical de funciones existente entre los Ministros implicados en tal política de desarrollo económico, así como la atribución de importantes competencias sobre la política de desarrollo que tienen atribuidas las Agencias Nacionales de Escocia, Gales e Irlanda del Norte. En cuanto al gobierno local, tiene de igual modo atribuidas importantes competencias de planeamiento territorial, como el urbanístico, aunque también se le han asignado algunas competencias en la planificación de su desarrollo económico.

Quizás por este motivo, en los últimos años se ha vuelto a un concepto más amplio de desarrollo local, que pretende abarcar tanto la urbanización, como el más amplio desarrollo económico de cada área concreta; concepto

---

<sup>252</sup> Por ejemplo, la Ley sobre Nuevas Ciudades de 1946, la de Ordenación del Campo y la Ciudad de 1947, o la Ley sobre Parques Nacionales de 1949. En este escenario legal, la consolidación plena de la planificación territorial se produjo con la Ley de Planeamiento Territorial de 1947. Esta Ley constituyó la más alta cota del planeamiento territorial británico. Restringió los derechos de urbanización y uso del propietario del suelo: el propietario tenía únicamente el derecho de usar el suelo para las utilidades existentes. El derecho a urbanizar, construir o cambiar al uso del suelo se sometió a partir de entonces, a control. Por lo tanto, la Ley de 1947 nacionalizó el valor urbanístico del suelo (derogado en 1954) y, por otra parte, configuró los planes locales dentro de un marco más flexible al regular la licencia urbanística.

que por lo tanto, implicará necesariamente tanto al Gobierno Central como al local así como a las empresas públicas y privadas del Reino Unido.

### **c) El Sistema Alemán de Ordenación del Territorio: El *Raumordnung*.**

El concepto alemán de Ordenación del Territorio o "*Raumordnung*" se plantea en Alemania sobre unos presupuestos institucionales que se sustentan sobre la estructura federal del Estado<sup>253</sup> y sobre la ausencia de un sistema de planificación económica formal, lo cual dio cauce a que la Ordenación del Territorio se dirigiera hacia la coordinación de infraestructuras y a la planificación física del espacio<sup>254</sup>, siendo concebida como una disciplina del Territorio centrada fundamentalmente en el hábitat.

Sólo así se puede comprender la importancia del medio ambiente en la configuración de la Ordenación Territorial en Alemania, lo cual será el eje decisivo de toda la normativa en la materia en este país<sup>255</sup>.

Tras la Guerra, sin embargo, los Länder volvieron a ser los protagonistas en la materia, si bien la República Democrática Alemana tomó un camino diferente, hacia un sistema centralista de economía planificada. De este modo, en los años cincuenta, los Länder de lo que era la República Federal Alemana comenzaron a aprobar sus propias leyes de Planificación Territorial. Por lo tanto, en esta primera etapa, la única meta de las autoridades alemanas era la de la promoción de terrenos edificables y la construcción de viviendas, por la

---

<sup>253</sup> Alemania es un Estado federal compuesto por dieciséis Estados miembros (Länder) de la Federación (Bund), cada uno de los cuales dispone de órganos propios de ejecución, legislación y jurisdicción. Tres de ellos son ciudades-estados. La Constitución de 1949 (*Grundgesetz*) otorga a los Länder la competencia en todas las materias que no estén reservadas a la potestad legislativa de la Federación<sup>66</sup>. De esta manera, en las materias de ordenación del territorio, suelo, protección de la naturaleza, gestión del paisaje y aguas, los Länder pueden ejercer la legislación de desarrollo, correspondiendo a la Federación la legislación básica.

Los Estados participan en la legislación federal a través del *Bundesrat*. El *Bundestag* no participa en la planificación territorial en sentido estricto, sin embargo, en los últimos años el Gobierno Federal le ha venido informando sobre el desarrollo territorial desde una perspectiva federal, las repercusiones de los Tratados interestatales y las principales medidas para mejorar la estructura de la ordenación del territorio. Por otro lado, la función ejecutiva es, principalmente, competencia de los Estados, no de la Federación. La Ley Fundamental excluye de esta regla supuestos muy escasos.

<sup>254</sup> Como afirman G. MARCOU y H. SIEDENTOPF en *Condiciones institucionales de una Política Europea de Ordenación del Territorio*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza, 1994, pp. 86 y ss., no existe una definición legal del término "ordenación del territorio", pero sí una interpretación del Tribunal de Garantías Constitucionales, que entiende por "*Raumordnung*" la "ordenación y planeamiento omnicomprendidos y preeminentes del espacio territorial, en el sentido de que tal ordenación está por encima del nivel local, combinando y armonizando las diversas actividades especiales de planeamiento".

<sup>255</sup> La planificación territorial en Alemania tuvo sus primeras manifestaciones a principios del siglo XX, a través de la puesta en marcha de medidas para resolver los graves problemas de las áreas industriales, las cuencas mineras y las aglomeraciones urbanas, con especial preocupación por la conservación y la oferta de zonas verdes. En los años treinta, y debido a la preparación de la Guerra, la planificación del territorio se convirtió en un asunto político. Así, entre 1933 y 1935, el Reich aprobó dos leyes en materia de desarrollo y ordenación de viviendas y asentamientos, y una Ley de Protección de la Naturaleza.

escasez de éstas, situación que desemboca en la aprobación de la Ley de Promoción de Terrenos Edificables de 1953 y la Ley Federal de Construcción de 1958.

A pesar de la resistencia de los Länder para el desarrollo de una Ley Federal en la materia, ésta se aprobó en 1965, creándose además, en 1967, la Conferencia de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio (MKRO), como órgano de coordinación entre la Federación y los Länder. En esta segunda etapa, se desarrolló una verdadera política de Ordenación del Territorio. Si entre 1965 y 1975 la ordenación del territorio alemana tuvo su época de mayor desarrollo, a partir de mediados de los años setenta y hasta mediados de los ochenta, la planificación del territorio entró en una recesión.

Por lo tanto, el instrumento central de la Ordenación Territorial y de su política en Alemania será el planeamiento territorial, pese a lo cual, aunque la Doctrina alemana especializada considere que los conceptos de planificación territorial (*raumnplanung*) y Ordenación del Territorio (*raumordnung*) son prácticamente sinónimos, en realidad ésta última va más allá, constituyéndose como una función pública caracterizada por la globalidad y la finalidad supraordenadora, superando de esta forma al urbanismo. De este modo, aunque la planificación territorial en Alemania constituya el principal instrumento de la Ordenación Territorial, no es el único existente en ese país. Por otro lado y concebida así, la *Ordenación del Territorio* alemana o *Raumordnung* persigue fundamentalmente la coordinación de las políticas sectoriales más que constituirse en una política independiente y vinculante para los demás sectores con impacto territorial.

Coordinación entre la Federación y los Estados federados que se articula a través de la *Conferencia Ministerial para la Ordenación del Territorio (Ministerkonferenz für Raumordnung —MKR 0)68*, cuyas resoluciones tienen carácter de mera recomendación, ya que las leyes estatales con impacto territorial son las de desarrollo de las disposiciones federales en la materia, de ordenación paisajística y de equilibrio hídrico, así como el Derecho de las carreteras y caminos estatales y las materias reservadas sobre protección medioambiental. Por lo demás, esta Conferencia, Informa sobre las cuestiones fundamentales e incertidumbres de la ordenación federal del territorio y el planeamiento territorial.

En base a lo anterior, puede afirmarse que la Administración pública más competente con la materia del territorio es, fundamentalmente, la estatal, aunque la Constitución garantiza a este respecto dos niveles locales de competencia: los municipios y las comarcas, corporaciones con derecho a la autonomía e integradas a través de la representación popular, no existiendo,

sin embargo y con carácter general, un nivel provincial, regional o de distrito en la organización de los Estados federados, ya que los elementos que completan esta organización son los órganos provinciales de los Estados (Gobernadores provinciales), las Altas Ligas Municipales y la autoridad encargada de la planificación regional, sin que exista coincidencia territorial alguna entre ellas<sup>256</sup>.

La recuperación de la planificación del territorio, que aún hoy continúa, se manifestó claramente a través de su conversión en política pública de gran relevancia, y tuvo como características fundamentales el redescubrimiento del nivel subregional como nivel de actuación más importante, la puesta en marcha de un enfoque más práctico en la elaboración de los planes, y el mayor peso de los aspectos medioambientales. Esa política de desarrollo provocó una fuerte concentración de población y de zonas industriales en las ciudades, desembocando en una situación de aglomeración en las mismas, y a un olvido de otras zonas aisladas, con escaso desarrollo y poca población, siendo necesaria una intervención en materia de Ordenación del Territorio para lograr el reequilibrio de esas zonas.

A pesar de las buenas intenciones, los mecanismos de actuación resultaron insuficientes, debido, fundamentalmente, a que, si bien existía el deseo de colaboración entre el Estado Federal y los Länder en la materia, no se establecieron los criterios objetivos a seguir para llevar a cabo dicha colaboración<sup>257</sup>.

Como señala ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS, esta Ley se muestra especialmente preocupada por la planificación física del espacio y de la coordinación general de todas las infraestructuras, poniendo especial énfasis en cómo las cuestiones medioambientales afectan o impactan sobre la Ordenación Territorial. Además, establece, sobre todo, que los Länder elaboren planes o programas para su territorio y que creen las bases jurídicas para la

---

<sup>256</sup> Por ello, el planeamiento territorial alemán se configura como un instrumento legal, con determinación específica de objetivos, aunque con competencias escasamente precisadas, y que incluye funciones integradoras así como directivas y de coordinación. Por ello, serán los Estados federados, de conformidad con los municipios, comarcas y mancomunidades, los que fijen los objetivos inmediatos de los programas de Ordenación del Territorio y de los planes de ordenación del territorio, que deberán ser observados, además de por autoridades estatales y federales, por dichos municipios, comarcas y mancomunidades, así como por las instancias que tienen a su cargo la planificación pública.

<sup>257</sup> La *Raumordnung* trata, por tanto, de la elaboración de unas bases que llegan a una regulación sustantiva y material de la ordenación del territorio, respetando el límite constitucional, aunque, en la práctica, los Länder alemanes son los auténticos protagonistas de la política de ordenación del territorio, pasando el Estado Central desempeñar una labor secundaria o subsidiaria. La evolución legislativa posterior, a partir de la promulgación de la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1965, ha ido encaminada hacia la modificación de las leyes propias reguladoras del planeamiento de los Estados federados, o bien hacia la promulgación de nuevas leyes, completando las reglas-marco de rango federal mediante las disposiciones legales promulgadas por los Estados.

planificación territorial subregional, fijando, principio de la combinación de la planificación desde abajo hacia arriba con la planificación ascendente<sup>258</sup>.

**d) El Sistema Italiano de Ordenación Territorial: *I Piani Territoriali Regionali*.**

Puede afirmarse primeramente que el sistema de Ordenación del Territorio italiano consiste básicamente en un sistema integrado o resumido de los de Alemania y Francia e incluso el de Gran Bretaña, y como los anteriores también tiene mucho que ver con la propia organización territorial del Estado Italiano<sup>259</sup>.

La Ordenación del Territorio en Italia remonta sus orígenes a la Ley Urbanística de 1942, mediante la cual se introdujeron los instrumentos de planeamiento municipal y especialmente, el Plan Territorial de Coordinación (PTC), aplicable tanto para regiones enteras, como para grupos de municipios interrelacionados.

La descentralización del Estado, prevista a priori en la Constitución de 1947, en realidad no llegó a concretarse hasta los años setenta, a través de varias leyes y normas de descentralización, especialmente las de los años 1970, 1972, 1975 y 1977. No obstante, desde la descentralización, las Regiones se han convertido en los entes territoriales más importantes de la política de ordenación del territorio en Italia, aunque sin competencias legislativas plenas.

En este sentido y como expone ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS, quedan las Regiones, como las únicas competentes en materia de Ordenación del Territorio, mientras que el Estado sólo mantiene competencias sólo para el

---

<sup>258</sup> Para este autor y según expone en *La Ordenación del Territorio...* cit, pág. 200, es importante insistir en que los instrumentos financieros o económicos que resultan imprescindibles para la efectividad de la política pública de Ordenación del Territorio no forman parte de la noción alemana de *Raumordnung*. En efecto, la planificación económica en un sentido estricto ocupa un lugar secundario en la concepción alemana de la Ordenación del Territorio.

<sup>259</sup> La República de Italia es un Estado descentralizado políticamente a nivel regional, estando estructurado en veinte *Regiones*, de las que quince poseen Estatutos ordinarios aprobados en 1971, y cinco un Estatuto especial. Pero además, existen noventa y cinco *Provincias*, que son tanto Entes locales, como unidades de la Administración periférica del Estado y de las Regiones. Por último, la tercera entidad territorial prevista por la Constitución es el *Municipio*. Además, Las Regiones cuentan con órganos legislativos (Consejo Regional) y ejecutivos (Junta Regional y su Presidente), pero la competencia legislativa está sujeta al control del Estado, especialmente las de las quince Regiones ordinarias que, a diferencia de las cinco Regiones especiales, sólo disponen de una competencia legislativa concurrente. A pesar de que las Regiones tienen transferidas las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, de tal forma que el Estado tan sólo ejerce poderes de coordinación, éste se ha reservado la competencia sobre las grandes infraestructuras y las obras públicas de interés nacional y la política de bienes culturales y medio ambiente, aunque con posibilidad de atribuir competencias administrativas a las Regiones.

Por último, las Provincias tienen competencias administrativas en varias materias que inciden sobre el territorio, con alguna excepción, las de *Trento* y *Bolzano*, a las que se atribuye, además, la competencia legislativa en tales materias. Finalmente, los Municipios han perdido importancia en favor de las Provincias.

ejercicio de determinados poderes de coordinación, aunque se reserva la competencia sobre grandes infraestructuras u obras públicas de interés nacional así como sobre bienes culturales y medio ambiente, sin perjuicio de las posibilidades de delegación a las Regiones y Municipios<sup>260</sup>; un sistema competencial que, como veremos en el Capítulo siguiente de esta obra, es muy parecido al español.

Sin embargo, se desarrollaron dos importantes intentos de Ordenación del Territorio: el primero, a través de un modelo prospectivo de desarrollo territorial que delimitaba un sistema de ciudades con ámbitos funcionales para todo el país (“Progetto 80”); y otro, por medio de la elaboración de Esquemas de Desarrollo Económico y de Ordenación Territorial para cada Región<sup>261</sup>.

Por otro lado, la Ordenación del Territorio en Italia no responde a un modelo de planificación integrada y omnicomprensiva de todos los factores que inciden en la estructuración y conformación del territorio, sino que más bien, se caracteriza por su naturaleza marcadamente localista, apenas superadora de la función urbanística. De ahí que la aprobación en 1999 del documento de la Estrategia Territorial Europea ha supuesto un importante impacto. Aunque en un primer momento con la entrada del país dentro de las Comunidades Europeas, la Ordenación Territorial se vio, como en el resto de los Estados miembros, con una aparente falta de interés generalizado en el país, las nuevas perspectivas y oportunidades -pero también nuevos riesgos- pronto emergieron de manera inevitable ante la nueva visión del territorio europeo.

Además, la administración central italiana parece interesada en encontrar una nueva proyección de la Ordenación del Territorio en la actualidad, y así, las nuevas formas de intervención parecen haberse inspirado en las prácticas Comunitarias. En este sentido, la *Nuova programmazione* iniciada por el Departamento de Desarrollo y Cohesión del gobierno de *Cianipi*, no elimina el valor, si quiera simbólico, del intento de crear una programación integrada e unitaria del territorio, en el que éste se sitúe como referencia para

---

<sup>260</sup> Como expone este autor en *La Ordenación del Territorio...* cit, pág. 201, la Ley de 1942 de urbanismo sigue siendo la norma estatal fundamental en la materia en Italia, aunque ha sido desarrollada y completada por otras posteriores, tanto estatales como Regionales. En este sentido, y a modo de ejemplo, podemos citar: 1) en el ámbito estatal, las Leyes número 765, de 1967, y número 10, de 1977; y 2) en el ámbito Regional, la Ley número 61, de 1985, en el Veneto; la Ley número 36, de 1985, en Trento; y la número 26, de 1987, en Emilia-Romagna, entre otras.

<sup>261</sup> Sin embargo y como expone ANDREAS HILDENBRAND SCHEID en *Política de Ordenación...* cit., pp. 111 y 112, en las dos décadas posteriores, se produjo una importante recesión, produciéndose un desarrollo muy desigual en las Regiones. Las dificultades para el desarrollo de la política de ordenación del territorio se debieron fundamentalmente a: 1) la crisis del sistema político-administrativo; 2) la centralización en el Estado de las inversiones sobre el territorio, lo que producía que las Regiones más pobres accedieran a realizar proyectos aunque fueran contrarios a sus previsiones territoriales y urbanísticas; 3) la desregulación del marco normativo a través de la Ley 47 de 1985, sobre condonación de la edificación, que permitía “legalizar” a posteriori edificaciones ilegales con una compensación financiera; y 4) la subordinación de los planes territoriales y urbanísticos a los planes sectoriales.

la definición de los métodos y procedimientos de trabajo en el desarrollo de las políticas, y que incluye instrumentos como el Pacto Territorial (*Patti Territoriali*) y los Contratos de Área (*Contratti d'area*), que otorgaron al territorio un carácter estratégico como parte de las políticas de desarrollo económico, y que, a su vez, han constituido un modelo para experimentos recientes, como por ejemplo, los Pactos de Planificación (*Patti di Pianificazione*) y los Pactos Agrícolas (*Patti Agricoli*<sup>262</sup>).

Pasaremos a continuación a analizar más detenidamente cuál es el modelo de Ordenación del Territorio que diseñó para España la Constitución de 1978 y la distribución competencial surgida de la misma entre las diferentes Administraciones implicadas, con sus peculiar problemática y perspectivas más importantes, así como el sistema de relaciones establecido entre la Ordenación Territorial tal y como la hemos conceptualizado, y otros sectores directa e íntimamente relacionados con la misma.

---

<sup>262</sup> Autores como JANIN-RIVOLIN, expone en *What happened for planning? Italy after EU intervention*. EURA Conference: Urban and spatial European policies: levels of territorial government. EU and urban development strategies. Turín, 18 al 20 Abril, 2002, que la *Nuova Programmazione* es un termino adoptado en Italia para indicar, en un sentido positivo, la nueva dirección de la planificación económica nacional después de 1996, cuando bajo el gobierno de Prodi, Carlo Azeglio Ciampi, fue nombrado Ministro del Tesoro, Presupuestos y Economía: un Departamento para el desarrollo de las políticas de cohesión fue entonces creado para gestionar los Fondos Estructurales, nuevas herramientas de desarrollo como el Pacto Territorial (*Patti Territoriali*) y el resto de las políticas dirigidas al desarrollo del Sur de Italia. Por otro lado, Los *Patti territoriali* y los *contratti d'area* fueron creados por la norma presupuestaria nº 662/1996, y se trata de herramientas para coordinar la programación del desarrollo de acciones en las políticas de empleo. Los *Patti di pianificazioni* y los *Patti agricoli*, adoptados por Decretos específicos en el año 2000, representan, respectivamente, intentos para relacionar las políticas de empleo con las de planificación, implementando e implementar acciones similares dentro de las políticas agrícolas.





## **CAPÍTULO SEGUNDO. LA DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL Y EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. LOS LÍMITES DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS**

### **I. Las competencias de Ordenación Territorial en el Estado de las Autonomías: Su configuración en la Constitución Española de 1978 y en la Jurisprudencia Constitucional.**

#### **A) La Ordenación del Territorio en el actual modelo de Estado descentralizado español**

Como ya hemos venido afirmando en el Capítulo anterior, el tratamiento dado a la disciplina de la Ordenación del Territorio en España presenta algunos condicionantes ya de partida, habida cuenta de la división política del territorio español resultado del proceso constituyente y que desembocó en la implantación del denominado “Estado de las Autonomías”<sup>263</sup>; así, con la nueva organización territorial de España surgida de la Carta Magna de 1978, la distribución competencial es estructurada bajo la idea de descentralización.

Un modelo de Estado descentralizado que implicó cambios considerables, en la estructura y el funcionamiento de las Instituciones públicas de España. Cambios que, a su vez, provocan una nueva reestructuración del modelo de Estado y, en consecuencia, de las relaciones que las diferentes Comunidades Autónomas empezarían a desarrollar entre sí y con el Gobierno central.

No en vano parte de la doctrina, como es el caso de TERESA PAREJO NAVAJAS<sup>264</sup>, afirman que de la Ordenación Territorial en España pueden extraerse dos elementos: El primero, el de la lucha contra los desequilibrios territoriales y su consecuente conexión con la planificación económica en tanto

---

<sup>263</sup> Conforme al cuadro establecido en la Constitución de 1978 y puesto en práctica en los Estatutos de Autonomía, España es un Estado compuesto por Comunidades Autónomas, divisiones que corresponden al nivel 2 de la *Nomenclature des unités territoriales statistiques* de la Comunidad Europea (NUTS 2). Las Comunidades Autónomas disponen de un importante conjunto de competencias, que permite identificar la existencia de poderes políticos generales sobre los territorios correspondientes, a pesar de la atribución al Estado de las competencias residuales y de la existencia de diferencias entre los niveles competenciales de las diversas Comunidades Autónomas. Las competencias autonómicas comprenden la aprobación de leyes dotadas de la misma fuerza que las leyes del Estado. Todas las Autonomías están organizadas conforme a las reglas de los regímenes parlamentarios, con un Parlamento elegido por sufragio universal y un Consejo de Gobierno responsable ante el Parlamento.

<sup>264</sup> *La Estrategia Territorial Europea*.cit., pp. 58 y siguientes.

que plasmación geográfica de ésta, y el segundo, su conexión con otras funciones públicas entre las que destacan la relativa al Urbanismo y al medio ambiente, a las que condiciona.

A partir de esto, la autora define a la Ordenación del Territorio dentro del Ordenamiento Jurídico español como una política de planeamiento global o totalizadora pero capaz de ser formulada por una organización especializada y gestionada a través de instrumentos específicos concebidos para ello, con el fin de controlar la totalidad de los fenómenos sociales susceptibles de ordenación, pero también como una función pública y, por tanto y al hilo de la descentralización del Estado, como una actividad propia de la Administración pública en cualquiera de sus niveles, según sea su competencia.

## **1. La falta de definición de la competencia autonómica en materia de Ordenación Territorial, en el Texto constitucional de 1978.**

### **a) El contenido del artículo 148.1.3º de la Constitución Española**

Con la constitución Española de 1978 se coloca la Ordenación Territorial en una nueva dimensión al servicio de este nuevo Estado recién constituido de las Autonomías<sup>265</sup>.

Así, la referencia a la Ordenación Territorial que aparece en la redacción constitucional no configura a ésta de una forma material o conceptual sino meramente formal o competencial, esto es, no se define lo que debe entenderse por esta ordenación según nuestro Ordenamiento Jurídico como sería lo más lógico, ni se dan detalles acerca de su contenido, sus fines o sus medios; en este sentido, la única mención constitucional directa de la Ordenación del Territorio se encuentra en el artículo 148.1.3º, dentro de una lista de competencias que podían asumir todas las Comunidades Autónomas.

Simplemente, se limita a disponer en el artículo 148.1.3º que *“las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda”*. Como indica JOSÉ LUÍS ÁVILA ORIVE<sup>266</sup>, esa escueta mención ha provocado diversos y contrapuestos análisis en la doctrina acerca del rango y contenido de la materia

---

<sup>265</sup> En este sentido, MANUEL JIMÉNEZ DORANTES en *Coordinación interadministrativa ...* cit., pp. 63 a 64, señala la consideración en el Texto Constitucional de la Ordenación del Territorio como una auténtica función pública independiente y diferenciada, y encomendada según su estructuración, a la organización territorial de mayor relevancia regional, lo que confirma su nivel territorial o eminentemente espacial.

<sup>266</sup> Así, este autor en *La Ordenación del Territorio en el País Vasco...* cit., pág. 55, no parece que sea discutible la trascendencia de la consagración constitucional del término, de cara a la articulación de una nueva acción pública, en torno a los problemas territoriales, interrelacionados con los sociales y económicos, que se dan en el país.

y su relación con otras que disciplinariamente puedan considerarse incluidas, de una manera o de otra, en ella, y que en la Constitución Española tienen un título competencial independiente y en determinados casos, un destinatario distinto, como es el Estado.

Simplemente, podemos decir que la Constitución, en primer lugar, rehúsa asignar explícitamente un contenido a tal materia, como a tantas otras, aunque para ellas su contenido y significado sea menos polémico. Además, la individualiza con su correspondiente título competencial y deja abierta la relación con otras materias que le son afines disciplinariamente, a la construcción que se estime más oportuna en los Estatutos de Autonomía, con los límites derivados del sistema de distribución de competencias diseñado en el texto constitucional y, en último lugar, define una serie de principios de actuación de los poderes públicos que a la vez son ideas fundamentales del orden territorial<sup>267</sup>.

El contenido de la Ordenación Territorial, por tanto, no se hace explícito en la Constitución, pero el contenido que le han asignado las diferentes Comunidades Autónomas y el significado que le atribuye el Tribunal Constitucional, en diferentes sentencias ante conflictos de competencias entre Administraciones, la aproxima a la concepción que de esta materia hace la Carta Europea de la Ordenación del Territorio del Consejo de Europa, estableciendo que la misma incluye la determinación de los usos y actividades en el territorio, coordina las políticas que inciden en él, promueve el equilibrio territorial y condiciona la actuación de poderes distintos dotados de competencias propias.

De todo ello se deriva la concepción de una actividad pública que tiene por objeto las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, y consolida la materia como una competencia que ha de tener en cuenta, para llevarse a cabo, la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos a fin de garantizar, de ese modo, el mejor uso de los recursos y el equilibrio entre las distintas partes del territorio<sup>268</sup>.

---

<sup>267</sup> Según la opinión de LUCIANO PAREJO ALFONSO en *La organización administrativa...*cit., pág. 220, para el constituyente la expresión Ordenación del Territorio hace referencia a las grandes magnitudes, las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, y por ello, a una actividad pública dirigida más bien a evaluar las características de un determinado territorio, así como su posición y función en la economía del conjunto, y a dirigir, consecuentemente, la actuación de los grandes operadores sobre el mismo (fundamentalmente, pues, para el sector público), más que a establecer directamente la utilización concreta de éste de forma vinculante.

<sup>268</sup> De acuerdo con esto, la OT se caracteriza en España por su ámbito de actuación, siempre supramunicipal; por su carácter horizontal y amplio contenido material; y por su formulación, que se realiza mediante la técnica de la planificación. A través del plan se asegura la integración de las actividades públicas con incidencia física y la

**b) Posibles implicaciones de la indefinición constitucional de la competencia de Ordenación Territorial**

**i) La contracción para la doctrina, del contenido de la competencia objeto de estudio**

Evidentemente, esta indefinición del texto constitucional tiene una serie de implicaciones, como son la inseguridad inicial acerca del contorno del significado y contenido de la Ordenación Territorial, la dificultad y tensiones que comporta la relación de competencias cuyos contenidos forman parte, disciplinariamente, de la Ordenación del Territorio, que por otra parte, difícilmente podía haber sido resuelta considerando la idoneidad del ámbito regional para la formulación de la materia, y de otro lado, la necesaria existencia de títulos competenciales asignados al Estado, con incidencia territorial en ese ámbito regional y el emplazamiento al ámbito estatutario para poder reordenar las materias incluíbles en la Ordenación del Territorio.

En este sentido, la falta de definición del contenido que corresponde a esta competencia desde la perspectiva constitucional, es síntoma para algunos autores de la confusión y de la tendencia minimizadora de su concepto. Así, JOSÉ ALLENDE LANDA considera que el confusionismo y tergiversación del concepto y contenido de la Ordenación Territorial y de su relación con el Urbanismo ha venido arrastrándose sorprendentemente, en la Constitución de 1978 y en la gran mayoría de los Estatutos de Autonomía<sup>269</sup>.

---

coordinación de las correspondientes competencias y se vincula la actuación de las actividades privadas así como el sometimiento del planeamiento urbanístico. En consecuencia, las leyes de OT de que se han dotado las CC.AA. son leyes instrumentales que regulan los planes y los mecanismos de cooperación y coordinación entre administraciones para la aplicación de sus determinaciones.

<sup>269</sup> *Política de Ordenación del Territorio...* cit., pág. 477. Por su parte, para GONZALO SÁENZ DE BURUAGA en *Ordenación territorial y proceso autonómico*, Curso de Ordenación del Territorio, Colegio de Arquitectos de Madrid, 1982, pág. 37, el texto constitucional considera a la Ordenación del Territorio como un instrumento que tiene poco que ver con la planificación general de la actividad económica y que, desde la coordinación, priorice las directrices sobre equipamientos e infraestructuras y posibilite un enfoque común de actuaciones en suelo, vivienda, litoral y medio ambiente. Entiende que se da en la Constitución y en el desarrollo estatutario posterior una consolidación de la tendencia de restar importancia a la materia que comienza en la Ley del Suelo de 1975.

Como otros autores también significativos en este punto, podemos citar a F.J. ENÉRIZ OLAECHEA, el cual entiende en su obra *La Ordenación del Territorio...* cit., página 85, que “*el concepto de Ordenación Territorial que maneja la Constitución es un concepto minimizado y restringido, uno de los más estrictos y reducidos que se podrían utilizar dentro de la pluralidad de definiciones y contenidos que admite el término*”; asimismo, considera que la Constitución, así como los Estatutos de Autonomía, “*sitúan la Ordenación del Territorio como competencia de las instituciones regionales, equiparables al urbanismo y a la vivienda, alejada de la política económica cuyas bases son competencia exclusiva del Estado*”. Por su parte, J.L. GONZÁLEZ HABA y R. MARTÍNEZ DÍAZ, señalan en *Ordenación territorial...* cit., pág. 27, que según la regulación constitucional, “*la Ordenación Territorial está indefinida y vacía de contenido, configurándose como una materia que instrumente los usos generales del territorio y la formulación de las grandes directrices infraestructurales*”.

Pese a esta indefinición inicial de esta competencia en el Texto constitucional, según exponen algunos autores como LUCIANO PAREJO ALFONSO<sup>270</sup> o ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS<sup>271</sup>, es precisamente desde la Constitución de 1978 cuando la Ordenación del Territorio adquiere naturaleza de auténtica función pública autónoma. De esta forma, el Ordenamiento Jurídico iría otorgando a los poderes públicos un conjunto de potestades administrativas, como por ejemplo la planificadora, que permitieran afrontar a la ordenación del espacio con la consiguiente limitación para los derechos individuales, y muy especialmente para el derecho a la propiedad privada.

## ii) **La contraposición entre la amplitud del concepto de Ordenación del Territorio y el contenido competencial del artículo 148.1.3º**

Sin embargo y siguiendo la exposición de PÉREZ ANDRÉS que compartimos, para realizar un análisis en profundidad de la concepción de la Ordenación del Territorio que acoge nuestra Constitución, no podemos quedarnos únicamente en señalar la enorme dificultad que plantea el reparto competencial diseñado en el Texto Constitucional de 1978 para el Estado de las Autonomías. Para este autor, la cuestión clave está en comprender que no es lo mismo el objeto jurídico que la competencia administrativa que se atribuye sobre él; esto es, el concepto jurídico sobre la Ordenación Territorial puede ser y de hecho lo es, distinto a la configuración de la competencia constitucional sobre la misma, ya que una cosa es el concepto de la materia, con su

---

<sup>270</sup> *La organización administrativa...* cit., pág. 16.

<sup>271</sup> Para este autor en *La Ordenación del Territorio...* cit., pp. 227 y ss., es incuestionable que el artículo 148.1.3º ha significado la consagración de la Ordenación del Territorio como función pública independiente y encomendada de manera innovadora al ámbito regional. De esta forma, la Constitución ha venido a poner en marcha esta nueva función pública. Además, señala que en el proceso de articulación de la Ordenación Territorial hay dos fenómenos paralelos muy importantes: por un lado la regionalización de esta moderna función pública y, por otro lado, la consecuente descentralización del urbanismo. Para PÉREZ ANDRÉS, del tenor del artículo 148.1.3º parece traslucirse una concepción minimizada de la Ordenación del Territorio; de hecho, el significado otorgado por la Constitución al término parece estar muy lejos del que doctrinalmente se ha ido construyendo sobre esta función pública, la cual aparece desligada de una serie de materias con una trascendencia territorial determinante, lo cual contribuye a la afirmación de lo limitado del término utilizado por nuestra Carta Magna, como por ejemplo la planificación económica y la protección y conservación del medio ambiente.

En relación con la primera de ellas, según el autor la Constitución de 1978 significará la disgregación definitiva de la planificación de Ordenación del Territorio de la puramente económica, y en cuanto a la segunda, la escisión o separación de la materia de la competencia de protección del medio ambiente se presenta igual de tajante, o al menos así lo han entendido el Tribunal Constitucional en Sentencias como la 36/1994, de 10 de febrero (BOE de 17 de marzo de 1994), que resuelve el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 3/1987, de 23 de abril, de la Comunidad de Murcia, sobre Armonización y Protección de Usos del Mar Menor, cuando establece que “*la competencia de Ordenación del Territorio, aunque debe ponderar los efectos sobre el medio ambiente, no atrae para sí las normas relativas a la protección de la naturaleza, ni todo lo relativo a la protección de los ecosistemas*” y continúa diciendo que estas competencias medioambientales podrán condicionar el ejercicio de la competencia sobre Ordenación Territorial pero “*no pudiendo invadir el ámbito reservado a esta última llevando a cabo directamente la ordenación del suelo*”.

significado y contenido, y otra bien distinta el reparto competencial que se haga en la Carta Magna de las distintas materias cuyos contenidos, desde un punto de vista teórico, puedan entenderse que forman parte de dicha función pública de conformación espacial, al menos disciplinariamente.

Así, lo cierto es que, partiendo de esta distinción, si consideramos a la Ordenación del Territorio estrictamente como una materia sobre la cual las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, puede sostenerse que el concepto que subyace en el trasfondo de la misma (ya hemos hecho alusión anteriormente que no se hace en la Constitución ninguna definición de qué sea y qué funciones tenga la materia objeto de estudio) es de los más estrictos posibles, ya que como tal materia la Ordenación del Territorio ha sido colocada al mismo nivel que otras materias que, en principio, conceptualmente deberían estar integradas en ella al tener una clara implicación en el territorio autonómico, como pueden ser el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma (artículo 148.1.13º CE), las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma (artículo 148.1.4º CE), los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente dentro del territorio de una Comunidad Autónoma (artículo 148.1.5º CE), y sobre todo, el Urbanismo y la vivienda (artículo 148.3 CE)<sup>272</sup>.

Ello quiere decir en nuestra opinión que, si el contenido de la Ordenación Territorial no se agota en la concepción específica sobre la materia, entonces existen otros títulos competenciales que podrían enmarcarse dentro de la materia propiamente, aunque no pertenezcan a las Comunidades Autónomas o, perteneciendo, tengan clara incidencia en el territorio autonómico, como por ejemplo el medio ambiente o las energías renovables reflejadas en la planificación energética o medioambiental<sup>273</sup>.

---

<sup>272</sup> Esta acepción tan reducida del concepto de Ordenación del Territorio podría quedar aún más restringida tras la interpretación que el Tribunal Constitucional ha venido realizando de las relaciones que deben existir entre la competencia autonómica de Ordenación Territorial y las competencias sectoriales otorgadas por la Constitución al Estado. Así por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1998, de 29 de noviembre, dictada en relación con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, mantiene que el Estado en base a la competencia que tiene atribuida sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos, ex art. 149.1.22 CE, puede imponer ciertas limitaciones al uso de los terrenos, lo que supone admitir el establecimiento de condicionantes o restricciones de la política autonómica de Ordenación del Territorio, aunque ello sea posible exclusivamente cuando se instauren ciertas limitaciones con la finalidad de localizar en tales terrenos las infraestructuras programadas o requeridas para la protección y el aprovechamiento del dominio público hidráulico (F.J. 22.e). En definitiva, la Ordenación Territorial aparece en la Constitución en una serie de sus acepciones más restringidas de todas las que doctrinalmente se habían barajado. Otra Sentencia como la 77/1984, de 3 de julio, dictada en el Conflicto Positivo de Competencias suscitado entre el Gobierno del Estado y el Vasco, sobre el proyecto de modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca, que ya tuvimos ocasión de analizar en el capítulo anterior de este estudio, y cuyos términos vuelve a emplear el Alto Tribunal en otras Sentencias como la 149/1991, de 4 de julio (F.J. 1 B) o la también analizada anteriormente 36/1994, de 10 de febrero (F.J.3º).

<sup>273</sup> Sobre la relación existente entre la Ordenación del Territorio con estas dos materias, INMACULADA ESPAÑA RÍOS y M.ENRIQUE BELLOSO PÉREZ en su *Comunicación* Energías renovables, medio ambiente y Ordenación del Territorio, *contenida en las Actas del I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el*

En definitiva, esta escueta referencia del artículo 148.1.3º que acabamos de analizar a lo que es la Ordenación del Territorio, ha determinado que no pocos autores hayan terminado por concluir que no hay un concepto de Ordenación del Territorio en la Constitución Española de 1978. En efecto, se puede mantener que existe una absoluta indefinición del concepto de la materia en la Constitución. Aceptando en este sentido la postura de ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS, parece haberse perdido la oportunidad de afrontar en la Constitución la necesaria definición de esta moderna función pública para, de esa forma, otorgarle íntegramente su verdadero ámbito de actuación, como sí hizo por ejemplo la Norma Constitucional Italiana, que tras definir la orientación de la Ordenación Territorial, subordina a las necesidades de ésta cualquier tipo de intervención sectorial, siendo distinto el reparto competencial que se tenga que hacer de esta compleja función pública, para que resulte coherente en un determinado modelo de Estado Compuesto<sup>274</sup>.

## **2. El carácter exclusivo de la competencia autonómica en materia de Ordenación del Territorio**

### **a) La generalizada asunción de esta competencia por parte de las Comunidades Autónomas**

Siguiendo ahora las argumentaciones de MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ y DIEGO J. VERA JURADO<sup>275</sup> sobre el artículo 148.1.3º de la Constitución,

---

umbral del siglo XXI, Jerez 23, 24 y 25 de abril de 1997, pp. 820 a 826, afirman que la incorporación de las variables ambientales y de integración en el proceso de toma de decisiones por las Administraciones Públicas y en el marco de la descentralización, impone introducir nuevos esquemas de Ordenación Territorial, para lo cual los criterios de decisión de inversión en energías renovables resultan fundamentales. Ésta, decididamente, es una nueva forma de planificación energética, consistente en un conjunto de medidas políticas apta para satisfacer los intereses de empresas, usuarios y de los agentes sociales, en general, en cuanto a energía, economía y medio ambiente combinando producción y ahorro de energía. El elemento base de esta planificación integradora es la gestión de la demanda de energía que permite desarrollar actuaciones para evitar el crecimiento del consumo energético, al tiempo que se satisfacen los servicios que la sociedad precisa. Es un nuevo modo de abordar la problemática energética, haciendo que los intereses de las empresas eléctricas dejen de ser contrarios a los del medio ambiente y la sociedad.

Así se podría entender que para una adecuada gestión estratégica de los recursos energéticos sería conveniente, reducir el consumo de la energía mediante la eficiencia energética en todos sus usos, permitiendo una creciente penetración de las energías renovables para cubrir una demanda contenida.

<sup>274</sup> Sin embargo, según el autor en *La Ordenación del Territorio...* cit., pp. 235 y ss., esa indefinición inicial no quiere decir que exista una ausencia total en nuestra Carta Magna de criterios delimitadores de las finalidades atribuibles a la Ordenación Territorial que pueden deducirse de la lectura de numerosos Artículos del propio Texto Constitucional. Una serie de criterios de actuación de los poderes públicos, que correctamente interpretados funcionan como principios de orden territorial, como los relativos al Capítulo Tercero del Título Primero, es decir, los “Principios Rectores de la Política Social y Económica” (artículos 40.1, 43.1 y 45 a 47 CE); también encontramos algunos principios determinantes de las posibilidades de la política de Ordenación Territorial en el Título VII, dedicado a Economía y Hacienda (artículos 130 y 131 CE) y, por último, igualmente pueden extraerse algunos principios relativos a la Ordenación Territorial del Título VIII “De la organización territorial del Estado”, más concretamente en artículos como el 138.1 ó 158.2 CE.

<sup>275</sup> *La Ordenación del Territorio...* cit., pp. 165 a 166.

corresponde a cada Comunidad Autónoma en primer lugar realizar la asunción de esa competencia específica, ya que a diferencia de las competencias reservadas al ejercicio exclusivo del Estado en el artículo 149.1 las cuales le vienen dadas en virtud de la propia Constitución y sin necesidad de ningún acto formal para su asunción posterior a la entrada en vigor de la Carta Magna, mientras que el artículo 149.3 establece que para las Comunidades Autónomas es preciso sin embargo que sus respectivos Estatutos de Autonomía así lo recojan expresamente, como ha sido el caso del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía<sup>276</sup> en su artículo 56 y que tendremos ocasión de ver en el siguiente capítulo.

Posteriormente, una vez asumidas dichas competencias, han sido ya las propia Comunidades Autónomas en cuestión la que han aprobado sus respectivas Leyes de Ordenación del Territorio con el apoyo del artículo 148.1.3<sup>o</sup> y sus Estatutos de Autonomía, en las que establecen los principios y objetivos de la Ordenación Territorial en cada una de ellas, así como los instrumentos necesarios para el ejercicio de su competencia en la materia<sup>277</sup>.

Una competencia que, desde un primer momento, pudieron asumir todas las Comunidades Autónomas, y que, como afirma FERNANDO LÓPEZ RAMÓN<sup>278</sup>, ninguna de ellas ha dejado de utilizar esta posibilidad y de caracterizar la correspondiente competencia en términos de exclusividad. De este modo, el título competencial de Ordenación del Territorio está sometido, como el resto, a la necesaria interpretación sistemática de la Constitución y, por ello, debe responder a los objetivos que la Norma Fundamental establece, así como su sometimiento a los principios que rigen todo el sistema. Sólo en esta medida podrá ser entendida y valorada su función dentro del sistema de distribución competencial.

Carácter de exclusividad que incluye tanto la función normativa como la de gestión o ejecución sobre dicha materia y cuya competencia, como afirma la Sentencia del Tribunal Constitucional 306/2000, de 12 de diciembre

---

<sup>276</sup> Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE nº 68, de 20 de marzo de 2007). En otras, CC.AA., País Vasco (art. 10.31.EA), Cataluña (art. 9.9 antiguo EA), Galicia (art. 27.3 EA), Principado de Asturias [art. 10.1.b) EA], Cantabria (art. 22.3 EA), La Rioja (art. 8.1 EA), Región de Murcia [mis. 10.1.b) y 13.1 EA], Comunidad Valenciana (art. 31.9 EA), Aragón (art. 35.1.3 EA), Castilla-La Mancha [art. 31 .1 .b) EA], Canarias [arts. 29.11 y 34.a).3 EA], Navarra (art. 44.1 LORAFNA), Extremadura (art. 7.1.2. EA), Islas Baleares (mis. 10.3 y 39.8 EA), Comunidad de Madrid (art. 26.3 EA), Castilla y León (art. 26.1.2 EA).

<sup>277</sup> Así, la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, la Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación del Territorio de las Islas Baleares, Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia, Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León o la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>278</sup> *Estudios jurídicos...* cit., pág. 41.



(Fundamento Jurídico 5), “habilita a su titular (Comunidades Autónomas) para la formulación de una política global del territorio coordinadora de las diferentes acciones públicas y privadas con impacto territorial”.

Como bien apunta en este sentido TERESA PAREJO NAVAJAS, el planteamiento que propone la Constitución Española en el artículo 184.1.3º, cuando establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, supone la colocación de estas tres competencias y políticas públicas en un mismo nivel horizontal, al estar éstas íntimamente relacionadas.

Sin embargo, sigue afirmando la citada autora que el Título VIII de la Constitución plantea, con respecto a la eventual asunción por parte de las Comunidades Autónomas de estas competencias, no pocos interrogantes, pues si bien el sentido de este artículo es, tal y como señala la Doctrina más autorizada, el de potenciar la colaboración en esta materia del Estado y de las Comunidades Autónomas para servir mejor a los intereses de la colectividad, la mayoría de las Comunidades Autónomas han optado por la vía de las competencias exclusivas<sup>279</sup>.

Pero esta exclusividad competencial no significa, sin embargo, que se trate de una competencia ilimitada, ya que, sin llegar a extremos como los expuestos por autores como ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS que hablan incluso de un abuso en la atribución de competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas<sup>280</sup>, parece necesario poner de manifiesto la relatividad de la misma, así expuesta, ya que de entrada y como expone JAVIER SOLA TEYSSIERE, cuya opinión es compartida en este punto de la obra, resulta evidente que la asunción autonómica de esta competencia no puede suponer un desapoderamiento al Estado, aunque sea fácticamente y no

---

<sup>279</sup> *La Estrategia Territorial Europea...* cit., pp. 60 a 61.

<sup>280</sup> Para el autor en *La Ordenación del Territorio, una encrucijada...* cit., pág. 108, se ha producido un claro abuso en la atribución de competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas. En efecto, las dificultades del reparto competencial nacen, en gran parte, de la avidez de los Estatutos de Autonomía, que han llegado a calificar de exclusivas competencias que no lo son en sentido estricto. Se ha creído erróneamente que la única forma de asegurar la Autonomía Regional era potenciar la exclusividad en el ejercicio de determinadas competencias, cuando, en la actualidad, por el contrario, se observa en casi todos los países, señaladamente en los federales, una tendencia hacia la cooperación, la colaboración y la participación en toma de decisiones. En gran parte, el autor considera que el abuso ha estado motivado por la problemática flexibilidad que presentan los listados de *materias* de los artículos 148.1 y 149.1 CE, que ha obligado a una constante labor interpretativa mediante la que podríamos denominar una Jurisprudencia Constitucional Pretoriana. Frente a la exclusividad, la concurrencia competencial es ineludible, siendo así que tal concurrencia, lejos de suponer un peligroso vacío, es sana y necesaria en un Sistema de Autonomías Integradas. No puede solventarse nunca mediante la total negación de unas competencias a favor de otras, el ejercicio de una competencia propia nunca puede impedir a otra Entidad hacer efectivas las suyas, y tampoco puede dársele un valor absoluto al criterio de la prevalencia de la competencia específica sobre la más genérica, pues en ocasiones no prevalecerá el título más específico sino el más relevante en el supuesto, y el más respetuoso con el resto de las competencias administrativas.

expresamente en el Texto Constitucional, de sus propios títulos competenciales atribuidos, también con carácter de exclusividad, por el artículo 149.1 de la Constitución, como así ha sido señalado por la doctrina<sup>281</sup> y, de manera reiterada, por el propio Tribunal Constitucional en Sentencias como la 56/1986, 149/1991 o 36/1994<sup>282</sup>.

Línea jurisprudencial que ha tenido una de sus últimas reiteraciones en la Sentencia 46/2007, de 1 de marzo, por la que el Tribunal declara que las competencias autonómicas sobre Ordenación del Territorio no pueden impedir las competencias estatales exclusivas que se proyecten sobre el mismo, ni tampoco excluir a determinadas edificaciones anteriores a la ley de costas de su carácter de dominio público<sup>283</sup>.

---

<sup>281</sup> Destaca en este sentido la opinión de P. ESCRIBANO COLLADO, el cual expone en *La Ordenación del Territorio y el medio ambiente...* cit., pp. 3.711 a 3.712, que “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 las 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...”.

<sup>282</sup> *Ordenación Territorial y Urbanística...* cit., pág. 67.

<sup>283</sup> En esta Sentencia, se estudia la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 6/99 del Parlamento Balear, sobre Ordenación Territorial de las Islas Baleares. Los preceptos impugnados se refieren a la autorización de infraestructuras aeroportuarias, al informe vinculante del Gobierno Balear sobre cualquier competencia estatal que implique el uso del suelo en dicha Comunidad Autónoma y a una disposición especial para la isla de Formentera, en la que se atribuye competencia a la Comunidad Autónoma para determinar las circunstancias que deben concurrir para que un bien se integre en la ribera del mar añadiendo que en ningún caso forman parte de dicha ribera los terrenos edificados de acuerdo con la normativa anterior a la entrada en vigor de la Ley de Costas. Se plantea una vez más el conflicto entre las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y aquellas competencias constitucionalmente atribuidas al Estado, que pueden proyectarse sobre el espacio físico y que en consecuencia inciden sobre la ordenación del territorio. Se recuerda la reiterada doctrina constitucional de que dichas competencias estatales no vienen impedidas por la competencia genérica autonómica, pero ello está condicionado a que estas competencias estatales se mantengan dentro de sus límites propios sin utilizarlas para bajo su cobertura ordenar el territorio.

El primer precepto impugnado, art. 64.1, establece que no se autorizarán nuevas infraestructuras aeroportuarias fuera de la actual delimitación de la zona de servicios si no es para mejoras ambientales, protección civil o interés militar; el art. 149.1.20 CE, atribuye al Estado competencia exclusiva sobre aeropuerto de interés general. La concurrencia de las dos competencias debe resolverse buscando mecanismo de colaboración que permitan la necesaria coordinación, pero en caso de que tales mecanismos resulten insuficientes debe prevalecer la competencia estatal, cuyas decisiones sobre aeropuertos de interés general han de incorporarse por la Comunidad Autónoma a los instrumentos de ordenación territorial; no se ajusta a la Constitución que sean estos instrumentos los que condicionen la decisión estatal impidiendo su ejercicio; por ello se declara inconstitucional y nulo el precepto. El segundo precepto impugnado es el art. 79.2, que establece un informe vinculante del Gobierno Balear para la aprobación de cualquier plan de la Administración del Estado que tenga incidencia sobre el territorio balear. El TC recuerda que no puede pretenderse que estos informes sean vinculantes, pues ello sería tanto como supeditar el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado a la competencia autonómica de ordenación del territorio; por ello declara que el carácter vinculante de dicho informe es contrario al orden constitucional de competencias.

La tercera disposición impugnada es la adicional vigesimosegunda que para la isla de Formentera establece determinadas competencias en orden a la definición del dominio público marítimo-terrestre y un régimen peculiar para las edificaciones conformes a la normativa anterior a la Ley de Costas, que quedan consolidadas al no poder ser incluidas en la zona marítimo-terrestre, lo que incide decisivamente en el régimen jurídico de muchas edificaciones de la isla. El TC se muestra tajante; la competencia de la Comunidad Autónoma para ordenar el territorio no le faculta para establecer criterios sobre el alcance de la ribera del mar y mucho menos para excluir a priori de la calificación de dominio público a determinados bienes.

De hecho y como afirma MANUEL JIMÉNEZ DORANTES<sup>284</sup>, en relación con otras competencias estatales con incidencia territorial, a la Ordenación del Territorio como competencia de las Comunidades Autónomas, se le aplican unos límites de ejercicio que debe respetar. En efecto, el Estado en sentido estricto también ha conservado potestades que o bien son de carácter general y pueden afectar en su aplicación a todo el territorio nacional (condicionando así las decisiones autonómicas sobre Ordenación del Territorio), o bien son capaces por sí mismas de incidir en la competencia constitucional en la materia, coexistiendo con ella por producirse un cruce sobre dicha competencia. Ambas hipótesis son posibles porque el Constituyente ha permitido la coexistencia de títulos competenciales concurrentes sobre un mismo espacio físico siempre que los objetos jurídicos sean diferentes<sup>285</sup>.

### **b) La compartida función de gobierno del territorio en la legislación española**

Siendo el territorio unos de los elementos esenciales del Estado, no puede ocultarse sin embargo que en modelos complejos como el español, la función de gobierno del territorio no puede entenderse sino como el complejo resultante de la acción de los diferentes niveles de poder, como el Estado, las Comunidades Autónomas y las diferentes variedades de Entidades Locales.

Opinión que plantea FERNANDO LÓPEZ RAMÓN cuando afirma que, a pesar de los términos literales de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, parece evidente que las Comunidades Autónomas no disponen de la totalidad de las competencias en materia de Ordenación del Territorio. Sigue señalando este autor que, desde muy diversas perspectivas doctrinales, se ha subrayado la incidencia sobre las competencias autonómicas de Ordenación Territorial, por ejemplo, de diversas competencias del Estado conforme al listado del artículo 149.1 de la Constitución<sup>286</sup>.

---

<sup>284</sup> *Coordinación Interadministrativa...* cit., pp. 66 a 67.

<sup>285</sup> Otro autor, L. PAREJO ALFONSO, señala en *Manual de...* cit., pp. 303 y ss. que “por exclusividad en las competencias de las Comunidades Autónomas” no ha de entenderse exclusión de la participación del Estado. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1986, de 13 de mayo establece que “el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas, por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma” pues, y según la Sentencia de ese mismo Tribunal 1/1982, de 28 de enero, “tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución”.

<sup>286</sup> En primer lugar, para el autor en *Estudios jurídicos...* cit., pp. 41 a 43, ese precepto reserva al Estado la competencia sobre ciertas infraestructuras cuya trascendencia territorial no puede, en opinión de LÓPEZ RAMÓN, ponerse en duda: desde las obras públicas relativas a la defensa nacional (artículo 149.1.4 CE), hasta los trabajos calificados como de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (artículo 149.1.24 CE), al igual que obras singularmente identificadas como los puertos o aeropuertos de interés general (artículo 149.1.20 CE), los ferrocarriles y los transportes terrestres que atraviesen el territorio de varias Comunidades Autónomas (artículo 149.1.21 CE) o algunos aprovechamientos hidráulicos (artículo 149.1.22 CE). Por otra parte, el Estado posee las competencias para establecer las bases y la coordinación general de la actividad económica (artículo

No es de extrañar que resulte problemático, en un primer momento, determinar la concreta titularidad competencial de las diferentes materias, o los perfiles de las respectivas competencias cuando éstas sean compartidas (que será lo más frecuente). Pero, para el autor, “tampoco produce extrañeza que, en un segundo momento, aun resultando suficientemente clara la distribución competencial, se planteen problemas a la hora de coordinar la acción de los diferentes entes públicos sobre el territorio: problemas, en definitiva, de coordinación”<sup>287</sup>.

En definitiva, esa gran política de conformación espacial trasciende de un concreto título competencial, es una política cuyos objetivos se habrán de alcanzar sobre la base de una pluralidad de bases constitucionales<sup>288</sup> y de

---

149.1.13 CE), para aprobar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23 CE), así como en materia de defensa del patrimonio cultural (artículo 149.1.28 CE). Del conjunto de títulos competenciales del Estado derivan importantes condicionamientos para los poderes de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas, y para el autor parece evidente que las competencias estatales citadas, sobre infraestructuras determinadas, comprenden la facultad de establecer su localización geográfica, sin necesidad de recurrir a interpretaciones extensivas ni de utilizar la doctrina de los poderes implícitos, planteándose el problema en relación a otras competencias materiales del Estado, aquellas que no hacen directa referencia a una infraestructura sino a un cierto ámbito de actividad, cuyo ejercicio requiere, sin embargo, servicios, dependencias, equipamientos, infraestructuras, etcétera.

<sup>287</sup> *Gobierno del Territorio...* cit., pág. 17.

<sup>288</sup> En relación a las bases constitucionales de la Ordenación del Territorio, ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS señala en su obra *La Ordenación del Territorio...* cit., pp. 251 y ss., una serie de ellas de imprescindible análisis para poder articular la solución al problema territorial, que constituye el objetivo de la Política de Ordenación del Territorio. Así, destaca entre otras: A) *El Estado Social y Democrático de Derecho* (artículo 1, apartado primero CE). Para el autor, hay que profundizar en este principio para señalar el importante papel que la planificación está llamada a desempeñar en el actual modelo social; de hecho, a través de él el Estado ha asumido progresivamente un mayor liderazgo y ha aumentado su nivel de responsabilidades, estando su actividad orientada no sólo ya hacia la consecución de las libertades individuales, sino también hacia el desarrollo económico, el equilibrio y el bienestar general, la mejora de la salud, de la vivienda, de la cultura, de la seguridad, de la asistencia social y, en suma, a hacer la vida más digna y justa. En relación con este proceso se puede afirmar que la planificación de la Ordenación Territorial, en cierta forma, no es más que una de las múltiples proyecciones de este Estado Social y Democrático de Derecho en la actuación de los poderes públicos, ya que en la planificación se encierra en general, la pretensión de una ordenación racional de la convivencia. B) *El principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos* (artículo 9.3 CE). En relación a este principio, muy relacionado con el anterior, cuando las Administraciones Públicas pretendan la Ordenación del Territorio, habrán de elaborar sus determinaciones con el máximo respeto de los límites constitucionales. Esto se acentúa en el caso de la planificación como forma de intervención de la Administración, porque las potestades planificadoras (y en concreto la territorial) son por antonomasia las más discrecionales de las Administraciones Públicas, lo que implicará una enorme dificultad en la determinación de sus límites materiales. C) *El principio de igualdad* (artículos 1, 14 y 149.1.1ª CE). Se trata no sólo de un principio, sino también de un derecho público subjetivo y de un valor superior del ordenamiento jurídico que vincula a todos los poderes públicos. En este sentido, a la hora de acometer la Ordenación Territorial habrá de tenerse muy en cuenta este principio-derecho y su cumplimiento a través de ciertas técnicas como el sometimiento al principio de proporcionalidad o utilización de la alternativa menos gravosa, así como el control de la arbitrariedad y su prueba. D) *Reconocimiento del derecho a la propiedad privada* (artículo 33 CE). Es otro de los límites infranqueables tanto para la Administración como para el Legislador a la hora de abordar la conformación del espacio. De su contenido forman parte dos elementos inseparables, como son la función individual o rentabilidad económica y la utilidad o función social (artículo 33.2 CE).

Dichos factores deben estar siempre presentes sin que uno neutralice al otro. En el caso de la planificación territorial, esta problemática adquiere verdadero protagonismo ya que aquí el difícil equilibrio entre este derecho y la potestad de los poderes públicos para la ordenación del espacio pone a prueba la garantía constitucional de aquél. E) *Los principios rectores de la política social y económica*. Son principios que deben orientar la actuación de los poderes públicos, aunque no generen por sí mismos derechos judicialmente reclamables (STC 36/1991, de 14 de

títulos competenciales, algunos de los cuales están atribuidos por la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía a las Comunidades Autónomas y otros al Estado, e incluso hay algunas actuaciones públicas que resultan reivindicables desde el interés propio de la Administración local, por lo que formarán parte de su autonomía constitucionalmente garantizada (artículos 137, 140, 141 y 142 CE).

## **B) La configuración de la competencia en materia de Ordenación del Territorio, en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional**

### **1. El carácter global o integrador de la Ordenación Territorial, en la jurisprudencia constitucional**

Volviendo ya al artículo 148.1.3º de la Constitución, es significativo el hecho de que, como comentábamos antes, en el mismo no se define lo que debe entenderse por Ordenación del Territorio según nuestro Ordenamiento Jurídico, ni se den detalles acerca de su contenido, sus fines o sus medios. Por consiguiente y como afirma OMAR BOUAZZA ARIÑO, la única mención del concepto que se realiza en la Constitución sirve para delimitar el régimen competencial en la materia de Ordenación Territorial y, en este sentido, la misma es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, una vez asumidas por éstas en sus respectivos Estatutos de Autonomía y en virtud del principio dispositivo, como indicamos anteriormente<sup>289</sup>.

---

febrero), lo que no significa que se consideren normas sin contenido (SSTC 19/1982, de 5 de mayo; 15/1989, de 26 de enero y 14/1992, de 10 de febrero), ya que deben informar a legislación positiva y la práctica judicial (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre; 83/1984, de 24 de julio; 172/1989, de 19 de octubre y 14/1992, de 10 de febrero). Entre estos principios, hay algunos que están especialmente conectados a la Política de Ordenación del Territorio, como el de mejora de la calidad de vida, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, así como el deber de los poderes públicos de garantizar la conservación y promoción del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España, y el que se promuevan las condiciones para el progreso social y económico y para una distribución más equitativa de la renta personal y regional. *F) El reconocimiento constitucional de las Autonomías territoriales y sus principios estructurales básicos (Título VIII CE)*. Como dispone el artículo 137 de la Constitución, el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, gozando todas estas entidades de autonomía para la gestión de sus intereses, entre ellos, el de la gestión y ordenación del propio espacio de sus diferentes competencias (y cuyos límites al ejercicio de estas competencias veremos seguidamente en este capítulo del presente estudio). *G) Otros aspectos a destacar como bases constitucionales de la Ordenación del Territorio*. Se refiere el autor en este último apartado a dos instituciones fuertemente relacionadas con la Planificación de la Ordenación Territorial, como son la Planificación Económica y la Social. Respecto de la primera de ellas, el artículo 131 CE admite la posibilidad de que el Estado (y también las Comunidades Autónomas dentro de su espectro competencial –artículo 148.1.13º CE), mediante una ley, planifique la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y la riqueza y su más justa distribución (artículo 149.1.13º CE). En cuanto a la relación entre la participación social y la Ordenación del Territorio, para el autor es evidente que la consulta a todos los sectores sociales implicados en la aplicación de los distintos instrumentos de planificación territorial es determinante en la consecución de una justa legitimación democrática de la misma.

<sup>289</sup> Para dicho autor en *Ordenación del Territorio y Turismo...* cit, pp. 109 a 110, y en línea con lo que ya expusimos en la introducción de esta obra, debido al carácter reciente de las teorizaciones en torno a la Ordenación Territorial, no encontramos referencia directa a este concepto en el constitucionalismo español hasta nuestra Constitución actual de 1978, introduciendo el concepto que previamente había asumido la Ley del Suelo de 1976.

En este sentido, el problema se plantearía en relación a otras competencias materiales estatales que no hacen directa referencia a una infraestructura sino a un cierto ámbito de actividad, cuyo ejercicio requiere, sin embargo, servicios, dependencias, equipamientos e infraestructuras. En este caso, la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1986, de 13 de mayo, parece considerar que las competencias materiales del Estado comprenden siempre un poder de localización: “competencias -dice la Sentencia- que requieran para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma”; y más directamente, a propósito de una de esas competencias, asegura que “la Constitución reconoce al Estado competencias exclusivas en materia de seguridad pública (artículo 149.1.29 CE)...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, parece que el Tribunal acoge la doctrina de los poderes implícitos que, como subrayan en Voto Particular los magistrados DÍEZ-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 competencia alguna, cuantos actos resulten necesarios para el ejercicio de la competencia propia”<sup>290</sup>.

Así, para algunos autores como TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ<sup>291</sup> o SANTIAGO MUÑOZ MACHADO<sup>292</sup>, la Ordenación del Territorio, que inicialmente podría parecer que para la Constitución se trataba tan sólo de una materia más con incidencia en el territorio, ha ido reafirmando progresivamente su carácter global o integrador, sobre el cual el Tribunal Constitucional se ha pronunciado ya en diversas ocasiones. De hecho, la Sentencia que más decididamente se ha expresado sobre el carácter integrador de la Ordenación del Territorio ha sido la 149/1991, de 14 de julio,

---

<sup>290</sup> Una crítica a nuestro parecer razonable la que exponen aquí los magistrados, aunque la misma Sentencia 56/1986 apunta otro argumento que permitiría al Estado contar con una facultad de localización de los servicios y las infraestructuras correspondientes a materias de su competencia. En efecto, con referencia a los edificios de aduanas, la Sentencia recuerda que el Estado tiene competencia sobre el régimen aduanero (artículo 149.1.10 CE) “y en general, respecto a obras públicas de interés general (artículo 149.1.24 CE), 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 las obras públicas de interés general, como veremos en esta obra más adelante, puede así convertirse en el mecanismo para amparar un poder de localización de cualquier servicio estatal.

<sup>291</sup> *El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, en Revista de Estudios de la Vida Local, núm. 201, 1979, pp. 26 y 28.

<sup>292</sup> *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Vol. 1º, Editorial Civetas, Madrid 1982, pág. 371.

que resuelve los recursos de Inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de Costas de 28 de julio de 1988. En su Fundamento Jurídico 1.B), determina que *“La enorme amplitud de su propio ámbito evidencia que quien asume, como competencia propia, la Ordenación del Territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y del equilibrio entre las distintas partes del territorio”*.

Pero además, en el Fundamento 5º de esta misma Sentencia mantiene el Tribunal la constitucionalidad del carácter global o integrador de la Ordenación del Territorio, cuando establece que *“no cabe duda de que una Ley que tiene por objeto la definición y regulación de los instrumentos de protección, armonización de usos y de la Ordenación del Territorio del Mar Menor y espacios circundantes es una Ley que afronta, desde una perspectiva global e integradora, la planificación de ese espacio físico”*.

Ciertamente y en palabras de JAVIER DOMPER FERRANDO, la Ordenación del Territorio es uno de esos títulos competenciales que se establecen por referencia a una política pública y no a un sector concreto del Ordenamiento Jurídico, o de una actividad pública<sup>293</sup>. En palabras del Tribunal Constitucional, *“es más una política que una concreta técnica y una política de enorme amplitud”* (STC 149/1991, de 4 de julio, F.J. 1.B). Como política pública, por tanto, la Ordenación del Territorio vendrá articulada desde un conjunto de títulos competenciales distribuidos entre los diferentes Entes territoriales como el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales.

## **2. La doctrina constitucional de la concreción de los límites en la ejecución de la competencia en la materia**

Sentado lo anterior, el problema más complejo se centrará en determinar cuál es el contenido atribuible a la materia como mera competencia autonómica, tratándose de aclarar cuáles son las posibilidades para la materialización o ejecución de esta estricta competencia autonómica,

---

<sup>293</sup> *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas, Vol. 1*, Planteamientos Constitucionales, Editorial Civitas, Madrid 1992, pp. 135 y ss. Es de sumo interés en este sentido comprobar cómo la repetida Sentencia 36/1994, de 10 de febrero, aborda de manera rotunda la distinción entre lo que significa la estricta competencia autonómica de Ordenación del Territorio y lo que, por el contrario, supone la Política de Ordenación Territorial. Para el Tribunal, en su F.J. 3º, dentro del ámbito material de las competencias en la materia, no se deben entender incluidas en absoluto, todas las actuaciones de los poderes públicos que tengan incidencia territorial o afecten a la Política de Ordenación del Territorio. Lo que sí se considera indispensable, ante la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio, es la imprescindible articulación de mecanismos de coordinación y de cooperación para hacer viable esta compleja política pública, lo cual no significa que cualquier actividad que incida sobre el territorio se deba incorporar automáticamente a la competencia de ordenación del mismo.

considerando que se encuentra relacionada al mismo nivel con otras muchas competencias, sectoriales o no, que inciden también de manera decisiva en el contenido propio de la Ordenación Territorial. Y es que no puede entenderse dicho título competencial autonómico, como bien ha apuntado el Tribunal Constitucional, en términos tan absolutos que rompa con las competencias reservadas a otros Entes territoriales, especialmente el Estado. Así, el Alto Tribunal ha establecido en la ya mencionada Sentencia 149/1991 (F.J. 1.B), que esta competencia autonómica *“no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la Ordenación del Territorio”*<sup>294</sup>.

Sin embargo, aunque en España todas las Comunidades Autónomas a partir de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía han asumido la competencia exclusiva sobre Ordenación del Territorio, tal y como señala LUCIANO PAREJO ALFONSO, a partir de esas normas el Estado en sentido estricto también ha conservado potestades que o bien son de carácter general y pueden afectar en su aplicación a todo el territorio nacional (condicionando así las decisiones autonómicas sobre Ordenación Territorial y urbanismo), o bien son capaces por sí mismas de incidir en esa competencia constitucional, coexistiendo con ella por producirse un cruce sobre dicha competencia. Ambas hipótesis son posibles porque el constituyente ha permitido la coexistencia de títulos competenciales concurrentes sobre un mismo espacio físico siempre que los objetos jurídicos sean diferentes, como así confirman varias Sentencias del Tribunal Constitucional como por ejemplo la 77/1984, de 3 de julio, 149/1991, de 4 de julio, 15/1998, de 22 de enero y 40/1998, de 19 de febrero<sup>295</sup>.

---

<sup>294</sup> Por ser una amplia política pública no es posible dejar la Ordenación del Territorio constreñida a la mera planificación del medio físico y a nivel autonómico, sino que ha de integrar a todas las actuaciones con incidencia sobre el territorio, independientemente de su procedencia: instrumentos de coordinación de la planificación económica, o de las infraestructuras generales, o del resto de la legislación sectorial, así como cualquier otro tipo de medidas orientadas a la corrección de los desequilibrios interterritoriales (ver artículos 149, 130, 131 y 158.2 CE).

<sup>295</sup> Según expone este autor en *Manual de Derecho Administrativo*. Parte especial. Edit. Ariel, 1998, pp. 303 y ss., por “exclusividad en las competencias de las Comunidades Autónomas”, no ha de entenderse exclusión de la participación del Estado. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1986, de 13 de mayo, establece que *“el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma”*, y según la Sentencia de ese mismo Tribunal 1/1982, de 28 de enero, *“tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución”*. Sin embargo, y como regla general, el nivel más cercano a los problemas concretos del territorio justifica, a través del principio de subsidiariedad, que sea de competencia de las Comunidades Autónomas la elaboración y aprobación de los Planes, pero sin perder de vista los principios básicos los que, por formar parte de un todo más general, el Estado les somete, el cual se encuentra habilitado constitucionalmente a través del artículo 131, que establece que *“el Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y de su más justa distribución”*. Y tal es la participación del Estado, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 71/1982, de 30 de noviembre, establece que una obra pública de competencia estatal, en tanto que competencia concreta o específica que afecta al territorio, prevalecería, en caso de conflicto, frente a la propia de las Comunidades Autónomas de Ordenación del Territorio, por ser ésta más general que la anterior.



Aunque la doctrina del Alto Tribunal sobre la competencia de Ordenación del Territorio sea más bien escasa, pueden aprovecharse algunos criterios doctrinales plasmados en sentencias que, de alguna forma, son susceptibles de ser extendidos a la problemática y características que se dan alrededor de la citada competencia. Sin embargo, como señala el Tribunal, esa exclusividad no puede interpretarse como absoluta o ilimitada, como así afirma en Sentencias como la 69/1982, de 23 de noviembre (BOE de 29 de diciembre de 1982)<sup>296</sup>.

Por otro lado y como afirma SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, cada Comunidad Autónoma atiende en sus legislaciones sobre Ordenación Territorial a las singularidades espaciales propias, lo cual sería a su vez el sentido de este tipo de normativas, es decir, dar una visión integradora, coordinada y global del espacio atendiendo a las características sociales, económicas, medioambientales etcétera propias de su territorio, fenómeno éste que ha venido a caracterizarse en la legislación autonómica como “definición de un modelo territorial propio”<sup>297</sup>.

Además, y a pesar de que nuestra Constitución hace una referencia expresa al concepto de la Ordenación Territorial una sola vez en todo su articulado, encontramos reflejos de ese concepto en otros preceptos que presentan conceptos muy próximos al de la ordenación del territorio, bien identificándose plenamente con los objetivos de la misma, o bien haciendo referencia a sectores concretos que forman parte de la política global de la

---

<sup>296</sup> La sentencia expresa ...“Los Estatutos de Autonomía deben ser interpretados siempre dentro de los términos de la Constitución (artículo 147.1 CE), pues en ellos se contienen las competencias asumidas por cada Comunidad “dentro del marco establecido en la Constitución (artículo 147.2.d) CE), todo lo cual implica que el sentido y alcance de la competencia exclusiva asumida por la Comunidad catalana sobre espacios naturales protegidos sólo quedará correctamente interpretado a la luz de lo que establece el Artículo 149 de la Constitución. En el número 1 del artículo 149 CE s contiene una lista de materias sobre las cuales el Estado se reserva competencia exclusiva, exclusividad que en ocasiones abarca la totalidad de una determinada materia y en otros supuestos las bases o legislación básica sobre otra. Pero hay materias, como ocurre precisamente con la relativa a los espacios naturales protegidos, acerca de las cuales no figura una reserva competencial a favor del Estado, y en estos casos el propio artículo 149 al comienzo de su párrafo 3 permite que tales materias puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos.

Como los espacios naturales protegidos no están expresamente incluidos en el artículo 149.1 CE y sí lo están como materia sobre la cual tiene la Generalidad competencia exclusiva en el artículo 9.10 de su Estatuto, es indudable que el alcance de la competencia comunitaria sobre espacios naturales protegidos, concepto legal hoy contenido en la Ley estatal 15/1975, de 2 de mayo, es mucho más amplio de lo que supone el Abogado del Estado, y abarca desde luego la competencia legislativa, pues nos encontramos ante un supuesto de competencia exclusiva en sentido estricto. Ello no significa, sin embargo, que la competencia legislativa en cuestión sea ilimitada o absoluta (como la califica en una ocasión el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad) a favor de la Comunidad Autónoma, pues autonomía no equivale a soberanía, ya que incluso las competencias autonómicas exclusivas, han de situarse siempre dentro del marco constitucional (artículo 147 CE)” (Fundamento Jurídico 1º).

<sup>297</sup> Urbanismo... cit., pp. 35 a 36.

Ordenación Territorial y que debieran integrarse en ella para conseguir una ordenación del espacio a largo plazo dentro del interés general<sup>298</sup>.

### **3. La necesaria participación en el desarrollo de la Ordenación Territorial: el alcance de la exclusividad**

Sin embargo, hay que tener en cuenta en esta configuración un factor importante consistente en que la competencia específica de Ordenación del Territorio que se atribuye en exclusiva a las Comunidades Autónomas por el artículo 148.1.3º de la Constitución española, lo es sin perjuicio de la incidencia que otros títulos competenciales puedan tener en el ejercicio de dicha competencia autonómica y la posibilidad de establecer mecanismos de participación de todas las Administraciones públicas en el procedimiento de elaboración de los distintos instrumentos de Ordenación del Territorio.

Así, esta tesis viene siendo recogida por el propio Tribunal Constitucional al señalar en Sentencias como la 113/1983, 77/1984 y la 40/1998, que en todos estos casos el constituyente ha previsto la coexistencia de títulos competenciales con existencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico. De ahí que se afirme por el mismo Tribunal que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siendo esa convergencia posible cuando, incidiendo sobre el mismo espacio territorial, dichas competencias tienen distinto objeto jurídico.

Todo ello da lugar a poder afirmar, siguiendo la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984 antes mencionada, que el hecho de que sean las Comunidades Autónomas las que ostenten competencia exclusiva en materia de Ordenación Territorial no permite desconocer la existencia de los demás Entes territoriales (como el Estado o los Entes Locales) que en el ejercicio legítimo de sus competencias constitucionales pueden incidir en un espacio físico concreto, lo cual hace necesario buscar fórmulas de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, y sólo si tales fórmulas fracasan,

---

<sup>298</sup> Así, OMAR BOUAZZA ARIÑO en *Ordenación del Territorio y Turismo...* cit., pp. 112 a113, pone como ejemplo en el primer caso el artículo 45.2 C.E., que expone que “*los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*”. En el segundo caso, el art.131.1 C.E., que establece que “*El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para tender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución*”. En el último caso, habla del art.148.1 C.E., en el que recoge toda una serie de materias sectoriales que tienen una clara incidencia en el territorio y que serán objeto de planificaciones sectoriales como la economía, el turismo etcétera y algunas que se desarrollen íntegramente en el propio territorio de la Comunidad Autónoma, como las obras públicas, ferrocarriles y carreteras, etcétera.

atribuir la decisión final al titular de la competencia prevalente, como más adelante analizaremos.

Es preciso de este modo analizar brevemente cómo se compagina la asunción de la competencia con exclusividad de la Ordenación del Territorio por las Comunidades Autónomas, con la posibilidad de esta coexistencia de títulos competenciales en una misma zona espacial a la que hacía referencia el Tribunal Constitucional. Pues bien, como bien indica MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ y DIEGO J. VERA, se ha partido de un error conceptual a la hora de su reflejo en los diferentes Estatutos de Autonomía: la competencia de Ordenación del Territorio que hemos definido como la propia capacidad de definición de la política territorial, ha sido caracterizada por las Comunidades Autónomas haciendo uso del articulado constitucional, como “*exclusiva*” en el sentido de excluyente para la actuación del Estado o de otra Administración pública<sup>299</sup>.

Es la Jurisprudencia constitucional la que advirtió en repetidas sentencias el “carácter marcadamente equívoco” del que tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía hacen gala en algunos de sus párrafos cuando emplean el adjetivo “*exclusivo*”<sup>300</sup> utilizado en este ámbito competencial, ya que existen ocasiones en las que, como hemos mencionado anteriormente, en que todas las funciones o potestades que se pueden ejercitar sobre una concreta materia no corresponden a un solo ente, sino que son compartidas, como veremos a continuación, bien tanto porque el Estado como las Comunidades Autónomas gocen de potestades legislativas, bien porque a éstas les pertenezca la ejecución. Igualmente, señalan los autores anteriormente mencionados que hay casos en que una materia se distribuye por ámbitos de interés (aeropuertos o puertos, por ejemplo), o mediante

---

<sup>299</sup> *La Ordenación del Territorio...* cit., pág. 166.

<sup>300</sup> En cuanto al concepto de *competencia exclusiva* y como afirma J.L. MEILÁN GIL en *Las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas: gradación y límites*, dentro del libro-homenaje al Profesor Fernando Garrido Falla, *Actualidad y Perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX*, Vol. 1, Editorial Complutense, Madrid 1992, pp. 685 y ss., el mismo debe utilizarse para competencias que atribuyen a su titular todas las funciones posibles sobre la totalidad de una materia determinada, como es el caso de las competencias en materia de Ordenación del Territorio para las Comunidades Autónomas. Es decir, las funciones que les corresponden al titular serían tanto las legislativas (en toda su extensión), como la reglamentaria y la ejecutiva. Lo que ocurre es que hay pocos títulos competenciales que versen sobre la totalidad de una materia. A las competencias que verdaderamente reúnen tales condiciones las denomina *competencias exclusivas plenas*. Pero lo habitual es que competencias que inicialmente se califican como exclusivas en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía, en realidad no lo sean en un sentido pleno o absoluto, pues sucede que la materia a la que se refieren se encuentra fuertemente condicionada o interrelacionada con otras materias sobre las que se han establecido otros títulos competenciales y, por lo tanto, las posibilidades de ejecución efectiva de la citada competencia dependerán, en buena medida, de aquellas otras. En esos casos, el autor las califica como *competencias exclusivas relativas*, ya que aunque no se trate de competencias compartidas, sí concurren en su ejercicio con otras competencias, siendo una concurrencia práctica o funcional. En este segundo grupo, en realidad, se van a incluir la mayoría de los títulos competenciales clasificados como exclusivos, pues las competencias en un Estado compuesto como el nuestro, son por tendencia concurrentes.

criterios territoriales (aguas o transportes), de tal modo que cada ente tiene la plenitud de potestades sobre la parte que le corresponde.

### **C) Clases de competencias relacionadas con la Ordenación del Territorio**

Antes de empezar a analizar más detenidamente la configuración, el contenido y los límites de las competencias en la materia, es conveniente establecer una diferenciación entre las competencias de Ordenación Territorial y las competencias con incidencia territorial. A este respecto, es interesante la clasificación de las competencias conformadoras del territorio que hace el Magistrado JIMÉNEZ DE PARGA en el voto particular de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, estableciendo que sobre un ámbito determinado puede haber competencias que ocupan una posición central y otras que ocupan un lugar tangencial o incidental de la materia<sup>301</sup>.

También, otra división de las competencias es la que hace ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS<sup>302</sup>, el cual define que pueden clasificarse teniendo en cuenta el grado de afección sobre el territorio, es decir, según su trascendencia en la ordenación o conformación del espacio. Y en base a este criterio, podemos clasificarlas en competencias de Ordenación Territorial, competencias con trascendencia sobre el territorio o de incidencia directa sobre el territorio y, por último, competencias sin traducción sobre el mismo.

En relación a las competencias de Ordenación del Territorio, son únicamente las que tienen por objeto directo y primordial la conformación del espacio en el que el hombre ha de desarrollar sus múltiples actividades: básicamente, estamos hablando de la competencia de Ordenación del Territorio y la de Ordenación Urbanística. También podríamos incluir en este grupo la de protección del medio ambiente, sobre todo si tenemos en cuenta la gran trascendencia territorial que están llamados a tener los instrumentos de protección medioambiental, entre los que destacaríamos a los planes de ordenación de los recursos naturales que veremos más adelante, en sus diversas manifestaciones. En los tres casos, se trata de títulos competenciales

---

<sup>301</sup> En concreto, distingue entre los conflictos que se produzcan entre competencias que, respecto de un ámbito determinado, ocupan una posición central, tangencial o incidental a la materia. Concluyendo que en el caso de la ordenación del Suelo las Comunidades Autónomas tienen una competencia centrada en la materia (ordenación del territorio, urbanismo y vivienda), y el Estado, en cambio, dispone al menos de una competencia incidental o tangencial, el establecimiento de las condiciones que garantice la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de la propiedad urbana y en el cumplimiento de su función social. *Vid.* Voto particular a la STC 61/1997, de 20 de marzo (BOE de 24 de abril de 1997), punto 3º, 1.

<sup>302</sup> *La Ordenación del Territorio en...* cit., pp. 300 a 304.

de carácter horizontal, que pretenden en conjunto una ordenación integral del territorio, tanto el de las ciudades como el de las zonas industriales o el de los espacios naturales protegidos.

En cuanto a las *competencias con trascendencia sobre el territorio o de incidencia directa sobre el territorio*, en concreto el concepto de competencia de incidencia territorial está recogido en la jurisprudencia constitucional, por ejemplo en la Sentencia 36/1994, de 10 de febrero, en su Fundamento Jurídico 5º, donde se habla de la “*incidencia territorial*” de ciertas competencias sectoriales del Estado, así como de las facultades estatales de protección y gestión del dominio público que integra físicamente su territorio. Se tratará en general, de una competencia que aunque no tenga como objetivo la Ordenación del Territorio de manera integral, su ejercicio sin embargo supondrá en cualquier caso, un directo condicionamiento de la ordenación física o espacial del mismo, y ello desde el punto de vista de un determinado sector de la realidad<sup>303</sup>.

Un tercer grupo de competencias, por su relación con el territorio, sería el de las *competencias de incidencia indirecta sobre el mismo*. Entre éstas, podremos encontrar algunas competencias de índole económica, cuya plasmación indirecta sobre el espacio a medio y largo plazo es evidente, como es el caso de las competencias en materia de planificación económica, y otras relativas a otros sectores de la economía como pueden ser las competencias en materia de vivienda, agricultura, ganadería, pesca marítima, la caza, la pesca fluvial, etcétera.

Por último, existen en la Constitución otras que se denominan *competencias difusas o sin traducción sobre el territorio*, como pueden ser las que se establecen sobre materias con tal carácter como las relaciones internacionales, el sistema monetario, la legislación laboral y otras muchas. En definitiva, pretender la consecución de divisiones o delimitaciones competenciales limpias es muy difícilmente realizable, máxime en torno a la

---

<sup>303</sup> Hay que subrayar aquí la doctrina del Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, ha culminado lo que venía siendo su criterio general, al establecer que “*es claro que delimitar los diversos usos a que puede destinarse el suelo o el espacio físico constituye uno de los aspectos básicos del urbanismo y, en términos más generales, de la Ordenación del Territorio, pero ello no puede significar, en el plano competencial, que cualquier norma que incida sobre el territorio, siquiera sea de forma mediata o negativa, tenga que quedar subsumida en la competencia autonómica de Ordenación del Territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específicos de otros muchos títulos competenciales no sólo del Estado, máxime si tenemos en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (Fundamento Jurídico 16º).*”

materia que nos ocupa, donde la interrelación entre todas las actuaciones de las distintas Administraciones es grande y la continuidad entre ellas, obligada.

## **II. El contenido y límites de la competencia autonómica de Ordenación del Territorio.**

### **A) Las posibles limitaciones de la competencia autonómica en materia de Ordenación del Territorio**

#### **1. La compleja articulación de la competencia en Ordenación Territorial, en el Estado descentralizado español**

Por el desarrollo de lo ya expuesto hasta el momento en el presente Capítulo, nos consta que el contenido y la configuración de la función pública de Ordenación del Territorio tiene, en un Estado compuesto o descentralizado como el español, una especial complejidad siendo su problemática muy distinta a la que puede presentarse en los Estados centralizados, y ello debido precisamente a que el territorio a ordenar es único y se impone a artificiales repartos competenciales o de poder entre las distintos Entes públicos<sup>304</sup>.

Por ello y como expone LUIS MARTÍN REBOLLO<sup>305</sup>, para poder analizar las posibilidades de una Política de Ordenación del Territorio en nuestro Estado

---

<sup>304</sup> No hay que olvidar que la Ordenación Territorial tiene un carácter global o integral, por lo que necesita para su articulación de la existencia de un título competencial de ese nivel para así poder ser efectiva. De esta manera, en un Estado Regional o descentralizado la política territorial puede verse perjudicada indirectamente por la existencia de una estructura regional inadecuada, de tal manera que la plasmación de un determinado modelo territorial dependa de la actuación de diversas Entidades administrativas, con lo que resultará más difícil el acuerdo y la conjunción entre todas ellas. Como señala ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS en su obra *La Ordenación del Territorio, una encrucijada...* cit., pág. 121, “el concepto constitucional de Ordenación del Territorio, que calificábamos de muy estricto, ha quedado superado por la legislación autonómica en la materia, que muestra, en general, una gran ambición en los objetivos asignados a los instrumentos de ordenación territorial, hasta tal punto que se puede afirmar la existencia de una concepción utópica de la competencia autonómica de Ordenación del Territorio. Además de éste, hay otros aspectos comunes a las diversas Leyes autonómicas de Ordenación del Territorio que hemos de destacar:

*a)* consideran el *plan* como el instrumento técnico-jurídico fundamental para alcanzar sus ambiciosos objetivos; *b)* establecen sistemas de planificación territorial integrados por instrumentos de ordenación de muy variada tipología; *c)* las relaciones previstas entre tales instrumentos suelen ser de jerarquía, aunque no es así en algunos casos y, en líneas generales, los instrumentos de planificación territorial sectoriales se supeditan a los integrales; *d)* la Ordenación del Territorio se ofrece, en la mayor parte de los casos, como una función de ordenación superior del ejercicio de diversos títulos competenciales; *e)* una preocupación general es la coordinación de todas las políticas de incidencia territorial; *f)* muestran una clara insuficiencia en cuanto a la instrumentación de las relaciones en la materia entre las Comunidades Autónomas y el Estado, que no han sabido encauzar convenientemente; *g)* se vislumbra cierto temor a invadir las competencias estatales de incidencia territorial; *h)* es preocupante la ausencia generalizada de auténticos sistemas de gestión y ejecución de la política autonómica territorial; *i)* se dejan de lado los aspectos económicos determinantes en la ordenación del espacio; y *j)* finalmente, destaca en ellas una gran preocupación por la protección del medio ambiente desde las técnicas de intervención sobre el territorio”.

<sup>305</sup> *Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Derecho público de Cantabria: (estudios sobre el Estatuto y el derecho de la Comunidad de Cantabria), 2003, pág. 505.

de las Autonomías, habrá que estar en el análisis de la articulación competencial, como haremos en este apartado, valorando y considerando la cooperación y la colaboración interadministrativas como la única posibilidad de lograr unos objetivos como los de la ordenación espacial, y que una sola Administración territorial carece de capacidad para obtenerlos plenamente, debido a la confluencia competencial y la interconexión entre las distintas entidades territoriales<sup>306</sup>.

Por otro lado, hay que destacar que un título competencial de intervención tan amplia como es el de la Ordenación del Territorio, va a resultar muy difícil de articular con la distribución territorial del poder de nuestro Estado compuesto que, como ya dijimos anteriormente, se organiza territorialmente en Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas, gozando todas ellas de autonomía para la gestión de sus propios intereses según el artículo 137 de la Constitución. Todo ello, ha dificultado enormemente las posibilidades de llevar a cabo una planificación integral y con objetivos unívocos e instrumentos homólogos y plenamente compatibles en todas las Comunidades Autónomas de España. Lo cual puede desembocar, como de hecho ocurre, en que las distintas Administraciones autonómicas diseñen estrategias y tengan intereses, prioridades y preferencias que entren en conflicto directamente con los de otras Comunidades Autónomas, o con los objetivos previstos desde el Poder central<sup>307</sup>.

En este sentido, es igualmente importante tener en cuenta que la Ordenación del Territorio es una política en permanente interacción con las competencias o políticas sectoriales, y para cuya armonización será igualmente necesario una adecuada organización y articulación de procedimientos para el ejercicio de las competencias.

---

<sup>306</sup> Además, la Ordenación del Territorio reclama no sólo la armonización de distintas políticas públicas sectoriales, sino que también trata de articular distintas políticas públicas con incidencia sobre el espacio físico provenientes de los distintos niveles de gobierno. Así, ocupa un lugar central en la articulación del Estado de las Autonomías ya que, a través de ella, se ha de producir una actuación coherente de todas las Administraciones Públicas sobre un único territorio.

<sup>307</sup> A este respecto y como adelanto al apartado en que trataremos el tema de los mecanismos de armonización de las distintas competencias en materia de Ordenación Territorial, ya la STC 16/1983, de 5 de agosto, estableció la necesidad de compatibilizar unidad y autonomía, creando instrumentos de articulación de las distintas Administraciones Públicas. Por su parte, en la STC 77/1984, de 3 de julio, se destacó la conveniencia de buscar soluciones de cooperación, aunque dentro del respeto de las competencias en presencia. Y en la STC 95/1984, de 8 de octubre, se afirma ya el principio de auxilio mutuo y de colaboración entre Entidades territoriales. Más adelante, en las SSTC 80/1985, de 4 de julio, y 96/1986, de 10 de julio, se consagró el deber general de colaboración como inherente al modelo territorial del Estado; deber que de forma más completa se recoge en la Sentencia del TC 152/1988, de 20 de julio, junto con los deberes de solidaridad y de lealtad constitucional. Tales principios o deberes determinan la necesidad de la coordinación de actuaciones y la adopción de procedimientos de consulta o negación (SSTC 181/1988, de 13 de octubre, y 186/1988, de 17 de octubre). Incluso la STC 146/1986, de 25 de noviembre, considera conveniente tener en cuenta la participación de las Comunidades Autónomas cuando se diseñen las condiciones para la realización de una concreta política estatal. Otras Sentencias donde se acoge esta doctrina del Tribunal Constitucional, son la 27/1987, de 27 de febrero; 13/1988, de 4 de febrero o la 104/1988, de 8 de junio.

La conclusión es que, si bien las Comunidades Autónomas tienen esta competencia exclusiva<sup>308</sup>, una vez asumida en sus Estatutos de Autonomía ésta se caracteriza también por ser concurrente con otros títulos competenciales que puedan ejercitar otras Administraciones públicas en el mismo espacio territorial.

## **2. La inevitable existencia de límites en el ejercicio de la competencia autonómica de Ordenación del Territorio**

Habida cuenta de la posibilidad de confluencia de intereses en un mismo territorio de distintas Administraciones Públicas, debemos hablar de la existencia de una serie de límites en el ejercicio de esa competencia por parte de las Comunidades Autónomas. Límites para las mismas en el desarrollo de esa competencia que como veremos aparecen tanto en posibles acciones del Estado central, en la de las propias Corporaciones Locales integrantes de la Comunidad Autónoma en cuestión e incluso, límites que condicionan a la misma en la planificación territorial que pueda desarrollar en su zona espacial de influencia.

Esto es así porque hay ocasiones en las que el conjunto de potestades o funciones que se pueden ejercitar en una concreta materia relacionada con la Ordenación del Territorio no corresponden únicamente a un solo Ente Público, sino que son compartidas. En palabras de JOSÉ LUÍS ÁVILA ORIVE<sup>309</sup>, “sin embargo (...) esa plenitud de facultades sobre la materia, no implica una exclusividad plena o absoluta, sino que esa potestad legislativa tiene los límites derivados del propio sistema de distribución competencial que se agrupan en torno a los principios de jerarquía y competencia”.

---

<sup>308</sup> En este sentido, autores como L. LÓPEZ RODÓ en *La Ordenación Territorial y las Comunidades Autónomas*, Estudios Territoriales, número 43, 1981, pág. 22, entiende que es indudable “que en el ámbito de la Ordenación del Territorio coexisten las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. De modo que, aunque la Ordenación del Territorio y el urbanismo figure entre las materias señaladas en el Artículo 148 de la Constitución como susceptibles de pasar a ser de la competencia de las Comunidades Autónomas, se trataría en todo caso de una competencia compartida o concurrente, puesto que el Artículo 149 de la Constitución atribuye a la competencia exclusiva del Estado las materias que (...) son parte de la Ordenación del Territorio”.

En el mismo sentido, TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ se inclina en *Los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sus reglas de fondo*, en la obra colectiva *El Tribunal Constitucional, Volumen II*, Instituto de Estudios Fiscales, 1981 pp. 1093 a 1109, por una concepción de concurrencia, y en ese sentido, por la necesidad de la integración competencial pacífica y acordada a través de la cooperación y coordinación institucional, en cuanto a la competencia urbanística (entiende que también en cuanto a la Ordenación del Territorio) por su perspectiva global e integradora de cuantas acciones tengan incidencia territorial se relaciona estrechamente con la planificación económica, cuyas bases y coordinación son competencia exclusiva del Estado (Artículo 149.1.13), con multitud de actividades sectoriales (aguas, montes, defensa, obras públicas, etcétera), sobre las que la Constitución concede diversos grados de competencia al Estado y con la protección medioambiental, sobre la cual el Estado dispone de la competencia exclusiva para su legislación básica”.

<sup>309</sup> *La Ordenación del Territorio...* cit., pp. 87 y ss.



Como afirman MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ y DIEGO J. VERA cuando los Estatutos de Autonomía hablan de competencia exclusiva sobre Urbanismo u Ordenación del Territorio, lo que se afirma en realidad es que la totalidad y plenitud de los poderes, potestades y funciones ejercitables sobre dichas materias pertenecen de manera excluyente a la Comunidad Autónoma en toda la amplitud del adjetivo, pero ello no impide el que de hecho otras Administraciones puedan tener también otras competencias concurrentes con las de la Comunidad Autónoma y que, de hecho, suponen verdaderos límites para el ejercicio pleno de la competencia de Ordenación del Territorio en la totalidad de aspectos u objetos que comprenden la misma<sup>310</sup>.

Precisamente, entender otra cosa distinta es lo que motivó que la importantísima STC 61/1997, de 22 de marzo, declarase inconstitucional y, consecuentemente, nula, gran parte de los preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

Con esta y otras Sentencias, el Tribunal Constitucional se enfrenta a la compleja labor de delimitar el campo de acción de la competencia autonómica de Ordenación del Territorio, afirmando que su ejercicio no debe significar un obstáculo para el resto de competencias, aunque cuando se trata de proteger el contenido de la materia frente al resto de competencias -principalmente estatales- se afirma que ésta no puede ser ignorada<sup>311</sup>.

---

<sup>310</sup> Así, estos autores en *La Ordenación del Territorio...* cit., pág. 166, señalan como ejemplo de situaciones de concurrencia, aquellos casos en los que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas gocen de potestades legislativas sobre una misma materia (como son los casos en los que al Estado le compete la elaboración de bases y a la Comunidad Autónoma su desarrollo legislativo o la ejecución de leyes estatales directamente ejecutivas), o también aquellas situaciones en que una materia se distribuye por ámbitos de interés (como los aeropuertos o puertos) o mediante criterios territoriales (aguas o transportes), de tal modo que cada una tiene la plenitud de potestades sobre la parte que le corresponde.

<sup>311</sup> De esta manera y como expone MANUEL JIMÉNEZ DORANTES en *Coordinación Interadministrativa...* cit., pp. 67 a 68, se hace patente la imposibilidad de encontrar el punto de equilibrio óptimo entre las competencias del Estado y la Autonómica de Ordenación Territorial. De hecho y como expone seguidamente el autor, la Ordenación del Territorio es una materia que busca cumplir ciertos objetivos de gran relevancia (Ordenación integral del Territorio para garantizar la utilización racional). Por ello, la tarea de la Comunidad Autónoma no puede consistir en adoptar todas y cada una de las decisiones estatales con incidencia territorial y simplemente introducirlas en un "plan". Su importancia para el conjunto del modelo descentralizado radica en su capacidad para estudiar los aspectos territoriales, sociales, ambientales, etcétera, en prever las necesidades futuras de una porción del territorio desde su perspectiva regional, en organizar con base en un modelo territorial integral la utilización racional del suelo, y en definitiva, planear el futuro desarrollo del territorio autonómico. Por tanto, este autor sostiene la postura (con la que no estamos de acuerdo en esta obra en líneas generales por su visión excesivamente defensora de la competencia exclusiva autonómica), de que la ambigua postura del Tribunal Constitucional va en detrimento del contenido básico de la competencia autonómica, quebrando de esta manera su objetivo.

En este sentido sí estamos de acuerdo con que la solución a este problema sí pasaría por reconocer la capacidad organizativa y coordinadora de la Ordenación del Territorio y considerarla de este modo como eje de todo el sistema regional de acciones territoriales de las organizaciones jurídico-públicas que integran el sistema de autonomías territoriales; ello no implica un menoscabo en el ejercicio del resto de competencias con incidencia territorial, sino justamente lo opuesto: significa una verdadera integración de acciones territoriales conforme al modelo descentralizado establecido por la Constitución. Por ello, la Ordenación Territorial como título competencial de las Comunidades Autónomas, es pues, en sustancia, una técnica (o un conjunto de técnicas) de coordinación.

De este modo, no se trata de negar la existencia de roces e incidencias entre varias competencias sino de asegurar la prohibición de anulación o desplazamiento de una competencia a otra, por lo que en caso de conflicto o de colisión será aceptable aquella interpretación que permitiendo cumplir su función a la propia, respete en la mayor medida posible la de las otras.

## **B) Relación de los principales límites de la competencia en materia de Ordenación del territorio**

Así, una vez establecido como ya lo hemos hecho hasta ahora el contenido funcional de la competencia de Ordenación del Territorio<sup>312</sup>, y que si bien ésta es exclusiva para las Comunidades Autónomas, sin embargo no es ilimitada y, por ello, se plantea la necesidad de definir ese límite o límites materiales que acotan la materia que constituye la base sobre la que se construye este concreto título competencial. Como define J.L. ÁVILA ORIVE<sup>313</sup>, cuando se opina reiteradamente que la Ordenación Territorial debe ser una respuesta global a los problemas que plantea la utilización del espacio físico por el hombre, no se está invocando una cuestión de índole localista, ni siquiera circunscrita a un país determinado, sino un conjunto de realidades interrelacionadas en las que parecen implicados intereses locales y supralocales, nacionales e internacionales, así como comprometidas la acción del gobierno de las diversas Comunidades titulares de tales intereses.

Además, la política definidora de tales intereses y de las formas de satisfacerlos queda residenciada en las Comunidades Autónomas por mediación del Texto Constitucional en el ámbito regional<sup>314</sup>.

Siguiendo esta delimitación de principios que influyen, según ÁVILA ORIVE, en la Ordenación del Territorio, en virtud del principio de jerarquía, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas tendrá límites derivados de: La Constitución, como son la solidaridad (artículos 2 y 138.1), la igualdad de las Comunidades Autónomas (artículo 138.2), la igualdad de todos los españoles (artículos 139.2 y 149.1) y la libertad de circulación y establecimiento de bienes y personas en todo el territorio español (artículo 139.2); y por último,

---

<sup>312</sup> Esto es, la ordenación integral del territorio cuya competencia incluye todas las atribuidas en los órdenes normativo, organizativo, resolutivo, consultivo y de cualquier otro género atribuidos a la Administración del Estado por las disposiciones vigentes.

<sup>313</sup> *La Ordenación del Territorio en el País Vasco...* cit., pp. 87 y ss.

<sup>314</sup> De modo que el interés autonómico en la materia cubre así todo el espacio que media entre el interés nacional y el local, con lo que del correcto juego de esta competencia depende en gran medida la posibilidad de la confluencia de la actividad de las diversas instancias territoriales en la realización de dichos valores limitando al máximo conflictos, disfunciones y contradicciones.

los Estatutos de Autonomía, en cuanto son, dentro de los términos de la Constitución, la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas (artículo 147.1 CE).

Y en cuanto al principio de competencia, se pueden identificar los siguientes límites: el límite territorial, según el cual las leyes autonómicas sólo tendrán vigencia en el territorio de su Comunidad Autónoma; el límite material, según el cual la potestad legislativa podrá versar sobre la materia y con el alcance con que se haya asumido la titularidad.

Por ello, desde la perspectiva de la coexistencia de estos entes institucionales y de su actuación dentro de un mismo territorio, podemos hablar de dos tipos de límites que encuentra esta competencia autonómica de Ordenación del Territorio así como de las técnicas de colaboración o coordinación existentes en la materia y que vamos a pasar a analizar a continuación: **los límites verticales**, representados por la confluencia del Estado y de los Entes Locales con esta competencia de las Comunidades Autónomas, **y un límite horizontal**, representado por la restricción a la acción de la Comunidad Autónoma en materia de Ordenación Territorial, en base al respeto a su propia regulación medioambiental contenida en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

En conclusión, el conflicto es evidente en esta materia ya que si la delimitación competencial en un Estado descentralizado es realmente compleja, en el caso de la Ordenación Territorial esta característica se acentúa y así se demuestra en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cuando intenta delimitar esta competencia, lo cual no parece lograr completamente<sup>315</sup>, aunque sí delimita claramente que la Ordenación del Territorio es una competencia que no puede impedir al Estado ejercer sus competencias con incidencia territorial. No obstante, esta afirmación se contrapone cuando el mismo Tribunal intenta delimitar hasta dónde llega el límite de las competencias estatales para evitar vaciar de contenido a la competencia autonómica.

## **1. Los límites verticales de la competencia en materia de Ordenación del Territorio**

---

<sup>315</sup> Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional cuando tiene que pronunciarse sobre la interrelación de las materias de Urbanismo y Ordenación del Territorio con la de Medio Ambiente. Así, en la Sentencia 28/1997, de 13 de febrero Fundamento Jurídico 5, afirma que “la delimitación de las materias que comprenden uno y otro de los títulos en presencia no es fácil determinarla de una manera nítida y tajante porque su respectivo contenido está relacionado con otras materias cuya competencia puede corresponder, como ocurre en este caso, a títulos competenciales diferentes”.

- a) **La posible incidencia del Estado en el desarrollo de la Ordenación del Territorio como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, dentro del marco constitucional de 1978.**
  
- i) **La renuncia de la Administración estatal a una reserva competencial en materia de Ordenación del Territorio**

Como veremos más adelante, esta exclusividad no impide que otras Administraciones como la estatal en el ejercicio de sus propias competencias, puedan llegar a tener cierta incidencia en esta actividad. En este sentido, hay autores como JULIO C. TEJEDOR BIELSA, que aclaran que el Estado no se reserva explícitamente en la Constitución competencia alguna en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo<sup>316</sup>.

De hecho, el artículo 149 de la Constitución no reserva al Estado expresamente competencia alguna en materia de Ordenación Territorial, desde un punto de vista global, siendo la situación más complicada de lo que parece ya que los preceptos dedicados a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas son algunos de los más complejos técnicamente de toda la Carta Magna.

Sin embargo, compartimos la opinión de autores como SANTIAGO MUÑOZ MACHADO<sup>317</sup>, que consideran que la completa atribución a las

---

<sup>316</sup> Siguiendo la postura de este autor en su obra *Gobierno del Territorio y Estado Autonomico*. Editorial Tirant Lo Blanc, Valencia 2001, Páginas 17 a 19 (que no compartimos al suponer a nuestro juicio un intervencionismo directo del Estado no deseado en el sistema previsto por la Constitución para la materia), si bien el Artículo 148.1.3º de la Constitución permitió a todas las Comunidades Autónomas asumir competencias exclusivas en materia de Ordenación del Territorio, urbanismo y vivienda, hubiera sido más apropiado, según su opinión, que seguidamente el Artículo 149, al señalar las competencias del Estado, incluyese una similar a la planificación general de la actividad económica, que le permitiese orientar, dirigir o realizar por sí mismo la ordenación general del territorio nacional. Así podría esperarse, pone como ejemplo, si se examina el Real Decreto 1385/1978, de 23 de junio, por el que se traspasaron competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de urbanismo (BOE de 3 de julio). En su exposición de motivos, se afirma que se “*transfieren a la Generalidad de Cataluña la práctica totalidad de las competencias que en materia de Urbanismo venían atribuidas por la legislación vigente a la Administración estatal, la cual se ha reservado la aprobación de determinados planes y la adopción de concretas decisiones que por sobrepasar el marco de intereses propios de Cataluña y afectar a la economía nacional, hacen necesaria la intervención de la Administración del Estado*”.

De este modo, entre las facultades que se reservaba la Administración del Estado se incluían la aprobación del Plan Nacional de Ordenación y los Planes Directores Territoriales de Coordinación, así como la de informar previamente los instrumentos de planeamiento cuya aprobación se transfería a la Generalidad, la facultad de suspender la vigencia de los planes por razones de interés suprarregional mientras no existiera Plan Director Territorial de Coordinación, la aprobación de Programas de Actuación Urbanística sin concurso por razones estratégico-militares (Art. 149.2 del TR de la Ley del Suelo de 1976), suprarregionales o en función de competencias no transferidas a la Generalidad, aun cuando afectasen al territorio catalán y, finalmente, las facultades previstas en el Artículo 180 de la anterior Ley del Suelo de 1976, previo informe de la Generalidad. La ponderación de los intereses suprarregionales, a la vista de las competencias ejecutivas retenidas por la Administración del Estado, era según opinión del autor, innegable.

<sup>317</sup> *Las relaciones entre los ordenamientos jurídicos estatal y autonómicos en el urbanismo*. En el Volumen colectivo Urbanismo y Comunidades Autónomas, ECAP-AETU-ACTU, Barcelona 1990, Página 58.

Comunidades Autónomas de las competencias en materia de Ordenación del Territorio tal y como aparece en el artículo 148.1.3º, era la solución natural del reparto de competencias en la materia aludida, aunque otros autores como JULIO C. TEJEDOR BIELSA lo rebata en base a la experiencia del Derecho comparado, al asegurar que “ni siquiera en los Estados federales de ámbito europeo las competencias de los Estados federados para la ordenación del uso del espacio alcanzan los niveles que parecen desprenderse de la Constitución Española de 1978”<sup>318</sup>. Es por ello por lo que la única mención del concepto que se realiza en la Constitución debe servirnos para delimitar el régimen competencial en la materia y sus particularidades<sup>319</sup>.

## ii) **La posible articulación de las competencias con incidencia en la Ordenación del Territorio entre el Estado y las CC.AA.**

Interesa seguidamente profundizar en el estudio de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de la Ordenación del Territorio y las posibles interrelaciones que pueden llegar a darse en su ejercicio. Como ya hemos expuesto anteriormente, la Ordenación

---

<sup>318</sup> El autor cita, en su obra *Gobierno del Territorio...* cit., pp. 20 y ss., entre otros el ejemplo francés, donde la descentralización, hasta el momento, se ha limitado en su opinión al nivel administrativo y estableciendo importantes garantías de salvaguardia de los intereses nacionales. Del mismo modo, la Ley Fundamental de Bonn (Alemania), la Constitución de Austria de 1920, la Italiana de 1947 o la Griega de 1975.

<sup>319</sup> En efecto, si entendemos como hace MANUEL JIMÉNEZ DORANTES en su obra *Coordinación interadministrativa...* cit., pp. 63 a 65, a la Ordenación del Territorio como una función pública de enorme amplitud, en la que están estrechamente relacionadas las más diversas actividades de las entidades territoriales (desarrollo regional, protección ambiental, vivienda, etcétera), será oportuno delimitar los campos de la Ordenación Territorial y circunscribirse en su vertiente competencial propia de las Comunidades Autónomas. En efecto, para el autor, en la idea que sobre la Ordenación del Territorio a la que se venía haciendo referencia de manera general, podía verificarse una inconcreción debido a la participación de enorme amplitud que tienen tanto el Estado (planificación económica, protección ambiental, competencias sectoriales) como las Comunidades Autónomas (urbanismo, vivienda, puertos, etcétera) y los Municipios (ordenación urbanística). Por ello, la Ordenación del Territorio como política no es un reflejo de una competencia específica, sino de un haz de competencias distribuidas entre las diferentes entidades territoriales. Sin embargo, la Ordenación del Territorio no sólo es clasificable para el autor como una política, sino también como una determinada competencia (artículo 148.1.3º CE) con objetivos y características comunes, puesta a disposición de los Estatutos de Autonomía por el Constituyente de 1978. La trascendencia de esta competencia autonómica en un Estado descentralizado como España, requiere de una valor delimitación competencial (como veremos también en la presente obra), pues no puede considerarse que en el título competencial de Ordenación del Territorio queden incluidas las actuaciones con incidencia territorial del resto de entidades territoriales, de ahí que resulte indispensable hacer uso de los mecanismos de colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas involucradas de una u otra forma con la Ordenación Territorial desde sus particulares perspectivas (nacional, regional o local).

En consecuencia, la materia objeto de estudio exige la armonización e integración de las distintas actividades públicas con incidencia territorial, con la finalidad de conseguir una actuación coherente de la totalidad de las Administraciones públicas involucradas, que se traduzcan en una actuación eficaz de ellas. Por ello, la Ordenación del Territorio se caracteriza por el objetivo de corregir los desequilibrios territoriales, a fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Por último, afirma que en el sistema de autonomías territoriales, uno de los factores para el fortalecimiento del modelo diseñado por la Constitución Española se basa en el adecuado o eficaz ejercicio de las competencias por parte de las organizaciones jurídico-públicas que lo integran (que denota el poder de decisión que cada ente territorial tiene dentro del sistema). No obstante, en el ejercicio de las competencias se debe tener presente que en este mismo sistema, con la misma legitimación, existen otras organizaciones que ejercitan sus competencias, lo que implica un necesario límite a su actuación.

Territorial es una competencia exclusiva que puede ser asumida por las Autonomías, y que de hecho ya han asumido de manera generalizada y plena en sus respectivos Estatutos de Autonomía<sup>320</sup>.

Ya sabemos que la Ordenación Territorial constituye una función político-administrativa que afecta a múltiples instancias y materias de gestión pública. Con carácter general, las políticas sectoriales de incidencia territorial se encuentran vinculadas en las Comunidades Autónomas por la planificación integral y se desarrollan, cuando existe, en consonancia con aquella. Ahora bien, teniendo en cuenta esto mismo, hemos de analizar para responder a las cuestiones planteadas cómo se articula la relación entre la materia objeto de estudio y otras materias de competencia de la Administración General del Estado<sup>321</sup>.

En este sentido, FERNANDO LÓPEZ RAMÓN afirma que “a pesar de los términos literales de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, parece evidente que las Comunidades Autónomas no disponen de la totalidad de las competencias en materia de Ordenación del Territorio, si esta función pública debe tener un alcance tan amplio como el previsto en las leyes autonómicas. Desde muy diversas perspectivas doctrinales se ha subrayado la incidencia sobre las competencias autonómicas de Ordenación del Territorio de diversas competencias del Estado, conforme al listado del artículo 149.1 de la Constitución”<sup>322</sup>.

Como regla general, el nivel más cercano a los problemas concretos del territorio justifica, a través de principio de subsidiariedad, que sea de competencia de las Comunidades Autónomas la elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación Territorial, pero sin perder de vista los principios básicos a los que, por formar parte de un todo más general, el Estado les

---

<sup>320</sup> Como tendremos ocasión de ver más adelante, a modo de ejemplo la propia Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, “la Ordenación del Territorio encuentra su nivel propio de actuación en el ámbito supralocal, regional y subregional” (Exposición de Motivos).

<sup>321</sup> Como es conocido, el modo en que se articulan las relaciones entre competencias o, dicho de otro modo, la manera en que se establece la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de la organización territorial del Estado, es uno de los puntos débiles de todo el sistema configurado por la Constitución.

<sup>322</sup> En primer lugar, el autor señala en *Estudios Jurídicos...* cit., pp. 41 y ss., que ese precepto reserva al Estado la competencia sobre ciertas infraestructuras cuya trascendencia territorial no puede ser puesta en duda, aunque por otra parte, el Estado posee las competencias para establecer las bases y la coordinación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE), para aprobar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23 CE) así como en materia de defensa del patrimonio cultural (artículo 149.1.28). De todo lo cual el autor deduce que del conjunto de títulos competenciales del Estado derivan importantes condicionamientos para los poderes de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas, ya que parece evidente que las competencias estatales citadas sobre infraestructuras determinadas (puertos, aeropuertos de interés general, algunos aprovechamientos hidráulicos, etcétera), comprenden la facultad de establecer su localización geográfica, sin necesidad de recurrir a interpretaciones extensivas ni de utilizar la doctrina de los poderes implícitos.

somete, el cual se encuentra habilitado constitucionalmente a través del artículo 131, que establece que “el Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”.

Como exponen Sentencias del Tribunal Constitucional como la 15/1998, de 22 de enero, la 40/1998, de 19 de febrero o, más concretamente, la 149/1998, de 4 de julio, el Alto Tribunal afirma que existe una “complejidad de las funciones públicas modernas conlleva irremediablemente el entrecruzamiento interadministrativo”. Esta Sentencia, en su Fundamento Jurídico 1.B), admite que “la Ordenación del Territorio es, en nuestro sistema constitucional, un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a la simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquella competencia, sin que de ésta se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio”<sup>323</sup>.

De esta forma, es imprescindible señalar, como haremos seguidamente en la presente Tesis, que la existencia de una serie de títulos competenciales en manos del Estado que presentan una innegable trascendencia territorial, implica lo que las actuaciones en que se plasme su desarrollo habrán de ser tenidas en consideración por las Comunidades Autónomas al desarrollar sus propias competencias sobre Ordenación Territorial pudiendo, incluso, suponer limitaciones en su propio ámbito de decisión. De hecho, se puede distinguir entre títulos sectoriales con incidencia territorial de aquellos otros que representan una competencia de carácter transversal y también presentan una afección territorial.

Pero por otro lado, la repercusión de estos títulos competenciales del Estado no podrá dejar vacía la competencia exclusiva autonómica en materia de Ordenación del Territorio, ya que la circunstancia de que una competencia sobre una materia pueda condicionar otra no ha de variar la titularidad de esta

---

<sup>323</sup> Del mismo modo, la STC 204/2002, de 31 de octubre, Fundamento Jurídico 7. Es decir, el Estado tiene determinadas competencias que, en mayor o menor medida, interfieren, modulan o llegan incluso a condicionar, en determinados momentos como veremos, la competencia autonómica de Ordenación Territorial, tales como la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE), regulación de las condiciones básicas de la igualdad de todas las condiciones (artículo 149.1.1 CE), legislación civil, en cuanto pudiera incidir sobre el derecho de propiedad (artículo 149.1.8 CE), ferrocarriles y aprovechamientos hidráulicos (artículo 149.1.21 y 22 CE), legislación básica sobre medio ambiente (artículo 149.1.24 CE) o sobre patrimonio cultural (artículo 149.1.28 CE).

última, ni puede subsumirla, según la reiterada jurisprudencia constitucional (así, las Sentencias 32/1983, 42/1983, 53/1984, 143/1985 y 149/1998).

De este modo y como señala SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ<sup>324</sup>, es en este sentido como puede o podría hablarse inicialmente del “carácter preferente” de la planificación territorial sobre las competencias estatales sectoriales, no pudiendo el Estado apartarse del planeamiento existente. Por todo ello, la materia objeto de estudio no podría reducirse a una simple capacidad de planificar. El ejercicio de las competencias del Estado no podrá llevar de este modo a una ordenación preferente de los usos del suelo, como indican Sentencias del Tribunal Constitucional como la 149/1991 (Fundamento Jurídico 1) y la 36/1994 (Fundamento Jurídico 2).

Por ello, es preciso salvar el posible equívoco de considerar que esta delimitación conceptual persigue exclusivamente abrir las puertas a la acción del Estado dentro del territorio; asimismo, persigue la necesidad de tener en cuenta otras políticas sectoriales, de las propias Comunidades Autónomas, que tienen una incidencia o dimensión espacial. Este planteamiento quiere poner de manifiesto, ante todo, el sentido de los instrumentos de cooperación entre acciones sectoriales y territoriales, que por esencia definirían la Ordenación del Territorio<sup>325</sup>.

---

<sup>324</sup> Por lo tanto y como sigue este autor en *Urbanismo y ...* cit., pp. 66 y 67, por una parte y dado que la Ordenación Territorial como título competencial tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial, su núcleo fundamental lo representaría el conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio que ocupa dicho suelo. Pero por otra parte, y a pesar de su vasta amplitud, dicho título competencial no incluye todas las actuaciones de los poderes públicos con incidencia territorial, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales. En este sentido, sigue afirmando que “El estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico”. En consecuencia, su ejercicio influirá en la Ordenación del Territorio, con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración Estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionan la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretenden llevar a cabo, como asimismo afirman Sentencias del Tribunal Constitucional como la 149/1998, citando las SSTC 149/1991, 36/1994, 61/1997 (Fundamento Jurídico 22) y 40/1998 (Fundamento Jurídico 30).

<sup>325</sup> En conclusión, el Estado carece, en principio, de competencias sobre estas materias aunque se le atribuyen títulos que inciden de manera relevante en tales ámbitos. Sin embargo, esta enumeración de competencias no constituye una lista cerrada ni estricta. Por una parte, es preferible hablar de una lista abierta, ya que el Estado no sólo tiene las competencias del artículo 149.1, sino que también tiene todas las que no hayan sido atribuidas a las Comunidades Autónomas. Así lo dice el artículo 149.3 en su segundo inciso en el que dispone que “la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado”. Además, se encuentran competencias estatales en otros preceptos constitucionales. Por ejemplo, los que establecen una reserva de ley orgánica, siempre estatal, para determinadas materias, o el artículo 152.1, que se ocupa de la organización judicial en el ámbito de las Comunidades. Y, por otra parte, no es una lista estricta, ya que la propia Constitución en el artículo 150 establece la posibilidad de que el Estado transfiera o delegue en las Comunidades Autónomas (mediante leyes de delegación legislativa, leyes orgánicas de transferencia o leyes de armonización) facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, con la correspondiente transferencia de medios financieros y la determinación de las formas de control que se reserve el Estado.

Asimismo, la atribución a las CCAA de competencia sobre un ámbito físico determinado no impide que se ejerzan competencias estatales en ese mismo espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico y que el



En este sentido, en refuerzo de la justificación de que el Estado pueda repercutir sobre la ordenación autonómica del territorio, puede invocarse que del mismo tiene unas competencias implícitas (así, STC 149/1998, Voto Particular) en la norma legal que sirve de amparo a los citados acuerdos (que le permiten dicha repercusión) y no tanto una presupuesta “potencialidad expansiva de las competencias propias, que en ningún caso puede llevar al desconocimiento de las ajenas” (igualmente, la STC 56/1986, Voto Particular).<sup>326</sup>

---

ejercicio de las competencias autonómicas no impida ni interfiera el ejercicio de las estatales. En cuanto al último inciso del art. 149.3 de la CE, que determina una cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, ha dado lugar a una doctrina del Tribunal Constitucional que ha ido evolucionando de manera no siempre lineal y que culmina por ahora en dos sentencias fundamentales: las SSTC 118/1996, de 27 de junio y 61/1997, de 20 de marzo. La primera sobre la Ordenación de Transportes Terrestres y la segunda sobre la Ley del Suelo de 1992.

En un principio se entendía que había una competencia legislativa universal del Estado, aunque el art. 149.3 no fuera propiamente un precepto atributivo de competencias, sino una cláusula de cierre en un Estado compuesto para garantizar la plenitud del Ordenamiento. Cuestión distinta era que esa legislación estatal estuviera vigente en todo el territorio, es decir, en el ámbito territorial de las CC.AA. con competencia legislativa exclusiva en la materia que se tratara. Allí, en efecto, la legislación estatal, si bien nacida válida, no era aplicable más que con carácter supletorio porque la legislación autonómica tenía el poder de desplazarla y ser de prioritaria aplicación. Los conflictos competenciales se movían, por tanto, en ese terreno de la aplicabilidad y el T.C., cuando declaraba la preferencia de la legislación autonómica, no solía añadir que la norma estatal fuera nula, sino simplemente inaplicable en el ámbito territorial considerado. El entendimiento de la cláusula de supletoriedad en estos términos se justificaba, además de por otros criterios más generales, por la heterogeneidad existente en las competencias autonómicas. Pero, poco a poco y con algunos altibajos, la doctrina constitucional se fue desplazando del plano de la aplicabilidad al de la validez a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de ciertas leyes estatales impugnadas por las CC.AA.. El T.C. afirmó expresamente que el art. 149.3 “en manera alguna constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado” (SSTC 15/1989 y 103/1989).

En la STC 147/1991, queda claro que serían nulas “las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear derecho supletorio del de las CC.AA. en materias que sean de exclusiva competencia de éstas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades la competencia en exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad”. La tesis central de la STC 147/1991 se entendía pues “compatible con la posibilidad de que el Estado dictase normas de carácter meramente supletorio allí donde ostentase competencias en la materia”. Así la STC 118/1996, que añade que si para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la CE y los Estatutos de Autonomía a las CC.AA., producir normas jurídicas meramente supletorias, ya que constituiría una vulneración del orden constitucional de competencias.

La doctrina de esta última Sentencia ha sido ratificada por la STC 61/1997, por la que se declara inconstitucional y nulo buena parte del RD Leg. 1/1992, del TRLS. En definitiva, el derecho estatal supletorio habrá de ser buscado e inferido, en caso de lagunas, por el aplicador jurídico. Y en la medida en que la falta de título competencial impide al Estado legislar, la complejidad ordinal se acentúa, porque en esos casos el derecho supletorio puede ser el Derecho histórico, es decir, el Derecho estatal anterior a la asunción competencial por las CC.AA. En consecuencia, corresponde a las CCAA emanar normas que afecten a la ordenación territorial y urbanística, sin perjuicio de que tal competencia haya de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que pueden incidir puntualmente sobre la materia territorial o urbanística.

<sup>326</sup> Otra jurisprudencia posterior, se ha referido en este contexto a los criterios interpretativos ordinarios en estos casos en los que queda justificada la intervención del legislador estatal interfiriendo en ámbitos de competencia exclusiva autonómica. Con apoyo en dichos criterios, en el caso enjuiciado concretamente por la STC 65/1998, de 18 de marzo, se justificó que, aun cuando la Constitución Española no mencione expresamente las “carreteras” como competencia estatal, y a pesar de que la propia Constitución afirme como competencia exclusiva autonómica las “carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma”, el Estado pueda válidamente afirmar que “son carreteras estatales las integradas en un itinerario de interés general” a pesar de que éstas se sitúen dentro del territorio de una única Comunidad Autónoma. Los criterios interpretativos ordinarios son una forma de la que se vale esta sentencia (citando las SSTC 123/1984, Fundamento Jurídico 2, 180/1982, Fundamento Jurídico 4, 133/1997, Fundamento Jurídico 3, 206/1997, Fundamento Jurídico 7 y 40/1998, Fundamento

Por otro lado, debemos señalar, junto con autores como MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ y DIEGO J. VERA JURADO que, analizando en positivo la competencia autonómica sobre Ordenación del Territorio, el Tribunal Constitucional ha aportado algunas ideas que se suman a las ya formuladas con carácter general sobre el contenido concreto de esta competencia. En efecto, con ocasión del enjuiciamiento de normas autonómicas insertas en lo que cabe entender como Ordenación del Territorio, la jurisprudencia constitucional ha realizado algunas precisiones de importancia en relación con la actitud que puedan mostrar estas normas respecto a los otros intereses públicos implicados, y siempre dentro de la adecuada articulación entre las competencias autonómicas sobre la materia y las competencias estatales sectoriales<sup>327</sup>.

**b) Los límites de la Ordenación del Territorio autonómica con respecto a las competencias generales del Estado: Los llamados “Títulos Competenciales Cruzados” y los Mecanismos de Armonización.**

**i) Los denominados “Títulos Competenciales Cruzados”**

Se revela por tanto como necesaria la coordinación de la competencias autonómicas de Ordenación del Territorio con las exclusivas del Estado, por virtud del artículo 149 CE, en materia de políticas sectoriales con incidencia sobre el territorio, como por ejemplo los ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, entre otras<sup>328</sup>, aunque ciertamente la doctrina ha puesto de manifiesto la no optimización de estos instrumentos con la eficacia que hubiera sido deseable.

---

Jurídico 45) para afirmar la competencia estatal en estos casos. Más concretamente, sobre los criterios interpretativos ordinarios, esta Sentencia del Alto Tribunal prevé que “tales criterios interpretativos ordinarios no son otros que aquellos que atienden, de un lado, al sentido y finalidad propia con que los varios títulos de competencia se han recogido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y, de otro lado, al carácter predominante de las disposiciones impugnadas como acaba de recordar recientemente la STC 13/1998”.

<sup>327</sup> *La Ordenación del Territorio...* cit., pp.183 a 184.

<sup>328</sup> Desde el comienzo del proceso autonómico esta cuestión ha sido objeto de preocupación y dio lugar al impulso en 1982 de una iniciativa legislativa, el "Anteproyecto de Ley Básica de Coordinación y Concertación de las Actuaciones Administrativas con Incidencia Directa en el Territorio" (DIRECCIÓN GENERAL DE ACCIÓN TERRITORIAL 1983), que tenía por objeto establecer los principios de coordinación de las decisiones administrativas en relación con el territorio. Prácticamente coincidente con el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), nunca vería la luz como consecuencia de la Sentencia del TC 76/1983, de 5 de agosto, que vino a declarar inconstitucional el artículo 9 apartados 1 y 2 de esta Ley.

Dicho artículo establecía lo siguiente: 1) *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.* 2) *En los supuestos no contemplados en la anterior norma, los planes, programas o acuerdos del Estado y de las Comunidades Autónomas que siendo competencia de una de estas esferas afecten a*

De hecho y como señala LUCIANO PAREJO ALFONSO, autor que mayor atención ha prestado al análisis de esta cuestión: “el deficiente desarrollo e institucionalización de las técnicas de cooperación, colaboración y coordinación en la evolución hasta hoy en el Estado autonómico, unido a la escasa construcción postconstitucional de la OT como tarea pública de contenido propio, diferenciada tanto de la política económica propiamente dicha (por arriba) como de la política urbanística (por abajo), no ha favorecido precisamente el avance de unas relaciones interterritoriales fluidas y positivas en el campo de la organización del espacio; campo en el que necesariamente ha de concurrir la acción de las tres instancias territoriales del Estado. De esta manera, en la proyección física de las respectivas políticas de éstos se reproduce el modelo general de funcionamiento, caracterizado por el deslinde competencial, el ejercicio separado de las competencias y el arreglo de las discrepancias vía conflicto formalizado”.

Y prosigue el autor señalando que: “en la utilización del territorio y en general de los recursos naturales, el modelo responde a la independencia o no conexión de las competencias, la consecuente autonomía de los pertinentes procesos decisionales y la resolución de las contradicciones, en su caso, mediante el conflicto, con lo que el mecanismo aún previsto en el artículo 189.2 (sic) de la Ley del Suelo (artículo 244.2 del Texto Refundido) pasa a tener una importancia capital, al punto de que su aplicación es la que ha dado mayor ocasión de pronunciarse sobre la cuestión al Tribunal Constitucional. El protagonismo del citado precepto legal urbanístico, en cuanto previsor del único procedimiento formalizado de resolución de diferencias de criterio, acredita hasta qué punto el esquema de relaciones interterritoriales descansa en este terreno en la estanqueidad de las competencias y en la verticalidad de su relación recíproca, así como la perentoriedad de su superación<sup>329</sup>”.

Como afirma la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1998, la complejidad de las funciones públicas modernas conlleva irremediabilmente el entrecruzamiento interadministrativo. No en vano y como expone el propio Alto Tribunal en otra de sus importantes Sentencias al respecto, la 69/1982, de 23

---

*las otras, se establecerán de mutuo acuerdo entre ambas, y en caso de no alcanzarse este acuerdo las diferencias se someterán al Consejo a que se refiere el artículo 131.2 de la Constitución.* El TC entendió que el apartado 1 suponía una reformulación del ámbito competencial entre el Estado y las CC.AA. y que el apartado 2 establecía, por una parte, un papel decisorio a un órgano, el Consejo, que invadía las competencias reservadas a diversos órganos del Estado y de las CC.AA. y, por otra, un mecanismo de control sobre la actuación de las CC.AA. no previsto en la Constitución. La cuestión es que, como resultado de esta Sentencia, el anteproyecto citado de Ley Básica de Coordinación no tuvo ulterior tramitación y el establecimiento de mecanismos de colaboración y coordinación interadministrativa es una cuestión aún no resuelta y de escaso desarrollo en nuestro país.

<sup>329</sup> "Ordenación del Territorio... cit., pp. 143 a144.

de noviembre (BOE de 29 de diciembre de 1982, Suplemento al nº 312), esa exclusividad no puede interpretarse como absoluta o ilimitada<sup>330</sup>.

De hecho y como bien expone JOSÉ LUÍS ÁVILA ORIVE<sup>331</sup>, pese a que la doctrina del Tribunal Constitucional es relativamente escasa sobre la competencia de Ordenación del Territorio, pueden aprovecharse algunos criterios doctrinales plasmados en Sentencias que de alguna forma, son susceptibles de ser extendidos a la problemática y características que se dan alrededor de la citada competencia. Esto nos lleva a poner en consideración la posibilidad, no excepcional en absoluto, de que se produzca una concurrencia del título competencial de Ordenación Territorial con otros títulos competenciales, aunque dicha concurrencia no vendrá derivada tanto de la pluralidad de títulos competenciales sobre una misma materia, como de la confluencia de títulos competenciales con distinto objeto jurídico sobre un mismo espacio, como puede deducirse, entre otras, de la Sentencias del Tribunal Constitucional como la 42/1981, de 22 de diciembre<sup>332</sup>.

---

<sup>330</sup> Así, en su Fundamento Jurídico 1º, la Sentencia establece que “los Estatutos de autonomía deben ser interpretados siempre dentro de los términos de la Constitución (art. 147.1 de la C. E.), pues en ellos se contienen las competencias asumidas por cada Comunidad «dentro del marco establecido en la Constitución» [art. 147.2 d) de la C.E.], todo lo cual implica que el sentido y alcance de la competencia exclusiva asumida por la Comunidad catalana sobre espacios naturales protegidos sólo quedará correctamente interpretado a la luz de lo que establece el art. 149 de la Constitución. En el núm. 1 del 149 de la C. E. se contiene una lista de materias sobre las cuales el Estado se reserva competencia exclusiva, exclusividad que en ocasiones abarca la totalidad de una determinada materia y en otros supuestos las bases o legislación básica sobre otra. Pero hay materias, como ocurre precisamente con la relativa a los espacios naturales protegidos, acerca de las cuales no figura una reserva competencial a favor del Estado, y en estos casos el propio art. 149 al comienzo de su párrafo 3 permite que tales materias puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. Como los espacios naturales protegidos no están expresamente incluidos en el art. 149. 1 de la C.E. y sí lo están, como materia sobre la cual tiene la Generalidad competencia exclusiva en el art 9.10 de su Estatuto, es indudable que el alcance de la competencia comunitaria sobre espacios naturales protegidos, concepto legal hoy contenido en la Ley estatal 15/1975, de 2 de mayo, es mucho más amplio de lo que supone el Abogado del Estado, y abarca desde luego la competencia legislativa, pues nos encontramos ante un supuesto de competencia exclusiva en sentido estricto. Ello no significa, sin embargo, que la competencia legislativa en cuestión sea ilimitada o absoluta (como la califica en una ocasión el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad) en favor de la Comunidad Autónoma, pues autonomía no equivale a soberanía, ya que, incluso las competencias autonómicas exclusivas han de situarse siempre dentro del marco constitucional (art. 147 de la C. E.)”.

<sup>331</sup> *La Ordenación del Territorio...* cit., pág. 105.

<sup>332</sup> BOE de 29 de enero de 1982, suplemento al nº 12. De hecho, su Fundamento Jurídico 2º viene a expresar que “la Constitución distingue entre distintos niveles del interés general, en función de los cuales han de atribuirse las respectivas competencias (arts. 150.3, 155.1 y 137, entre otros). En concreto, la consecución del interés general de la Nación, en cuanto tal, y de los de carácter supracomunitario, queda confiada a los órganos generales del Estado, lo que se traduce en la atribución al mismo de una serie de competencias, entre las cuales se encuentran las del art. 149.1 de la Constitución y, por otra parte, el interés general propio de cada Comunidad se refleja asimismo en la asunción de una serie de competencias en su respectivo Estatuto. La técnica utilizada por la Constitución es compleja, dada la coincidencia sobre una misma materia de intereses generales de diverso alcance, y dado que un mismo objeto es susceptible -generalmente e ser situado en diversos campos. De aquí que para solucionar las cuestiones que puedan plantearse hay que partir del contenido inherente a cada competencia y sólo si, aun aplicado este criterio, se sigue produciendo un entrecruzamiento habrá que determinar la competencia que debe prevalecer”.

Y en su Fundamento Jurídico 3º, dispone que “planteada así la cuestión debe hacerse notar que la competencia de la Generalidad en la que se apoya directamente el art. 13.2, impugnado, es la contenida en el art. 9.6 del Estatuto, que dice así: «La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 6. Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito cultural que, no sean de titularidad estatal...» Lo que

En el caso que nos ocupa, el Estado tiene determinadas competencias que en mayor o menor medida, interfieren, modulan o llegan a condicionar la competencia autonómica de ordenación territorial, aunque como contrapartida estas situaciones en las que la repercusión de estos títulos competenciales del Estado no podrá dejar vacía la competencia exclusiva autonómica de Ordenación del Territorio, ya que la circunstancia de que una competencia sobre una materia pueda condicionar a otra, no ha de variar necesariamente la titularidad de esta última ni puede subsumirla como así lo establece una reiterada jurisprudencia constitucional<sup>333</sup>.

De esto se concluye que el ejercicio de las competencias del Estado no podrá llevar a una ordenación de los usos del suelo, como así se afirma oportunamente en las Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1994, F.J. nº 2, o la 149/1991, de 4 de julio, la cual en su Fundamento Jurídico nº 1.B), expresa, en lo referente también a la relación entre la Ordenación del Territorio y otras competencias con incidencia territorial correspondientes a otra Administración, que “para que el condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima, es indispensable, sin embargo, que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá que atender por tanto en cada caso a cuál es la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad, o ilegitimidad de los preceptos impugnados”.

Por tanto y siguiendo a SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ<sup>334</sup>, dado que la Ordenación del Territorio como título competencial tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede

---

tenemos que decidir, partiendo del precepto transcrito, es si el art. 13.2 de la Ley impugnada puede incluirse dentro del contenido inherente a tal competencia o, por el contrario, en el inherente a las reservadas al Estado por el art. 149.1.30 de la Constitución, que establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de «Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales...». Pues bien, la consideración de estos preceptos permite afirmar, con toda claridad, que el art. 13.2 impugnado ha de incluirse en el contenido inherente de la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.30 de la Constitución, que comprende como tal la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, es decir, de aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad. ex., Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor); así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado. En efecto, si se observa el precepto impugnado se advierte en seguida que no exige el título correspondiente a un nivel, o ciclo dentro de tal nivel, o especialidad, sino la titulación de una determinada Escuela (aún no homologada en los términos solicitados) y, lo que es decisivo, atribuye al Gobierno de la Generalidad la competencia para homologar a tal institución otras que sean de rango equivalente; con lo que se invade de forma patente el contenido inherente a la competencia del Estado”.

<sup>333</sup> Así, SSTC 32/1983, 42/1983, 53/1984, 143/1985, 149/1998.

<sup>334</sup> *Urbanismo y...* cit., pp. 66 a 67.

destinarse el suelo o espacio físico territorial, su núcleo fundamental lo representaría el conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio que ocupa dicho suelo; pero por otro lado, dicho título competencial no incluye todas las actuaciones de los poderes públicos con incidencia territorial puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales.

Así, el Estado tienen constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico y, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación territorial con la ineludible consecuencia de que las decisiones del Estado con incidencia territorial adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionan *de facto* la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan desarrollar<sup>335</sup>.

Por ello, es adecuado afirmar que la realidad material a la que aluden los Estatutos de Autonomía y la propia Constitución es compleja y conoce de múltiples conexiones, imbricaciones e interferencias con otras materias conexas. Así, si bien el Estado no puede dictar normas urbanísticas o de Ordenación Territorial en sentido estricto, sí puede al valerse de otros títulos competenciales diferentes derivados del artículo 149 de la Constitución, actuar legislativa o ejecutivamente sobre otras materias que guardan en el fondo relación o ejercen una incidencia sobre el territorio y que las Comunidades Autónomas han de respetar.

Estamos hablando de fórmulas de reparto competencial variadas que permiten que el Estado pueda dictar normas y realizar actuaciones que incidan en el territorio autonómico en concreto, como así lo afirma la STC 61/1997, de 22 de marzo, en su F.J. nº 5. Son lo que la doctrina y la jurisprudencia han definido como los “títulos competenciales cruzados”, es decir, aquellos que el Estado ostenta en virtud de otras materias pero que, desde luego, despliegan efectos sobre el territorio, como así lo afirma conjuntamente con referencia a la ciudad la anterior sentencia en su Fundamentos Jurídicos 22 y 6 respectivamente. En concreto, en el 22º esta Sentencia enuncia a modo de resumen las competencias estatales “dotadas de una clara dimensión espacial,

---

<sup>335</sup> Así lo afirma la jurisprudencia constitucional en la STC 149/1998, citando las SSTC 149/1991, 36/1994, 61/1997 F.J. nº 22 y 40 y 40/1998 F.J. nº 30

en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, (...cuyo ejercicio) en consecuencia (...) incide en la Ordenación del Territorio”<sup>336</sup>.

Como se puede comprobar en la Sentencia 77/1984, de 3 de julio (BOE de 30 de julio de 1984), el Tribunal Constitucional reconoce expresamente la posibilidad de concurrencia pacífica de varios títulos competenciales con distinto objeto jurídico sobre un mismo espacio<sup>337</sup>: “La competencia de Ordenación del Territorio y urbanismo (sin que interese ahora analizar la relación entre ambos conceptos) tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial. No cabe excluir, por tanto, que en un caso concreto puedan concurrir en el espacio físico de un puerto de interés general, en este caso el de Bilbao, el ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y el de la Comunidad Autónoma en materia urbanística. Pero esta concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe”.

Breves ejemplos de estos títulos competenciales cruzados de ámbito sectorial que el Estado posee con incidencia en la Ordenación del Territorio, son las competencias relativas a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado mediante el establecimiento de instalaciones militares, policiales o penitenciarias dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. Cabe destacar en este caso jurisprudencia constitucional reciente como la contenida en la STC 14/2004, de 12 de febrero<sup>338</sup>, que declaró la extralimitación en el

---

<sup>336</sup> Se trata en definitiva de los títulos estatales relativos a Defensa y Fuerzas Armadas (artículo 149.1.4 CE); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE); pesca marítima (artículo 149.1.19 CE); puertos y aeropuertos de interés general (artículo 149.1.20 CE); ferrocarriles y transportes terrestres; régimen general de telecomunicaciones (artículo 149.1.21 CE); recursos y aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas (artículo 149.1.22CE); protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (artículo 149.1.23 CE); obras públicas de interés general (artículo 149.1.24 CE); régimen minero y energético (artículo 149.1.25 CE) y patrimonio histórico artístico (artículo 149.1.28 CE). Como puede observarse, sólo están los condicionantes estatales, no en cambio los límites derivados del ejercicio de las competencias urbanísticas por parte de los municipios.

<sup>337</sup> Así, en su Fundamento Jurídico 2º, establece que *“la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio como ya ha declarado este Tribunal (Sentencia núm. 113/1983, fundamento jurídico 1). Esa concurrencia es posible cuando recayendo sobre el mismo espacio físico las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico. Así en el presente caso, la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto.*

<sup>338</sup> Dicha Sentencia en su Fundamento Jurídico 7º expone para resolver la controversia que *“En efecto, en nuestra STC 104/1988, de 8 de junio, dijimos, en relación con dicha cláusula competencial, que «no cabe duda de que dentro de las facultades normativas del Estado entraría tanto la 'congelación' de las actuales plazas máximas y óptimas, como la fijación minuciosa de los requisitos y condicionamientos para la determinación de tales plazas» Este criterio lo sustentamos entonces en el hecho de que «nuestro sistema penitenciario se configura precisamente como un sistema único que integra un conjunto de establecimientos intercomunicados y gestionados, bien por la Administración del Estado, en algunos casos, bien por la Administración Autónoma; y como se ha indicado, este sistema es instrumento para el cumplimiento de fines globales del Estado conjunto. Resulta de todo ello que las decisiones que*

ejercicio de las competencias autonómicas de Ordenación Territorial en relación al establecimiento de establecimientos penitenciarios en la Comunidad Autónoma de Aragón, que condicionaba las dimensiones de dichos establecimientos, o la STC 56/1986, de 13 de mayo, que, en relación al establecimiento de una serie de instalaciones para la Policía y la Guardia Civil en el País Vasco, señalaba que el Estado debe ajustar sus obras y actos al planeamiento urbanístico y sólo cuando eso no sea posible, podrá suscitar la modificación o revisión del mismo mediante la aplicación de razones urgentes y excepcionales de interés público general<sup>339</sup>.

Del mismo modo, competencias sectoriales en materia de ferrocarriles y carreteras u otras obras de interés general<sup>340</sup>, las competencias sobre puertos,

---

afectan a todo ese sistema -como son, necesariamente, las referidas a su capacidad total, óptima y máxima, y, en consecuencia, a la capacidad de los establecimientos integrados- han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema, y, en consecuencia, por el Estado y en el ámbito estatal de actuación. No son posibles en este punto decisiones autonómicas unilaterales que, al modificar el número de plazas disponibles para absorber a la población penitenciaria, tendrían consecuencias o repercusiones en el conjunto del sistema penitenciario y condicionarían las decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia Administración del Estado» (STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 7). En este caso debemos tener en cuenta, además, que la Comunidad Autónoma de Aragón no se encuentra entre las Comunidades Autónomas que han asumido competencias de ejecución de la legislación penitenciaria que dicte el Estado (País Vasco, art. 12.1 EAPV; Cataluña, art. 11.1 EAC; Andalucía, art. 17.1; y Comunidad Foral de Navarra, art. 58.1 LORAFNA), por lo que, ex art. 149.3 CE, al Estado le corresponden incluso las competencias de ejecución en esta materia en el territorio aragonés. Siendo, pues, el ámbito material de encuadramiento el de la «legislación penitenciaria», el apartado a) del núm. 222 vulnera las competencias del Estado en esa materia (art. 149.1.6 CE), siendo, por ello, inconstitucional.

<sup>339</sup> En este sentido, la Sentencia señala en su Fundamento Jurídico 3º, que “el art. 180.2 de la Ley del Suelo establece una excepción al régimen urbanístico general, que debe interpretarse de acuerdo con la distribución competencial que establece la Constitución con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley del Suelo, que es una Ley preconstitucional. Enfocada así la cuestión es cierto, como dice la representación del Gobierno Vasco, que todas las competencias urbanísticas, incluida la excepcional reconocida por el art. 180.2 de la LS, han sido asumidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud de los citados arts. 10.31 EAPV. Lo único que cabe plantearse es si esa asunción es tan exhaustiva que excluye toda posibilidad, incluso en casos excepcionales, de que el Estado puede ejercer competencias de contenido distinto de la urbanística, pero que requieran para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma. Ahora bien, tal posibilidad no puede ser excluida, porque el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma, según declaró ya la Sentencia de este Tribunal Constitucional núm. 1/1982, de 28 de enero, pues tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución.

Estos criterios son aplicables a las facultades excepcionales reconocidas por el art. 180.2 de la LS. El Estado podrá ejercerlas en cuanto lo haga en uso de una competencia exclusiva a él atribuida y siempre que se den los presupuestos que señala el mismo art. 180.2 de la LS, es decir, la urgencia y excepcional interés público, de forma que sólo acudiendo a lo preceptuado en dicho artículo sea posible el ejercicio de las referidas competencias. Estos criterios son aplicables a los casos aquí examinados. En efecto, la Constitución reconoce al Estado competencias exclusivas en materia de seguridad pública (art. 149.1.29), sin perjuicio de la posibilidad de creación de Policías autónomas, lo que puede llevar consigo la necesidad de edificar Cuarteles o Comisarías de Policía cuyo emplazamiento o localización no puede ajustarse, por los motivos apuntados, a las determinaciones de los planes urbanísticos. También la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de Aduanas (art. 149.1.10), y, en general, respecto a obras públicas de interés general (149.1.24), entre las que hay que incluir sin duda, las destinadas a permitir el funcionamiento del régimen aduanero que afecta a todo el Estado. El ejercicio de estas competencias puede permitir al Estado ejercitar la facultad extraordinaria que reconoce el art. 180.2 de la L.S. cuando se den los presupuestos de ese precepto”.

<sup>340</sup> Asegurándose en Sentencias del Tribunal Constitucional como la 65/1998, de 18 de marzo ó 132/1998, de 18 de junio, la capacidad del Estado español para establecer una Red Estatal de Carreteras de interés general, que pueden coexistir con carreteras de competencia autonómica.



mediante la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y la Marina Mercante<sup>341</sup> o, por último, los aeropuertos, para los que el artículo 149.1.20º de la Constitución reconoce una competencia exclusiva del Estado en materia de aeropuertos de interés general<sup>342</sup>.

Es evidente, además, que dicho condicionamiento deberá tener en cuenta los resultados de la aplicación de los mecanismos de cooperación normativamente establecidos para la articulación de la planificación y ejecución de las obras públicas estatales con las competencias de otras Administraciones públicas sobre Ordenación Territorial y Urbanística<sup>343</sup>.

En consecuencia, previa la debida ponderación de los intereses eventualmente afectados por esa situación de concurrencia competencial a través de los mecanismos de cooperación y concertación que se estimen procedentes para hacer compatibles los planes y proyectos del Estado con la Ordenación del Territorio establecida por la Comunidad Autónoma, serían, en su caso, las decisiones estatales relativas a los aeropuertos de interés general las que deban ser incorporadas a los instrumentos de ordenación territorial y no estos instrumentos los que condicionen estas decisiones estatales de modo tal que impidan su ejercicio”.

## **ii) Los “Mecanismos de Armonización” en el ejercicio de competencias exclusivas autonómicas de Ordenación Territorial y las competencias sectoriales del Estado con incidencia territorial**

En este momento de la exposición, y asumiendo la existencia de títulos competenciales cruzados entre el Estado y las CC.AA., cabe hacerse la pregunta de cómo se conjugan las competencias sectoriales estatales con las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Ordenación del Territorio. Con carácter general, las políticas sectoriales de incidencia territorial

---

<sup>341</sup> A este respecto, cabe destacar la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero, en la que se aborda el problema de la delimitación de la competencia estatal en materia portuaria y la competencia autonómica de ordenación del territorio y urbanismo, admitiendo la prevalencia de la competencia exclusiva del estado en la materia pero señalando la necesidad de buscar fórmulas que permitan la articulación de títulos competenciales estatales y autonómicos mediante la colaboración de ambas instancias.

<sup>342</sup> Así, la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 46/2007, de 1 de marzo, establece en su F.J. nº 7, que “... resulta constitucionalmente admisible que el Estado, desde sus competencias sectoriales con incidencia territorial entre las que sin duda se encuentra la relativa a los aeropuertos de interés general, pueda condicionar Litoral siempre que la competencia se ejerza de manera legítima sin limitar más de lo necesario la competencia autonómica.

<sup>343</sup> En este caso, tales mecanismos se prevén en el Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, de ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, norma que establece el tipo de actuaciones que ha de llevar a cabo el Estado en relación a ese tipo de infraestructuras y cuyo art. 5.3 determina que los planes directores de los aeropuertos de interés general, aprobados por el Ministro de Fomento, “serán informados por las Administraciones Públicas afectadas por la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto que ostenten competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo”.

se encuentran vinculadas en las Comunidades Autónomas por la planificación integral y se desarrollan, cuando existe, en consonancia con aquella<sup>344</sup>.

Primeramente y como acertadamente señalan MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ y DIEGO J. VERA JURADO, en el caso de que en un mismo sustrato físico se desplieguen actuaciones de varias Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias atribuidas con incidencia en materia territorial, la clave para la resolución de la problemática de los conflictos que pudieran suscitarse consistirá en desentrañar por un lado, la competencia que en la aplicación al caso concreto resulte más específica, que resultará de este modo lo que la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984 llama “competencia prevalente o específica”, y por otro lado se postula la necesidad de delimitar el ámbito natural de cada competencia en conflicto<sup>345</sup>.

Sin embargo y como igualmente afirma SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ<sup>346</sup>, la Jurisprudencia Constitucional que ha venido dictándose en materia de Ordenación del Territorio ha partido de que, en términos generales, para la adecuada articulación de las competencias autonómicas sobre la materia y de las competencias estatales sectoriales que afecten al uso del territorio, “es necesario insistir una vez más, en el establecimiento de fórmulas de cooperación, que resultan especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que debe buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias” (STC 149/1998, citando las SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1988 y 36/1994).

En efecto y como declara el Tribunal Constitucional, la “proyección sobre un mismo espacio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos a favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración entre ambas Administraciones; colaboración que resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías, como ha señalado este Tribunal, por relación genérica a supuestos como el que ahora se plantea en la

---

<sup>344</sup> De hecho, entre los diversos objetivos de la Ordenación del Territorio (que ya tuvimos ocasión de analizar en el Capítulo anterior de esta Tesis), hay que destacar su capacidad coordinadora para llevar a cabo la ordenación integral del espacio físico. Así, en su constante intervención de delimitación y concreción, el Tribunal Constitucional ha afirmado, en términos bastante más concretos en nuestra opinión incluso que los aportados por las diversas leyes de Ordenación Territorial de las Comunidades Autónomas, que el objeto de la materia se refiere básicamente a “la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el espacio físico territorial...”, y cuyo núcleo fundamental de esta materia competencial “está constituido por la capacidad coordinadora de las diferentes acciones públicas y privadas con impacto territorial” (así, las Sentencias 149/1998, de 2 de julio (Fundamento Jurídico 3), así como también en las SSTC 28/1997, de 13 de febrero (Fundamento Jurídico 5); 149/1991, de 4 de julio (Fundamento Jurídico 1) y 77/1984, de 3 de julio (Fundamento Jurídico 2), entre otras).

<sup>345</sup> *La Ordenación del Territorio...* cit., pp. 172 y ss.

<sup>346</sup> *La Jurisprudencia constitucional...* cit., pág. 1898.

STC 76/1983. Más aún, este entrecruzamiento de competencias obliga, como queda dicho, a la coordinación entre las Administraciones implicadas” -STC 227/1988, Fundamento Jurídico 20 e)-” (STC 13/1998, de 22 de enero, Fundamento Jurídico 9º)<sup>347</sup>.

Así, como expresaba la STC 40/1998 en su Fundamento Jurídico 30º, esta posibilidad de concurrencia de títulos competenciales, con distinto objeto jurídico, sobre un mismo espacio físico, obliga a buscar las fórmulas que en cada caso permitan su concreta integración y articulación, para lo que debe acudir en primer lugar a fórmulas de cooperación, especialmente necesarias en los casos en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias concurrentes, pudiéndose elegir en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas. Y sólo en aquellos casos específicos en los que tales cauces resulten insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, habrá que determinar a quién corresponde la decisión final en función del interés general concernido, y de todas las demás circunstancias concurrentes<sup>348</sup>.

De este modo y en relación a la colaboración, cooperación y coordinación entre las competencias de trascendencia territorial, a la que nos venimos refiriendo, la regulación de los mecanismos o instrumentos imprescindibles para sustanciar las relaciones interadministrativas en materia de Ordenación del Territorio no es competencia únicamente de las Comunidades Autónomas; por el contrario, el Estado tiene gran peso en dicha regulación, en base a su amplia competencia para dictar las bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, y a otros múltiples títulos competenciales de trascendencia territorial que ya hemos destacado<sup>349</sup>.

---

<sup>347</sup> En este sentido y como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cuando la Administración General del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo a los puntos de vista de ésta (SSTC 56/1986, 103/1989, 149/1991, 102/1995 y concordantes), y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías (deber que, no por casualidad, fue formulado inicialmente con especial energía en un caso de concurrencia competencial sobre actividades extractivas para proteger el medio ambiente (STC 64/1982, Fundamento Jurídico 8º).

<sup>348</sup> Para ello habrá de considerarse entre otros factores a tener en cuenta, como se desprende de la mencionada Sentencia 40/1998, cuál sea la concreta competencia estatal de carácter sectorial que pueda incidir sobre la autonómica en materia de Ordenación del Territorio, las razones que han llevado al Constituyente a reservar esa determinada competencia al Estado, o el modo concreto en que éste o la Comunidad Autónoma pretenden ejercer las que, respectivamente, les corresponden. Pero insiste el Alto Tribunal que siempre deberá tenerse bien presente que el condicionamiento de las competencias ajenas sólo será legítimo cuando el ejercicio de las propias se mantenga dentro de sus límites característicos, esto es, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, y además cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para recabar el parecer de las diferentes Administraciones implicadas.

<sup>349</sup> No en vano y como expone MANUEL JIMÉNEZ DORANTES en *Coordinación Interadministrativa...* cit., pp. 71 y ss., los objetivos materiales de la Ordenación del Territorio, como la ordenación y utilización racional del territorio) buscan la integración en un mismo modelo territorial todas aquellas decisiones que inciden en el espacio físico territorial. Según el autor, la capacidad integradora de la Ordenación Territorial forma parte del contenido esencial de la materia, como así lo demuestran las leyes autonómicas al establecer como uno de sus fines el de

La Jurisprudencia constitucional contenida en la Sentencia 149/1991, de 4 de julio (Fundamento Jurídico 1º B) y 149/1998, de 2 de julio (Fundamento Jurídico 3º), en este caso se postula en el sentido de que para que las actuaciones llevadas a cabo por el Estado en atención a los títulos competenciales propios, puedan condicionar la competencia exclusiva de Ordenación Territorial de las Comunidades Autónomas, es preciso que “el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la Ordenación del Territorio en el que han de ejercerse. Habrá que atender, por tanto, en cada caso a cuál es la competencia ejercida por el Estado y, sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de los preceptos impugnados”<sup>350</sup>.

Podemos afirmar en primer lugar que los instrumentos estatales sectoriales de coordinación territorial han sido notablemente insuficientes. De hecho, hasta ahora, el Estado se ha limitado a regular mecanismos de coordinación específicos en sus distintas leyes sectoriales, los cuales, además, se han dirigido a asegurar la supremacía de las determinaciones sectoriales que les incumben sobre cualquier otro instrumento de ordenación territorial<sup>351</sup>.

En este sentido, afirma ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS que existe una imperiosa necesidad de instrumentos generales de convergencia de las competencias administrativas de trascendencia territorial. Lo que significa que es necesaria una regulación general de las relaciones interadministrativas, al menos a nivel de la función pública de Ordenación del Territorio, que permita el ejercicio de las distintas competencias de manera efectiva, eficaz y coordinada. Hace falta establecer un marco general de referencia, para evitar que continúe adelante el sistema de que cada Ley sectorial acuñe sus propios instrumentos de coordinación<sup>352</sup>.

---

“alcanzar la coordinación de las diversas actuaciones sobre el territorio” (artículo 4.2 de la Ley Canaria 9/1999, de 24 de noviembre, sobre Ordenación del Territorio, y la STC 306/2000, de 12 de diciembre, Fundamento Jurídico, 5), “asegurar la coherencia en la actuación de las Administraciones públicas” (artículo 2.1 de la Ley de Castilla y León 10/1998, de 5 de diciembre, sobre Ordenación del Territorio), o “asegurar la coordinación de las acciones con incidencia territorial que corresponda desarrollar a las diferentes Administraciones Públicas”.

<sup>350</sup> En este sentido, las diferentes acciones sectoriales con incidencia territorial (que tendremos ocasión de estudiar más adelante) que las Administraciones Públicas planeen llevar a cabo en el territorio autonómico deben armonizarse con el modelo territorial global, que no es otro que el modelo autonómico de Ordenación del Territorio.

<sup>351</sup> Se trata, en general, de mecanismos inapropiados, primarios y rudimentarios, igualmente anclados en el Estado centralista, que pretenden “coordinar descoordinando”, imponiendo unilateralmente las decisiones territoriales estatales de índole sectorial sobre las autonómicas integrales. Siendo así que no pueden permitirse decisiones unilaterales en supuestos de concurrencia competencial.

<sup>352</sup> *La Ordenación del Territorio, una encrucijada...* cit., pp. 115 a 116.

Además, existe un gran vacío normativo en cuanto a los mecanismos que permitan dar cumplimiento a la dimensión positiva del deber general de colaboración, un gran déficit de instrumentos de convergencia de las competencias administrativas, muy especialmente en materia de ordenación del territorio. Faltan instrumentos de coordinación entre el planeamiento sectorial de incidencia territorial y el planeamiento territorial integral.

Ya desde el comienzo del proceso autonómico esta cuestión ha sido objeto de preocupación, y de hecho la Sentencia del TC 76/1983, de 5 de agosto, vino incluso a declarar inconstitucional el artículo 9 apartados 1 y 2 de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico<sup>353</sup>. Dicho artículo establecía lo siguiente:

*“1. 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.*

*2. En los supuestos no contemplados en la anterior norma, los planes, programas o acuerdos del Estado y de las Comunidades Autónomas que siendo competencia de una de estas esferas afecten a las otras, se establecerán de mutuo acuerdo entre ambas, y en caso de no alcanzarse este acuerdo las diferencias se someterán al Consejo a que se refiere el artículo 131.2 de la Constitución”.*

El Tribunal Constitucional entendió que el apartado 1 suponía una reformulación del ámbito competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. y que el apartado 2 establecía, por una parte, un papel decisorio a un órgano, el Consejo, que invadía las competencias reservadas a diversos órganos del Estado y de las Autonomías y, por otra, un mecanismo de control sobre la actuación de las Comunidades Autónomas no previsto en la Constitución.

Sin embargo, si bien el Estado no tiene constitucionalmente atribuida una competencia general en materia de Ordenación Territorial, si puede, en virtud del Artículo 149.1.13º establecer fórmulas de coordinación de la competencia autonómica en la materia<sup>354</sup>.

---

<sup>353</sup> BOE nº 197, de 18 de agosto de 1983.

<sup>354</sup> En este sentido, la Jurisprudencia Constitucional en Sentencias como la 102/1995, de 26 de junio, expone que el principio de cooperación que debe preceder al ejercicio respectivo de competencias compartidas por el Estado y las

Esta función instrumental consiste en fijar medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en muchos aspectos y la acción conjunta de las autoridades en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales, un sistema unitario y operativo (SSTC 32/1983 y 144/1985); directrices comunes que hagan posible la actuación conjunta de las diversas Administraciones comprometidas, y superando necesariamente con ello por ejemplo, el insuficiente mecanismo de articulación interadministrativa previsto en el artículo 244 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992<sup>355</sup>.

La solución es pues la cooperación interadministrativa, y así, como indican las SSTC 149/1991, FJ 1.B, y 36/1994, FJ 3, la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio, de manera que el competente en esta materia, al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial (SSTC 149/1991, FJ 1.B, y 36/1994, FJ 3).

Para ello, podrá “elegirse en cada caso las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información<sup>356</sup>, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia (como vimos anteriormente en

---

Comunidades Autónomas permite que aquél arbitre mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria.

<sup>355</sup> El mecanismo del artículo 244.2 del TRLS de 1992, que permanece vigente tras la STC 61/1997 y que tampoco ha derogado ni reformado la Ley 6/1998, de 13 de abril, fue declarado constitucional por la STC 56/1986. El mismo, no supone, en modo alguno, una libertad absoluta de la Administración General del Estado para la realización de actuaciones de incidencia territorial, pues, para empezar, tan sólo sería posible hacer uso de él *in extremis*, en caso de urgencia o excepcional interés público, y cuando únicamente acudiendo al mismo fuese posible el ejercicio de las competencias estatales sectoriales implicadas, lo que exige una ponderación previa de las posibles alternativas con las que se cuenta. Pero, además, este artículo 244.2 (anterior art. 180.2 TRLS de 1976) resulta insuficiente como instrumento de ejecución de actuaciones estatales territorialmente disconformes con las previsiones de la ordenación territorial y urbanística, e inadecuado para nuestro Sistema de Administraciones Públicas, y para los principios en los que se sustenta.

Efectivamente, el artículo 244.2 sólo está pensado para instrumentar la ejecución de actuaciones estatales singulares de carácter sectorial disconformes con el planeamiento urbanístico, no abarcando aquellas que se opongan a la planificación autonómica de ordenación del territorio (consideramos que no es trasladable a este caso), pues supondría una vulneración, al menos potencial, del ámbito competencial autonómico. En todo caso, se trata de un mecanismo quirúrgico y traumático, anclado en el Estado centralista preconstitucional, en exceso genérico y contrario a principios básicos para nuestro Estado Compuesto como los de solidaridad, colaboración, cooperación y coordinación. Su reforma es, pues, urgente, ya que no es éste el tipo de instrumentos de coordinación que la Constitución reclama implícitamente para articular su Sistema de Administraciones.

<sup>356</sup> La STC 85/1993, de 8 de marzo señala que “la existencia de deberes recíprocos de intercambio de información entre las Administraciones públicas es una consecuencia del principio de colaboración que debe presidir las relaciones entre todas ellas” y que “el establecimiento de instrumentos de información recíproca lo único que hace es facilitar el intercambio y acopio de datos a partir de los cuales se produce la autentica coordinación”.

la Disposición Adicional Segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obra Pública), la creación de órganos de composición mixta, etcétera (STC 149/1998, citando la STC 40/1998, F.J. nº 30 y la STC 96/1986)<sup>357</sup>.

Sin embargo, puede suceder que estos cauces o fórmulas de cooperación pueden ser o mostrarse en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir. En estos casos, el criterio básico o fundamental que aporta la jurisprudencia constitucional que estamos comentando es que, teniendo la Comunidad Autónoma correspondiente la competencia exclusiva en materia de Ordenación del Territorio, y siempre que no se haya llegado al oportuno acuerdo o se pueda aplicar el criterio de la competencia más específica, consistente en delimitar el ámbito natural de cada competencia en conflicto (SSTC 149/1991, de 4 de julio F.J. nº 1 B) y 149/1998, de 2 de julio, F.J. nº 3), el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia que, aunque también sea exclusiva, pertenezca a una Comunidad Autónoma<sup>358</sup>.

Es lo que la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984 llama “competencia prevalente”, un criterio aparentemente simple pero que refleja el hecho de que la aprobación de leyes autonómicas en materia de Ordenación Territorial no puede obviar las competencias de otras instancias de poder de ámbito general como es el Estado. En definitiva, según el Tribunal Constitucional la competencia autonómica de Ordenación del Territorio no puede ser tan exhaustiva que excluya toda posibilidad de que el Estado pueda ejercer competencias que requieran para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma.

Como afirma SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ<sup>359</sup>, es preciso insistir en el sentido de la armonización, coordinación o cooperación<sup>360</sup> en este

---

<sup>357</sup> Argumento que se vuelve a repetir en la Jurisprudencia constitucional en la Sentencia 204/2002, de 31 de octubre, en la que señala que “la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía” (STC 181/1988), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias...pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera”.

<sup>358</sup> Sobre la concurrencia de competencias en un mismo espacio físico, ver también las SSTC 25/1983, 113/1983, 68/1984, 77/1984, 11/1986, 225/1993, 229/1993 o 329/1994, ó la SSTC 103/1989, de 8 de junio; 188/1989, de 16 de noviembre; 163/1994, de 26 de mayo y 164/1994, de 26 de mayo.

<sup>359</sup> *Urbanismo y...* cit., pp. 72 a 73.

<sup>360</sup> La Constitución trata de una forma más precisa y homogénea el término coordinación que el de colaboración, del que resulta difícil extraer un significado unívoco, debido tal vez a su utilización descriptiva. El término

cooperación, por otro lado, tan sólo se utiliza en una ocasión, en el artículo 16.3. De la doctrina que el Tribunal Constitucional elabora en torno a las nociones de colaboración, cooperación y coordinación se deriva una relación confusa, en la que la coordinación se trata con una mayor precisión que las otras dos, que se sitúan entre la propia coordinación y diversas formas de participación. De dicha doctrina pueden extraerse estas conclusiones:

1º. La coordinación general como competencia del Estado, persigue la integración de las diversas partes de un conjunto, para evitar contradicciones y disfunciones, y debe ser entendida no sólo como el establecimiento de los procedimientos adecuados, sino también como el conjunto de medidas que aseguren esa integración. Así, la Sentencia 2/1983, de 28 de abril (BOE de 1 de mayo de 1983), manifiesta que “La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente, la realidad misma del sistema. En este sentido hay que entender la competencia estatal de “coordinación general” a propósito de la cual conviene señalar las siguientes precisiones: a) Aunque constituya un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta a la de fijación de las bases, como se desprende del hecho de que en el artículo 149.1 no siempre que se habla de bases se habla también de coordinación general, si bien ésta, cuando se incluye, aparece, salvo en una ocasión (artículo 149.1.15), unida a la competencia sobre las bases (artículos 149.1.13 y 149.1.16); b) la competencia de coordinación general presupone lógicamente que hay algo que debe ser coordinado, esto es, presupone la existencia de competencias de las Comunidades en materia de Sanidad, competencias que el Estado, al coordinarlas, debe obviamente respetar, pues nunca ni la fijación de bases ni la coordinación general deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades; c) la competencia estatal de coordinación general significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas... sino que esa coordinación le corresponde hacerla al Estado; d) en consecuencia, la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario” (Fundamento Jurídico número 2). (En el mismo sentido, las SSTC 42/1983, de 20 de mayo y 144/1985, de 25 de octubre, entre otras). Asimismo, la Sentencia 11/1984, de 2 de febrero (BOE de 18 de febrero de 1984), expone que “la coordinación de las actividades financieras de las Comunidades Autónomas y, en concreto, de sus respectivas políticas de entendimiento no se agota en la emisión de informes no vinculantes... sino que la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario perseguido por la actividad de coordinación exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración” (Fundamento Jurídico 6º).

2º. Al margen de la coordinación general atribuida al Estado en algunas materias, el Tribunal Constitucional pone de manifiesto la exigencia de un deber general de colaboración que no precisa ser justificado en preceptos concretos de la Constitución, ya que es de esencia al modelo de organización territorial vigente en nuestro país y que en alguna ocasión se extiende a la coordinación. Así, la Sentencia 18/1982, de 4 de mayo (BOE de 18 de mayo de 1982. Suplemento al número 118. Corrección de erratas, BOE de 9 de junio de 1982), expone que “este deber que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas, se eleva por la Norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación (artículos 103.1 y 152 CE)”. (Fundamento Jurídico número 14). Del mismo modo, la Sentencia 80/1985, de 4 de julio (BOE de 17 de julio de 1985), Fundamento Jurídico nº2; 152/1988, de 20 de julio (BOE de 24 de agosto de 1988), Fundamento Jurídico 6º; 227/1988, de 29 de noviembre (BOE de 23 de diciembre), Fundamento Jurídico 20, e).

3º. Del principio de colaboración entre las Administraciones Públicas, se deduce, al menos, la obligación de proporcionar información recíproca y prestar auxilio recíproco. Así, la Sentencia 80/1985, de 4 de julio, establece que “de este deber deriva la obligación para las autoridades estatales y autónomas de suministrar recíprocamente información (Sentencia 76/1983, de 5 de agosto) y proporcionar recíprocamente auxilio” (Fundamento Jurídico 2º). Del mismo modo, las Sentencias 104/1988, de 8 de julio (BOE de 25 de junio de 1988), Fundamento Jurídico 5º) o la 11/1986, de 28 de enero (BOE de 12 de febrero de 1986), Fundamento Jurídico 3º.

4º. De cualquier forma, la coordinación, nunca puede suponer una sustracción o menoscabo de las competencias ajenas sometidas a ella, como así se expone acertadamente en Sentencias como la 106/1987, de 25 de junio (BOE de 9 de julio de 1987), en su Fundamento Jurídico 4º, cuando el Tribunal afirma que “como ha dicho la Sentencia de este Tribunal de 4 de julio de 1985 la necesidad de asegurar la acción conjunta, la información recíproca y la maximización de la eficacia no crea en sí mismo competencia alguna para el Estado ni puede ser utilizada, en consecuencia, por éste para limitar indebidamente las competencias de las Comunidades Autónomas. Más bien la coordinación cuenta con la “obligada colaboración” de las Administraciones públicas implicadas, con un *prius*, tanto lógico como jurídico, pues sin colaboración de los entes a coordinar ninguna coordinación es posible”. Postura que se desarrolla por el Tribunal en otras Sentencias significativas a tal efecto como la 27/1987, de 27 de febrero (BOE de 24 de marzo de 1987), la cual en su Fundamento Jurídico 2º dispone que “entre tales fórmulas de relación interadministrativa y de conformidad, en su caso, con los correspondientes Estatutos de Autonomía, el legislador puede disponer la coordinación de la actividad de las Corporaciones Locales por el Estado o por las Comunidades



## Capítulo Segundo. La distribución de las competencias en materia de Ordenación del Territorio. Los límites de las competencias autonómicas

---

Autónomas, según el régimen de distribución de competencias entre aquél y éstas. Como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal en anteriores decisiones (Sentencias 32/1983, de 28 de abril y 42/1983, de 20 de mayo, entre otras), tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias a favor de la entidad coordinada”.

5°. Además, se destaca una distinción clara entre la voluntaria cooperación y la impositiva coordinación, lo cual cobra sentido en el momento en que esa voluntariedad se expande sobre todo aquello que supere el contenido del deber general de colaboración visto. Ello puede deducirse de Sentencias como la 214/1989, de 21 de diciembre (BOE de 11 de enero de 1990), la cual en su Fundamento Jurídico 20.f) expone que “la diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación, encuentra, en efecto, una adecuada expresión en la LRBRL, dado que junto a los artículos 57 y 58, en los que se expresan esas técnicas cooperativas, ya sea funcional u orgánicamente, en los artículos 10.2, 59 y 62, se concretan facultades de coordinación de las Administraciones Públicas. Si bien tanto unas como otras técnicas se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos, la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables. La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición de la coordinación -ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado- es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas”.

6°. Por lo demás, la cooperación supone algo más que una voluntaria actitud en el ejercicio de las competencias en materia de Ordenación del Territorio. En este sentido, dado que el Tribunal Constitucional no se pronuncia sobre títulos abstractos, sino sobre el ejercicio concreto de las competencias, utilizando la idea de perturbación y prevalencia de una competencia sobre otra, parece que la cooperación puede resultar fundamental en el logro de una concurrencia pacífica. Cooperación necesaria que, a nuestro entender, queda claro en la Jurisprudencia Constitucional en Sentencias como la 77/1984, de 3 de julio (BOE de 30 de julio de 1984), la cual en su Fundamento Jurídico 2°, dictamina que “La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio como ya ha declarado este Tribunal (Sentencia núm. 113/1983, fundamento jurídico 1°). Esa concurrencia es posible cuando recayendo sobre el mismo espacio físico las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico. Así en el presente caso, la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto. La competencia de ordenación del territorio y urbanismo (sin que interese ahora analizar la relación entre ambos conceptos) tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial. No cabe excluir, por tanto, que en un caso concreto puedan concurrir en el espacio físico de un puerto de interés general, en este caso el de Bilbao, el ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y el de la Comunidad Autónoma en materia urbanística. Pero esta concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe”; y en el Fundamento Jurídico 3°, “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 sea 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 respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente”.

7°. Al margen de la competencia estatal de coordinación general en determinadas materias, se reconoce esta capacidad de que dispone la Ordenación del Territorio como contenido inherente de la propia competencia, en virtud de su origen y de los objetivos que tiene atribuidos constitucionalmente, como así han expuesto recientemente Sentencias como la ya vista en esta obra 149/1991, de 4 de julio, la cual expresa en su Fundamento Jurídico 1° B) que “la ordenación del territorio es, en nuestro sistema constitucional, un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a la simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquella competencia, sin que de ésta se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio.... Esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta, para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo. Cuando todas esas actuaciones sobre un mismo territorio corresponden a una sola Administración, o en términos más generales, a un sólo ente público, la ordenación del territorio planteará siempre problemas de organización, pero no originará más problemas jurídicos en sentido estricto que aquellos que surjan de la relación entre las potestades de la Administración (o los poderes del ente público) y los derechos de los particulares. Este supuesto se da raras veces, sin embargo, en la realidad. La idea de «ordenación» (o de «planificación», que es el término utilizado en otras lenguas europeas) del territorio nació justamente de la necesidad

concreto caso de la Ordenación Territorial, ya que entiende que es el cauce jurídico obligado para resolver los problemas que puedan plantearse y sólo en último término prevalecerán las competencias sectoriales del Estado sobre las autonómicas de Ordenación Territorial, ya que las Comunidades Autónomas no pueden obstruir el ejercicio legítimo de las competencias estatales. Sin embargo, siempre queda en último término la decisión del Tribunal Constitucional en caso de que aquéllas consideren que el Estado se ha excedido en el ejercicio de sus competencias y ha dejado vacías de contenido las de Ordenación del Territorio de las mismas, o si el Estado ha actuado al margen de la armonización o cooperación interadministrativa<sup>361</sup>.

A continuación, si fuese necesario, se entraría en una segunda fase no negociada de resolución de conflictos, en la que Órganos Neutros o Arbitrales se encargarían de la resolución objetiva de los mismos, determinando la decisión territorial que deba prevalecer, en base a unas reglas de composición de intereses que habría que objetivar en la legislación, sobre la base de dar preferencia a la decisión que más respetuosa resulte para las competencias administrativas ajenas, primando, en la medida de lo posible, las decisiones territoriales adoptadas por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias de Ordenación del Territorio.

### **iii) Especial referencia a la normativa reguladora del contrato de concesión de Obra Pública: la Disposición Adicional Segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo.**

---

de coordinar o armonizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones. Cuando la función ordenadora se atribuye a una sola de estas Administraciones, o, como entre nosotros sucede, a entes dotados de autonomía política constitucionalmente garantizada, esa atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio.

Este condicionamiento de una competencia atribuida por referencia a un concepto que la Ley cántabra sobre la materia (Ley 7/1990) califica de equívoco y la Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid (Ley 10/1984) de «denominación aún confusa en nuestra reflexión teórica», no es ilegítimo y ello no sólo por el hecho de que el territorio puede ser contemplado desde una perspectiva nacional y hasta europea, como recuerda la Ley 6/1989, de la Comunidad Valenciana, sino sobre todo porque, como acabamos de indicar, es inherente a la idea misma de ordenación la actuación de poderes distintos, dotados de competencias propias”.

<sup>361</sup> En este sentido, es necesario asegurar la ponderación de todos los intereses públicos en presencia y la búsqueda de la solución que los armonice y compagine en la medida que sea posible. Para ello, autores como ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS en *La Ordenación del Territorio, una encrucijada...* cit., pág. 119, propone que uno de los aspectos clave sería la imprescindible regulación de un Procedimiento General de Coordinación y Armonización de las Competencias Administrativas de Conformación Territorial, que habrían de utilizar todas las Administraciones Públicas para la elaboración de cualquier plan de incidencia territorial o proyecto singular de trascendencia sobre el territorio. Para el autor, dicho procedimiento, a grandes rasgos, debería contar con una primera fase armonizadora o de coordinación que, tras los pertinentes informes recíprocos de coherencia territorial, terminaría en un proceso de negociación interadministrativa, en el que se haría uso de todas las técnicas de cooperación o colaboración voluntaria, pudiendo tratarse tanto de técnicas organizativas como funcionales.

Además de estos títulos competenciales cruzados anteriormente vistos, hay otros límites de carácter general en el ejercicio de la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio por las Comunidades Autónomas a favor del Estado, como es el caso del respeto de principios constitucionales como la reserva de ley (artículo 81 Constitución) o el desarrollo del derecho a la propiedad, cuya configuración estatal condiciona el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de regulación del suelo.

Por otro lado, es necesario destacar una especial referencia legislativa con respecto a estos límites o condicionantes a esta competencia autonómica de la Ordenación del Territorio, que encontramos en la extensa Disposición Adicional Segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obra Pública<sup>362</sup>.

---

<sup>362</sup> Textualmente, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obra Pública, dedicada a la colaboración y coordinación entre Administraciones públicas, dispone lo siguiente:

*1. La Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas y las entidades locales tienen los deberes de recíproca información y de colaboración y cooperación mutuas en el ejercicio de sus actuaciones de planificación y construcción de obras públicas, según lo establecido por el ordenamiento vigente. Si los procedimientos de colaboración resultaran ineficaces, y cuando se justifique por la incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, el Estado, en el ejercicio de su competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, podrá coordinar los planes de obras públicas competencia de las comunidades autónomas con los planes de obras públicas de interés general.*

*2. La Administración del Estado deberá colaborar con las Administraciones de las comunidades autónomas y las entidades locales a través de los mecanismos de coordinación y cooperación legalmente establecidos, a fin de articular la planificación y construcción de las obras públicas de interés general con los planes de ordenación territorial y urbanística.*

*En defecto de acuerdo entre las Administraciones públicas, y sin perjuicio de lo previsto en la legislación medioambiental, los planes y proyectos de obras públicas de competencia del Estado prevalecerán sobre cualquier instrumento de planificación u ordenación territorial o urbanística en lo que se refiere a las competencias estatales exclusivas, en cuyo caso las comunidades autónomas y las corporaciones locales deberán incorporar necesariamente en sus respectivos instrumentos de ordenación las rectificaciones imprescindibles para acomodar sus determinaciones a aquéllos.*

*3. Los planes o instrumentos generales de ordenación territorial o urbanística calificarán los espacios territoriales necesarios para las diferentes obras públicas de interés general del Estado como sistemas generales y serán clasificados de conformidad con su naturaleza, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.*

*4. La Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias, emitirá informe en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales. Estos informes tendrán carácter vinculante, en lo que se refiere a la preservación de las competencias del Estado, y serán evacuados, tras, en su caso, los intentos que procedan de encontrar una solución negociada, en el plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se entenderán emitidos con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del procedimiento de aprobación, salvo que afecte al dominio o al servicio públicos de titularidad estatal.*

*A falta de solicitud del preceptivo informe, así como en el supuesto de disconformidad emitida por el órgano competente por razón de la materia o en los casos de silencio citados en los que no opera la presunción del carácter favorable del informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en aquello que afecte a las competencias estatales.*

De su lectura, deducimos que en la misma se resumen, como indica MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ y DIEGO J. VERA<sup>363</sup>, todos los mecanismos referidos a los títulos competenciales cruzados que hemos analizado anteriormente, como las referidas a las competencias exclusivas plenas del Estado en materia de obras públicas de interés general del artículo 149.1.24 de la C.E. de los apartados 2º y 3º.

Se afirma a este respecto, que las mismas prevalecerán sobre cualquier instrumento de planificación de Ordenación Territorial o urbanística, prevalencia que rige sólo en los casos referidos a las competencias estatales exclusivas, en los términos en los que se manifestaba el F.J. nº 4 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1998, de 2 de julio, que afirma que *“el Estado, desde sus competencias sectoriales con incidencia territorial, puede condicionar el ejercicio de la competencia autonómica de la ordenación del territorio, con la consecuencia de que, en el supuesto de que exista contradicción entre la planificación territorial autonómica y las decisiones adoptadas por el Estado en el ejercicio de esas competencias, y ensayados sin éxito los mecanismos de coordinación y de cooperación legalmente establecidos, la Comunidad Autónoma deberá incorporar necesariamente en sus instrumentos de ordenación territorial las rectificaciones imprescindibles al efecto de aceptar las referidas decisiones estatales”*<sup>364</sup>.

En este sentido y como expone JAVIER SIERRA GÓMEZ<sup>365</sup>, “la nueva Ley se establece con carácter de legislación básica en la mayoría de su articulado, permitiendo una política más coherente en materia de concesiones, pero ello a su vez exige una serie de mecanismos que permitan solventar las posibles descoordinaciones entre administraciones y las controversias que entre ellas se produzcan”.

Así, este autor sigue diciendo que, además de los procedimientos de cooperación establecidos en la normativa estatal y especialmente en la Ley 30/1992, se articulan en las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda los

---

<sup>363</sup> *La Ordenación del Territorio...* cit., pág. 167.

<sup>364</sup> Sí aporta una novedad sustancial el apartado 4º, al prever el informe vinculante de la Administración General del Estado en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial o urbanística y sus correspondientes efectos, pero sin tener el carácter de básico, lo cual es chocante en el sentido de que la previsión de esos informes según la jurisprudencia constitucional, se ligan a las competencias de coordinación que competen al Estado, de lo cual podría concluirse que, precisamente por no tener esa condición de básicas, podrían ser alterados por la legislación autonómica territorial o urbanística aunque se desplieguen una serie de consecuencias drásticas si la Administración autonómica no solicita el informe, o éste sea disconforme o no se emita en plazo.

<sup>365</sup> *Reflexiones en torno a la nueva ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas*. Revista Anales de Derecho. Universidad de Murcia, nº 21, 2003, pp. 439 a 440.

instrumentos de planificación y coordinación-colaboración respectivamente, ya que se introducen deberes de recíproca información, así como de colaboración y cooperación mutua en la planificación y construcción de obras públicas. Sin embargo, advierte de que la regulación más extensa se hace para los casos de conflicto entre Administraciones, destacando una defensa férrea de las competencias estatales en esta materia, lo que se observa en varios extremos, ya que por un lado basándose en la justificación de que la actuación de las otras Administraciones pueda afectar a la actividad económica general, el Estado puede coordinar los planes de obras públicas autonómicos en razón de su competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica<sup>366</sup>.

Para autores como ANTONIO EMBID IRUJO<sup>367</sup>, la regulación de las consecuencias jurídicas del desacuerdo entre Administraciones que hace la Ley 13/2003, viene a suplir para el contrato de concesión de obras públicas la insuficiencia de los preceptos sobre la colaboración y coordinación entre Administraciones contenidos en normas como la Ley 30/1992 o la Ley 7/1985, que poseen carácter voluntario o no prevén consecuencias jurídicas cuando no se llega a un acuerdo interadministrativo.

Respecto a la colaboración entre diferentes Administraciones para la financiación de un contrato de concesión de obras públicas, cabe recordar que la Ley abre la posibilidad a que mediante convenio pueda participar una Administración distinta a la Administración concedente.

En definitiva, esta Disposición Adicional Segunda, acompañada con el carácter básico de casi toda la Ley y de la posibilidad que abre a tener el mismo carácter a una posible Ley que la desarrolle, según las Disposiciones Finales Primera y Segunda, a nuestro juicio muestran como se adelantó anteriormente, un gran empeño en salvaguardar y sobreponer para la competencia estatal al máximo nivel posible la actuación en materia de obras públicas y de su concesión.

---

<sup>366</sup> En caso de desacuerdo entre Administraciones Públicas, también se establece que serán los planes y proyectos de obras públicas del Estado los que prevalezcan sobre cualquier instrumento de otros niveles de autonomía en lo que se refiere a competencias estatales básicas. Precisamente en la elaboración de esos instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de las competencias estatales deberá solicitarse informe a la Administración General del Estado que será vinculante.

<sup>367</sup> *Comentarios a la Ley Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas*. Ed. Aranzadi (Navarra), 2003, pág. 185. Así, este autor explica que si bien a primera vista, desde el punto de vista de la ordenación jurídica, era necesario el establecimiento de una regulación con carácter general para todas las Administraciones Públicas y de los mecanismos señalados, no lo es tanto desde el punto de vista político, “ya que la precisamente este asunto suscitó determinadas enmiendas realizadas en fase parlamentaria, al cuestionar que la regulación que se pretendía hacer respetase realmente la autonomía de los entes locales y de las comunidades autónomas”.

## **2. Los límites horizontales de las competencias de ordenación territorial de las Comunidades Autónomas: los Planes de Ordenación de Recursos Naturales.**

En este apartado, se analizará otra de las limitaciones que experimentan las Comunidades Autónomas en el ejercicio y desarrollo de su competencia de Ordenación del Territorio, consistente en el respeto, a la hora de establecer los correspondientes Planes de Ordenación Territorial a la ordenación de los recursos naturales que las mismas hayan establecido dentro de su territorio. Nos estamos refiriendo a los denominados Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

De este modo y como indica MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ y DIEGO J. VERA<sup>368</sup>, dentro del carácter complejo y polifacético que tiene la materia medioambiental (STC 102/1995, de 26 de junio, F.J. nº 3), los aspectos relacionados con la ordenación de los recursos naturales poseen un extraordinario interés de cara a indicar condiciones y límites al ejercicio de la competencia autonómica sobre Ordenación del Territorio.

Por otro lado, JOSÉ ALLENDE LANDA indica que el uso racional de los recursos naturales y la conservación y protección del medio ambiente, aunque aparecen intrínsecamente unidos a la Ordenación del Territorio, han permanecido sin embargo deficientemente tratados en la planificación territorial hasta fechas recientes. Así, el autor sigue diciendo que “generalmente ha sido contemplado como un aspecto sectorial, una visión estática de la protección y conservación ambiental, añadida, con poco convencimiento en la Ordenación del Territorio, cuando ésta ha existido realmente.

Hoy ya se admite que cualquier esquema de planificación territorial depende de un soporte notable de condicionantes ecológicos y ambientales de carácter estructural, funcional y dinámico<sup>369</sup>.

### **a) Definición, naturaleza y objetivos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN)**

#### **i) Definición y ámbito territorial de los PORN**

---

<sup>368</sup> *La Ordenación del Territorio...* cit., pág. 181.

<sup>369</sup> *Medio ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad*. Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao 2000 pág. 155.

Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son plenamente instrumentos de planeamiento territorial que, según se recoge en el artículo 16.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en desarrollo del artículo 45 de la Constitución<sup>370</sup>), el cual determina que “son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica”<sup>371</sup>. Tal y como señala la Exposición de Motivos de la Ley, “...desde la perspectiva de la utilización del patrimonio natural, los principios inspiradores se centran: en la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística...”.

Además, sigue diciendo la Exposición de Motivos en relación a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que, junto con las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, (creados ambos en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres) los mantiene como instrumentos básicos perfilándolos como “el instrumento específico de las Comunidades autónomas para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial”. Y no menos importante, señala que “las disposiciones contenidas en estos Planes constituirán un límite de cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes, condición indispensable si se pretende atajar el grave deterioro que sobre la naturaleza ha producido la acción del hombre”.

---

<sup>370</sup> Dicho artículo dispone que “1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la Ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.

<sup>371</sup> Éstos se hayan regulados con carácter de legislación básica en la Ley de Conservación de Espacios Naturales de 1989 (Título II, Artículos 4 a 8), indicando el artículo 4 que “1. Con la finalidad de adecuar la gestión de los recursos naturales, y en especial de los espacios naturales y de las especies a proteger, a los principios inspiradores señalados en el artículo 2 de la presente Ley, las Administraciones Públicas competentes planificarán los recursos naturales. Las determinaciones de esa planificación tendrán los efectos previstos en la presente Ley.

*Como instrumento de esa planificación se configuran los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que, con independencia de su denominación, tendrán los objetivos y contenido establecidos en los apartados siguientes. Son objetivos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales los siguientes: a) Definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate. b) Determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación. c) Señalar los regímenes de protección que procedan. d) Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales que lo precisen. e) Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas”.*

Esto significa que la Ley 42/2007 reconoce a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) efectos prevalentes sobre el planeamiento territorial, considerándolos límites infranqueables para el resto de los instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterarlos o modificarlos, como ya hemos comentado en este mismo Capítulo anteriormente<sup>372</sup>.

En este sentido y como acertadamente expone M<sup>a</sup> LUISA ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS<sup>373</sup>, el Plan de Ordenamiento de los Recursos Naturales (PORN) es un instrumento planificador esencial ya que en él se ha de establecer el marco de referencia dentro del que deben operar el resto de los instrumentos de planificación que afecten al espacio, tanto los de naturaleza eminentemente ambiental, como los de naturaleza urbanística o de desarrollo de actividades sectoriales, con el objetivo de integrar la planificación de los recursos naturales en un amplio marco territorial. Además, el PORN puede recibir distinta denominación en cada Comunidad Autónoma, por lo que –en ocasiones– será difícil identificarlo. Es un plan de una crucial importancia ya que otorga plena efectividad a la declaración de un espacio natural que, sin éste, es en buena medida inoperante, como ya ha señalado la Jurisprudencia Constitucional<sup>374</sup>.

Por otro lado, JOSÉ VICENTE MEDIANILLA CABO, señala que desde las previsiones contenidas en esta Exposición de Motivos, se pueden extraer una serie de características básicas de los mismos al configurarlos como instrumentos de planificación que contienen como finalidad la conservación de los recursos, espacios naturales y especies a proteger, además de como instrumentos flexibles que permiten diverso nivel de intensidad y como instrumentos que prevalecen sobre otros instrumentos de planificación territorial y física, como es el caso de los Planes regionales de Ordenación Territorial<sup>375</sup>.

## ii) Naturaleza jurídica de los PORN

---

<sup>372</sup> A este respecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 sobre esta Ley afirmó que “...se trata de normas (la de los PORN) sobre normas (la de los Planes de Ordenación del Territorio u otros sectoriales y urbanísticos) que establecen la conexión entre ellas en función del principio de especialidad...”.

<sup>373</sup> *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos (régimen jurídico)*. Junta de Andalucía, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla 2004, pp. 203 a 215.

<sup>374</sup> STC 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 6º.

<sup>375</sup> *El régimen jurídico de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales*. Editorial Montecorvo, Madrid 2002, pág. 17.



En cuanto a su naturaleza jurídica, el PORN es una verdadera norma jurídica<sup>376</sup>, aprobándose, como regla general, mediante decreto autonómico. Ahora bien, puede afirmarse que es una disposición de carácter general “peculiar” ya que su naturaleza reglamentaria no obsta para que alguna de sus determinaciones se identifique, más bien, con la naturaleza propia de los actos administrativos<sup>377</sup>. En cualquier caso, la naturaleza eminentemente reglamentaria de los PORN, permite su eventual control jurisdiccional. Sin embargo, la cuestión de la naturaleza jurídica de estos Planes no es pacífica en la doctrina, por lo que habrá que delimitarse si nos encontramos ante un instrumento de planificación medioambiental específico, o si por el contrario se trata de una técnica de planificación territorial.

Para dilucidar esta cuestión habrá que tener en cuenta, como vimos en el Capítulo anterior de este estudio, que uno de los objetivos de la Ordenación del Territorio era precisamente su alcance coordinador del resto de las políticas sectoriales correspondientes tanto a la Comunidad Autónoma (que tiene las competencias exclusivas en la materia) como al resto de entes públicos afectados (fundamentalmente los Entes Locales)<sup>378</sup>.

De lo que no cabe ninguna duda es de que los instrumentos de planificación ambiental previstos en el Título I, Capítulo III de la Ley 42/2007, dado que se refieren a un ámbito físico, son también instrumentos de

---

<sup>376</sup> La naturaleza normativa de los PORN se reconoce expresamente en el FJ 13º de la STC 102/1995, de 26 de noviembre. Algunos diputados insistieron, durante la discusión del proyecto, en que la naturaleza normativa de los PORN debía quedar muy clara, llegándose a proponer la sustitución de “*Planes de Ordenación de los Recursos Naturales*” por el de “*Normas de Ordenación de los Recursos Naturales*”. Vid., enmienda núm. 248, del Sr. Zarazaga Burillo (Grupo Mixto), BOCG-CD, serie A, núm. 93-A, de 27 de octubre de 1988, pág. 89. Debe tenerse en cuenta que no todos los planes o programas tienen carácter normativo, pudiendo distinguirse: - Aquellos que se configuran como directrices de carácter público, sin fuerza vinculante, en las que se definen unos objetivos de política ambiental que sirven para orientar la futura actividad normativa de los poderes públicos. - Los que sí poseen esta naturaleza y, por tanto, fuerza vinculante. Entre ellos destacan, en particular, los PORN. Que los planes revistan una u otra naturaleza depende, no tanto del procedimiento que se utilice para su aprobación, como del contenido del mismo.

<sup>377</sup> Así se destaca en la STSJ de Cantabria de 1 de junio de 1999 (FJ 6º).

<sup>378</sup> En este sentido, ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH, tras analizar la Jurisprudencia constitucional en la materia en, *Ordenación del Territorio y medio ambiente. Problemas de articulación*, Estudios de Derecho y Gestión Ambiental, 1999, pág. 75, afirma que se tiene la impresión de que Ordenación del Territorio y medio ambiente son títulos competenciales intercambiables o que se pueden utilizar indistintamente para la protección de determinados espacios. De esta forma, el autor entiende que esta “intercambiabilidad” de los títulos medio ambiente y Ordenación Territorial se ha puesto de manifiesto en varias Sentencias del Tribunal Constitucional. Así, la Sentencia 170/1989, de 19 de octubre, no toma en consideración la competencia de Ordenación del Territorio, sino que justifica las limitaciones al uso del suelo en la competencia autonómica del desarrollo legislativo en materia de medio ambiente. Los recurrentes argumentaban que el legislador autonómico no había respetado la legislación básica del Estado por no haberse ajustado a la modalidad de protección establecida en ella, al crear una nueva modalidad, la de “Parque Regional”, que a su vez zonifica según niveles de protección, usos y actividades en categorías distintas de las configuradas en la legislación estatal. Sin embargo, el Tribunal rechaza esa imputación afirmando que la legislación estatal permite a la autonómica establecer otras figuras diferentes de protección (F.J. 4º). Por ello, el autor establece como conclusiones que la competencia sobre Ordenación del Territorio incluye la protección del mismo y, por lo tanto, la del medio ambiente en su proyección territorial; sin embargo, esa competencia de Ordenación Territorial está condicionada por la legislación, estatal o autonómica en este caso, dictada para la protección del medio ambiente, que marca así un límite en dicha materia.

Ordenación del Territorio, previendo la Ley la relación que tienen con el resto de instrumentos de planeamiento territorial y urbanísticos.

Por ello, habría que afirmar que los planes y demás instrumentos de protección de la naturaleza previstos en la legislación ambiental deberían enmarcarse en los instrumentos generales de Ordenación del Territorio. De hecho, la STC 306/2000, de 12 de diciembre, entiende que los PORN encajan perfectamente en el título competencial de Ordenación del Territorio y en la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas<sup>379</sup>.

---

<sup>379</sup> Como indica esta Sentencia en su Fundamento Jurídico 5º y siguientes, “Lo anterior no impide entender, a partir de las reiteradas referencias a la genérica incidencia que sobre la ordenación de los usos del territorio presentan los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, y de la expresa calificación de dichos Planes como instrumento de ordenación espacial, que tanto la Junta de Castilla y León como la Diputación Regional de Cantabria centran su controversia con el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales impugnado, principalmente, a partir del título relativo a la ordenación del territorio (arts. 32.1.2 EACL y 24.3 EACant). Por lo demás, la decisión de destacar dicho título ha de reputarse coherente con el hecho de que esta competencia tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo [SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 2; 149/1991, de 4 de julio, FJ 1 b); 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3; 28/1997, de 13 de febrero, FJ 5, y 149/1998, de 2 de julio, FJ 3] y habilita a su titular para la formulación de una política global del territorio coordinadora de las diferentes acciones públicas y privadas con impacto territorial (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30).

Igualmente, a los títulos competenciales expresamente mencionados por los órganos autonómicos ha de añadirse, además, el relativo al desarrollo legislativo y ejecución en materia de «protección del medio ambiente y de los ecosistemas» (arts. 34.1.5 EACL y 25.7 EACant.). Esta adición es el lógico resultado de la reforma de los textos estatutarios operada por las Leyes Orgánicas 11/1998, de 30 de diciembre, para el caso de la Comunidad Autónoma Cantabria y 4/1999, de 24 de marzo, para Castilla y León, toda vez que el canon de control de que debemos hacer uso al resolver los presentes conflictos positivos de competencia es el vigente en el momento de efectuarse el juicio y dictarse Sentencia (por todas, SSTC 118/1998, de 4 de junio, FJ 5, y 195/1998, de 1 de octubre, FJ 3). Por otro lado, y aunque en el Real Decreto 640/1994 no se menciona expresamente la regla competencial que facultaría al Gobierno de la Nación para proceder a la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, del escrito de alegaciones formulado por el Abogado del Estado cabe deducir con toda claridad que se entiende que dicha regla es la contenida en el art. 149.1.23 C.E. De tal modo que la referencia efectuada al establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en el disfrute del derecho al medio ambiente, así como en las vinculaciones y limitaciones resultantes de la existencia de una red de parques nacionales, reviste exclusivamente la condición de argumento ex abundancia esgrimido en defensa de la competencia de la Administración del Estado para la aprobación del aludido Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Por consiguiente, no es posible inferir que se haya tratado de fundamentar la conformidad a la Constitución de la actuación estatal en el título competencial enunciado en el art. 149.1.1 C.E. Tanto menos cuanto que no se afirma en ningún momento que con la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales se persiga la regulación de esas condiciones básicas de igualdad en el disfrute de los derechos constitucionales implicados, sino tan sólo que la gestión centralizada -concepto que incluiría la potestad aprobatoria del Plan- sería el único medio para evitar divergencias en los criterios técnicos de protección que pudieran influir negativamente en esas condiciones básicas. Consecuentemente, con la utilización de este argumento el Abogado del Estado no hace otra cosa que advertir de un riesgo, por lo demás estrictamente potencial o hipotético, cuya conjuración no puede llevarse a cabo ignorando el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias.

6. Sentado esto, debemos reiterar una vez más el carácter complejo y polifacético que presentan las cuestiones atinentes al medio ambiente (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3). Desde la perspectiva que ahora interesa, dicho carácter se traduce en la transversalidad de las competencias sobre medio ambiente en su configuración constitucional en cuanto que, como dice la expresada STC 102/1995, el medio ambiente incide «en otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1.1, 3, 7, 8, 10 y 11 C.E.)». Por ello lo ambiental es un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales con incidencia sobre los diversos recursos naturales integrantes del medio ambiente (SSTC 102/1995, FJ 6 y, en relación con la concreta técnica de evaluación de impacto ambiental, STC 13/1998, de 22 de enero, FJ 7)».

Sobre la naturaleza jurídica de los PORN resulta muy importante la Sentencia de 1 de junio de 1999, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria. En ella, se sostiene que la aprobación de uno de estos Planes por una Comunidad Autónoma supone el ejercicio de su competencia de ejecución de la legislación básica estatal sobre espacios naturales protegidos, configurándolos además como normas reglamentarias y por tanto con carácter normativo. Además, la Sentencia considera que los Planes forman parte o se incardinan en la competencia de Ordenación del Territorio, dada la naturaleza omnicomprensiva de la misma.

Línea jurisprudencial que el mismo Tribunal Superior de Justicia de Cantabria vuelve a mantener en su Sentencia de 23 de junio de 2000, en la cual el Tribunal entiende que sobre un mismo espacio natural protegido pueden coexistir los instrumentos de planificación previstos ya en la derogada Ley 4/1989 y que se vuelven a reflejar en la 42/2007, y los Planes Urbanísticos, aunque estima que, sentada esta compatibilidad, dada la regulación prevista en el artículo 18.2 de la Ley, como ya hemos visto anteriormente, los PORN prevalecen sobre los Planes Urbanísticos<sup>380</sup>.

Por otro lado y como regla general, para la elaboración y aprobación de los PORN, el artículo 21.1 de la Ley establece que *“corresponde a las Comunidades autónomas la elaboración y la aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en sus respectivos ámbitos competenciales”* y prosigue en el apartado segundo disponiendo que *“el procedimiento de elaboración de los Planes incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las organizaciones sin fines lucrativos que persigan el logro de los objetivos de esta Ley”*.

Con tales trámites se pretende garantizar la participación de los ciudadanos y otros sectores concernidos. Como quiera que su fundamento último se encuentra en la Constitución Española<sup>381</sup>, su omisión determinará, necesariamente, la nulidad radical del PORN. Uno de los aspectos más

---

<sup>380</sup> Mención especial debe hacerse igualmente en este sentido a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 28 de febrero de 2000, que entró a considerar el tema relativo a un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales que delimita la tipificación de las infracciones administrativas previstas con rango de Ley. Por otro lado, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 19 de enero de 2001 en sus Fundamentos Jurídicos 8º a 10º, analiza en profundidad la relación existente entre los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Instrumentos de Planeamiento Urbanísticos, fijando la prevalencia de los primeros frente a estos últimos. Del mismo modo, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera) de 25 de febrero de 2000, con respecto a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 3 de marzo de 1992.

<sup>381</sup> Según el TC la inclusión de estas garantías responde a un propósito *“loable y en ningún caso impertinente como se ha pretendido”* (STC 102/1995, FJ 13, párr. 6).

criticables de la anterior regulación era, sin duda en mi opinión, la falta de mención expresa de la participación de las entidades locales incluidas en el ámbito del parque o su entorno, lo cual ya sí se recoge de manera genérica, eso sí, en la nueva Ley. Considero indispensable que, por ser ellas las más directamente afectadas por la declaración y –por ende– las mejor informadas sobre sus necesidades y carencias deben, no sólo de ser consultadas, sino que tiene que asegurarse su participación activa en los momentos de elaboración y decisión del PORN<sup>382</sup>, a lo cual ha sido afortunadamente sensible la nueva redacción legal.

Por último, no es preciso el dictamen del Consejo de Estado, u órgano consultivo equivalente en las comunidades autónomas<sup>383</sup>.

---

<sup>382</sup> La audiencia a los interesados y a los ciudadanos (individual o corporativa) está prevista en el artículo 105 a) y c) de la Constitución. Como precisa la STC 102/1995, en su FJ 13º, párr. 6º, se trata de: “(...) un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como de una garantía para el mayor acierto de las decisiones conectada con a otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa (...) sin olvidar, por otra parte, que tal audiencia está ligada a la solidaridad colectiva respecto al medio ambiente reflejada en el derecho de todos a disfrutarlo y en el correlativo deber de conservarlo. Por su parte, las normas internacionales se alinean decididamente en esa tendencia y así la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) hija y heredera de la Declaración de Estocolmo veinte años atrás, exige que se de participación en al tarea a todos los ciudadanos interesados quienes podrán tener acceso efectivo a los procedimientos”.

<sup>383</sup> En el proceso de elaboración de los reglamentos será necesario el dictamen el Consejo de Estado “en los casos legalmente previstos”. Para concretar cuales son tales casos, deberá estarse a lo dispuesto en Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, cuyo art. 22 prevé que: “La Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos: 3.- Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes, así como sus modificaciones”. La posible nulidad del PORN por la falta de dictamen del Consejo de Estado, se planteó a propósito del Decreto 34/1997, de 5 de mayo, de la Diputación Regional de Cantabria, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel. Contra éste interpuso recurso contencioso-administrativo el ayuntamiento de Bárcena de Cicero, que se basaba, entre otras razones, en la falta del dictamen del Consejo de Estado.

Es muy ilustrativa la doctrina recogida en la STSJ de Cantabria de 1 de junio de 1999 (FJ 6º), que resuelve dicho recurso. A continuación se reproducen alguno de sus párrafos por considerarlos de particular interés: “(...) se aduce, como cuarto motivo de impugnación, que el PORN ha sido aprobado en orfandad del preceptivo Dictamen del Consejo de Estado. En el criterio de la parte actora, ello comporta la infracción de lo dispuesto en la Ley Orgánica Reguladora del Alto Cuerpo Consultivo y en la disposición adicional primera de la Ley 8/1994, de 19 de mayo), de regulación de la Comisión Mixta de las Cortes Generales para la Unión Europea. Esto es, se sostiene que, o bien el PORN es un reglamento ejecutivo precisado de previo y preceptivo Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, o bien es un reglamento dictado en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales, motivo por el cual dicho Dictamen es también requerido (artículo 22, apartados 2 y 3, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado).

Comenzando por el primero de los reparos señalados, hemos de recordar que en la actualidad está consolidada la doctrina que considera que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (que prescribe que el Dictamen será preceptivo para las comunidades autónomas en los mismos casos previstos en la propia Ley para el Estado, si han asumido las competencias correspondientes), tal Dictamen es exigible cuando un reglamento autonómico se dicta en ejecución de una ley estatal. En nuestro caso, hay una Ley Estatal Básica, la 4/1989, en cuya virtud del PORN ha sido elaborado y aprobado, pero dista de estar claro que el Plan sea un reglamento de ejecución de la misma. Es indudable que el PORN, como otras muchas manifestaciones del heterogéneo fenómeno de la planificación administrativa, ostenta carácter reglamentario (...) Al PORN cuadran sin problemas serios tales características (...) Cabe matizar, empero, que es una disposición de carácter general un tanto peculiar, de la misma manera que lo son los planes generales de ordenación urbana, cuya naturaleza reglamentaria no obsta a que algunas de sus determinaciones se correspondan más bien con las de los actos administrativos. Lo mismo es predicable del PORN. Y de igual manera que un plan general de ordenación urbana no es un reglamento ejecutivo de la Ley del Suelo, tampoco un PORN es, a diferencia de lo que sostiene el Ayuntamiento

Y ya en lo referente a su ámbito territorial, se ha discutido si este plan debe limitarse a un espacio natural protegido o si, por el contrario, puede rebasar el ámbito del mismo. Su propia finalidad implica la posibilidad de que se extienda a un ámbito que supere el del espacio natural en cuestión<sup>384</sup>, por lo que puede recoger medidas restrictivas para un ámbito más amplio que, en gran medida, condicionarán la eficacia de las que se deban adoptar en el

---

*recurrente, un reglamento ejecutivo de la legislación básica estatal sobre espacios naturales protegidos.*

*Los llamados reglamentos ejecutivos no pueden identificarse por la mera subordinación a la ley puesto que, como es notorio, cualesquiera reglamentos están vinculados a la legalidad de origen parlamentario o gubernamental de rango asimilado a ella. Pero tampoco por constituir aplicación o materialización sin más de disposiciones legales, toda vez que entender tal cosa supondría asignar al concepto de ejecución reglamentaria de las leyes un contenido amplísimo y, por tal razón, huero de auténtica entidad sustancial. En último término, cualesquiera reglamentos, salvo los independientes, desarrollan o aplican leyes, pero no por tal motivo todos ellos se dictan en ejecución de las leyes, que es el requisito exigido para la preceptiva intervención dictaminante de la Comisión Permanente del Consejo de Estado. No es caso o lugar, ni tampoco somos quienes para hacerlo, de ensayar teoría general alguna sobre la potestad reglamentaria, pero no podemos limitarnos a afirmar, secamente, que el PORN no es un reglamento ejecutivo. Es preciso que expliquemos por qué opinamos así, puesto que de ahí pende la estimación o desestimación del reproche alegado por la parte actora, que merece, como cualquier otro aducido en una demanda, una respuesta suficiente.*

*Para identificar si a una disposición de carácter general conviene o no el apelativo de ejecutiva, hay que partir del cuadro general de las relaciones ordinarias entre la ley y el reglamento, cuadro en el que el segundo aparece subordinado a la primera pero, a la vez, colaborando con ella en la regulación de la materia de que se trate, puesto que es impracticable una normación legal agotadora y por sí misma suficiente que no precise del complemento reglamentario. En suma, todo reglamento, salvo los independientes y los dictados con base en una habilitación legal en blanco y en la medida en que unos y otros tengan cabida en nuestro sistema de fuentes, desarrolla o complementa una regulación legal previa a la que se encuentra subordinado. Pero eso no es suficiente para reputar a un reglamento de ejecutivo; es preciso que la regulación que contiene se dirija directamente al desarrollo de la ley. Así lo ha entendido el Consejo de Estado en la importante moción de 22 de mayo de 1969, concerniente a su propia intervención consultiva en la elaboración de los reglamentos ejecutivos de las leyes. Allí se precisa que son tales los «directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera tal que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento». La relativa antigüedad de la moción y las notables transformaciones que el ordenamiento jurídico español ha sufrido en los últimos treinta años no empecen a la que el concepto de reglamento ejecutivo en ella expuesto siga teniendo vigencia. A él se remite el propio Consejo de Estado, por ejemplo, en el Dictamen núm. 2774/1995, de 14 de diciembre de 1995. Por su parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de mayo), hace suya, en su fundamento jurídico 4, dicha definición, añadiendo que si en todos los reglamentos es perceptible una función ejecutiva entendida en sentido amplio, sólo son propiamente ejecutivos aquellos a los que se refiere la moción del Consejo de Estado en los términos que han quedado transcritos.*

*El criterio luce también en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, cuya Sentencia de 17 de junio de 1997) asigna a los reglamentos ejecutivos la «finalidad de completar, desarrollar o concretar lo que en la ley aparece regulado de modo más genérico o en forma principal, dejando a la Administración un espacio regulativo a rellenar por medio del Reglamento en el que se precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre ella». La Sala es consciente de que, en ocasiones, no resulta sencillo discernir si un reglamento es verdaderamente ejecutivo o no, también de que, posiblemente, la tradicional clasificación tricotómica de las disposiciones de carácter general (ejecutivas, independientes y de necesidad), no dé razón suficiente de la realidad, puesto que no es descartable la existencia de otras figuras reglamentarias ubicadas entre las ejecutivas «sensu stricto» y las independientes. Pero al margen de tales cuestiones, más propias de la elaboración doctrinal que de esta sede, nos parece inconcluso que el PORN no puede ser considerado un reglamento ejecutivo, puesto que su contenido regulador no se dirige a completar, desarrollar o pormenorizar las disposiciones de la Ley 4/1989, de 27 de marzo». Sobre la innecesidad del dictamen del Consejo de Estado en la aprobación del PORN, vid. también SSTs de 29 de octubre de 1976; 24 de septiembre de 1980 y 27 de junio de 1990.*

<sup>384</sup> Existen algunos casos en los que el PORN se ha utilizado para un ámbito territorial más amplio. Así ocurre, por el ejemplo con el PORN de la Cuenca Hidrográfica de la Albufera de Valencia; el PORN de Asturias; y los PORN canarios, que se incluyen dentro de los planes insulares de ordenación.

interior del espacio protegido que se declare de acuerdo con sus previsiones<sup>385</sup>. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, al señalar que “(...) *el ámbito espacial del PORN puede ser una zona concreta o el territorio entero, por qué no, de la Comunidad Autónoma correspondiente*”.

### iii) **Objetivos y contenido de estos Planes**

Por otro lado, es la propia Ley 42/2007 la se encarga de delimitar los objetivos concretos de los PORN en su artículo 17, determinando los siguientes:

- a) Identificar referenciar los espacios y los elementos significativos del Patrimonio Natural de un territorio y, en particular, los incluidos en el Inventario del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, los valores que los caracterizan y su integración y relación con el resto del territorio.
- b) Definir y señalar el estado de conservación de los componentes del patrimonio natural, biodiversidad y geodiversidad y de los procesos ecológicos y geológicos en el ámbito territorial de que se trate.
- c) Identificar la capacidad e intensidad de uso del patrimonio natural y la biodiversidad y geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que deban establecerse a la vista de su estado de conservación.
- d) Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias contenidas en la presente Ley.
- e) Señalar los regímenes de protección que procedan para los diferentes espacios, ecosistemas y recursos naturales presentes en su ámbito territorial de aplicación, al objeto de mantener, mejorar o restaurar los ecosistemas, su funcionalidad y conectividad.
- f) Prever y promover la aplicación de medidas de conservación y restauración de los recursos naturales y los componentes de la biodiversidad y geodiversidad que lo precisen.
- g) Contribuir al establecimiento y la consolidación de redes ecológicas compuestas por espacios de alto valor natural, que permitan los movimientos y la dispersión de las poblaciones de especies de la flora y de la fauna y el mantenimiento de los flujos que garanticen la funcionalidad de los ecosistemas.

---

<sup>385</sup> No puede olvidarse que en la actualidad está completamente superada la idea de los espacios protegidos como “islas”, lo que subyace a lo largo de todo el articulado de la LPNB que se promulga con el objeto de establecer un sistema de protección de la naturaleza en general y no limitado a concretos espacios, aunque sin pretender una aplicación indiscriminada a todo el territorio nacional.

En cuanto al contenido mínimo de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales/ Medio Natural y/o Rural/es, el mismo debe contemplar, como dispone el artículo 19 de la Ley 42/2007, la delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación, y descripción e interpretación de sus características físicas, geológicas y biológicas; el inventario y definición del estado de conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad, de los ecosistemas y los paisajes en el ámbito territorial de que se trate, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura; la determinación de los criterios para la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los recursos naturales y, en particular, de los componentes de la biodiversidad y geodiversidad en el ámbito territorial de aplicación del Plan; la determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad; la aplicación, en su caso, de alguno de los regímenes de protección de espacios naturales; el establecimiento de los criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial de aplicación del Plan, para que sean compatibles con los objetivos de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad; la identificación de medidas para garantizar la conectividad ecológica en el ámbito territorial objeto de ordenación; y por último, una memoria económica acerca de los costes e instrumentos financieros previstos para su aplicación.

Para justificar esta minuciosidad, ya el Tribunal Constitucional acudió al conocido argumento de que *“en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen a las CCAA es menor que en otros ámbitos”*, de manera que *“(…) aún cuando a la lista, enumeración o catálogo se le haya achacado un excesivo casuismo, tal reproche no resulta, sin embargo, aceptable”* pues *“ante todo, es preciso recordar que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos. Las cinco finalidades a tener en cuenta y las siete previsiones son muy genéricas por su formulación abstracta, que a su vez recoge los puntos de referencia manejados en el lugar pertinente del texto constitucional”*<sup>386</sup>.

- b) Los efectos y alcance de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales**
- i) La impreviabilidad de las disposiciones de los PORN frente a los ordenamientos territoriales y sectoriales**

---

<sup>386</sup> STC 102/1995, FJ 13º, párr. 2º.

Por su parte y siendo lo que resulta más relevante a esta Tesis, en cuanto a los efectos de los PORN, los mismos tendrán los efectos que determinen sus propias normas de aprobación (artículo 18.1 de la Ley 42/2007), aunque, sus contenidos serán obligatorios y ejecutivos constituyendo un verdadero límite<sup>387</sup> para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física<sup>388</sup>. Y así, el artículo 18.2 de la Ley establece que *“cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos”*.

Y ya en el punto tercero, expone que *“asimismo, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica. Las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública”*.

La imposibilidad de separar radicalmente la Ordenación del Territorio y la Ordenación Ambiental, lleva consigo, con el fin de asegurar la operatividad de los fines que contempla, el deber de adaptar los instrumentos de Ordenación Territorial o física que, en su caso resulten, contrarios a los PORN, a lo dispuesto en ellos, de manera que, en tanto esa adaptación no se lleve a cabo, se observará lo previsto en los aquellos<sup>389</sup>.

---

<sup>387</sup> Algunos autores han cuestionado la idoneidad de esta primacía en cuanto puede contribuir a sectorializar, aún más, las competencias que inciden sobre el medio ambiente al excluir del ámbito de la ordenación del territorio los objetivos ambientales. Una de las críticas recurrentes de distintos grupos durante la tramitación del proyecto de ley fue, precisamente, su enfoque sectorial y fragmentario.

<sup>388</sup> Para el TC la delimitación de los efectos de tales planes, no invade, usurpa o menoscaba las competencias de las Comunidades Autónomas.

<sup>389</sup> Como ya hemos comentado, la prevalencia del PORN sobre el planeamiento urbanístico se declara terminantemente en la STSJ de Cantabria de 19 de enero de 2001 (FJ 10º): *“(…) El problema planteado ha encontrado su solución en el art. 5.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo (...) que tras definir en su art. 4 el contenido y los objetivos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, regula específicamente los efectos de los mismos y sus relaciones con las normas de planeamiento urbanístico (...). Del precepto reseñado se desprenden las siguientes conclusiones: a) las determinaciones de los PORN prevalecen sobre las contenidas en los restantes instrumentos de ordenación urbanística del territorio, incluidas lógicamente las normas de planeamiento urbanístico municipal; b) dichas normas deberán adaptarse a los contenidos del PORN en todas aquellas determinaciones de las mismas que resulten contradictorias con las prescripciones de aquél, debiendo comenzarse un proceso de reordenación normativa en el sentido indicado, en el que las normas de planeamiento urbanístico deberán acomodarse y respetar escrupulosamente las disposiciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales; c) como en el supuesto de autos dicha adaptación todavía no se ha producido, ni tan siquiera comenzado dicho proceso la contradicción entre las prescripciones del PORN, publicado con posterioridad a las NN. SS, y las disposiciones de*



Ello significa que la competencia autonómica para la Ordenación del Territorio, en cuanto pueda incidir en la regulación de alguno de los aspectos relativos a los espacios protegidos contemplados en el PORN, está subordinada a la contenida en los ellos, de manera que las Comunidades Autónomas pueden establecer normas que aumenten o mejoren en nivel de protección previsto en los PORN (normas adicionales de protección) pero, en ningún, podrán adoptar disposiciones que puedan contradecir u obstaculizar la aplicación de la normativa básica estatal de la que los PORN son instrumento<sup>390</sup>.

Imperatividad de los PORN que incluso se ve claramente, a nuestro juicio, reflejada en la delimitación de la protección cautelar establecida en el artículo 22 de la Ley 42/2007, como medida de precaución para la real eficacia posterior del Plan a su aprobación<sup>391</sup>.

Son planes que corresponde elaborar y aprobar a las Comunidades Autónomas y que, como indica FERNANDO LÓPEZ RAMÓN<sup>392</sup>, perfectamente pueden ser incluidos entre los instrumentos de Ordenación del Territorio, puesto que son planes directivos que condicionan el alcance no sólo de los planes urbanísticos, sino también de las restantes políticas sectoriales como se subraya en la Sentencia del Tribunal Constitucional 306/2000 (caso del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Picos de Europa).

Sin embargo, tal y como afirma ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS<sup>393</sup> parte de la doctrina ha expresado su desacuerdo con los efectos

---

*éstas debe resolverse con la aplicación directa y preferente de las primeras, en todo aquello en que ambos instrumentos normativos entren en colisión”.*

<sup>390</sup> Respecto a las restantes actuaciones, estos Planes tendrán carácter *indicativo*, lo que implica que la Administración deberá de justificar toda actuación o programa sectorial que se aparte de los mismos<sup>56</sup>: “(...) *la doble función, vinculante e indicativa, según incidan en la materia de medio ambiente o en otros sectores y su prevalencia respecto de la planificación territorial, son, por su propia naturaleza aspectos esenciales y además imprescindibles para lograr la finalidad protectora que les viene asignada*”.

<sup>391</sup> En este sentido, dicho artículo dispone que “*durante la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales o delimitado un espacio natural protegido y mientras éste no disponga del correspondiente planeamiento regulador, no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan*” (apartado primero), y que “*iniciado el procedimiento de aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y hasta que ésta se produzca no podrá otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión que habilite para la realización de actos de transformación de la realidad física, geológica y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante*” (apartado segundo). Todo lo cual viene a suponer una absoluta imposibilidad de que exista cualquier operación administrativa sobre la zona objeto de planeamiento hasta tanto en cuanto se apruebe éste definitivamente.

<sup>392</sup> *Introducción al... cit.*, pág. 61

<sup>393</sup> *Hacia la racionalización del uso de los recursos naturales: La planificación ambiental*. Revista de Derecho Urbanístico, nº 165, 1998, pp. 143 y ss.

de supervalía atribuidos a los PORN, pues consideran que esta normativa atenta contra las competencias autonómicas de Ordenación del Territorio y medio ambiente, y porque rompen la que consideran regla de oro del sometimiento de los planes especiales y sectoriales a las pautas de los planes territoriales de ámbito general.

Entre sus contenidos, figura la determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en el territorio por las Comunidades Autónomas, en función de los espacios y especies a proteger determinadas en el correspondiente Plan autonómico de Ordenación de los Recursos Naturales.

De la diversa tipología de éstos, los que más incidencia directa guardan con la Ordenación del Territorio y, consiguientemente con la colisión en que puedan entrar con los planes integrales de Ordenación Territorial de las Comunidades Autónomas, están los Planes de Ordenación de los Recursos de la zona y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques<sup>394</sup>.

Así, estas incidencias sobre la Ordenación del Territorio son en gran medida incidencias que sobre dicha ordenación proyecta el ejercicio de otras competencias autonómicas. Además, la vinculación del restante planeamiento territorial y del urbanístico al contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se establece legalmente en términos absolutos, fijándose sucesivamente por la anteriormente citada Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el principio de obligatoriedad de su respeto para las propias Comunidades Autónomas, la vinculación para los restantes planes territoriales y urbanísticos de la Comunidad Autónoma, la adaptación obligatoria, incluso, de dichos planes y su primacía inmediata<sup>395</sup>.

---

<sup>394</sup> Como indica la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, F.J. nº 3, estas Directrices cuya aprobación compete al Estado y que se explican por el hecho de que la elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales corresponde a las Comunidades Autónomas aunque para tal atribución no se valen ya tanto de las competencias sobre ordenación territorial como de las que tienen asumidas, en cambio, en materia de desarrollo legislativo y gestión sobre el medio ambiente, incluso con respecto a los Parques Nacionales, “son el vértice de la estructura piramidal que termina por abajo en los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques naturales.

<sup>395</sup> Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de estos Planes se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación del territorio existentes, teniendo, asimismo, carácter indicativo con respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales y sus determinaciones se aplicarán subsidiariamente. Además, las repercusiones de los PORN sobre el territorio no acaban en esto, ya que según el artículo 7 de la citada Ley, “*durante la tramitación de un Plan de ordenación de los recursos naturales no podrán realizar actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos de dicho Plan. Iniciado el procedimiento de aprobación de un Plan de ordenación de los recursos naturales y hasta que ésta se produzca, no podrá otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión que habilite para la realización de actos de transformación de la realidad física y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante. Este informe sólo podrá ser negativo cuando en el acto pretendido concurra alguna de las circunstancias a que se refiere el número anterior...*”

En contraste con ese imperativo cuadro de efectos, la incidencia de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales respecto a los planeamientos y políticas sectoriales es más suave, como hemos visto sucede en general con los instrumentos de Ordenación del Territorio.

La Ley justifica esta prevalencia de los Planes sobre los instrumentos globales de Ordenación Territorial, por sus objetivos conservadores frente a la transversal intención del legislador de la conservación medioambiental, pero también es de destacar que los objetivos de la planificación ambiental suelen coincidir en buena medida con los objetivos de la planificación territorial general.

Esta superposición de lo ambiental con la estricta planificación territorial que se observa en la configuración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales es destacada también, como vimos, por el Tribunal Constitucional (en este sentido, véase a modo de ejemplo, la citada STC 306/2000, F.J. nº 9,194/2004, F.J. nº 20 d) y 101/2005, de 20 de abril, F.J. nº 7)<sup>396</sup>.

## **ii) El caso particular de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Competencia para su aprobación y elaboración**

Por otro lado, hay que mencionar un aspecto de relevancia relacionado con estos Planes, consistente en el problema de la competencia para la aprobación de los PORN de los parques nacionales que abarquen más de una Comunidad Autónoma. De lo expuesto hasta ahora resulta que la aprobación del PORN de un parque nacional corresponde, como regla general, a la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial se encuentre (artículo 21.1 de la Ley 42/2007). Así lo entiende la doctrina y ha confirmado el TC en su sentencia 102/1995<sup>397</sup>.

Sin embargo, el problema surge cuando se trata de determinar la Administración competente para la aprobación de este plan en el caso de que el parque nacional abarque el territorio de dos o más Comunidades Autónomas. Para ello, una alternativa viable sería la de compartir la

---

<sup>396</sup> Así y como expone el F.J. nº 7 de la STC 306/2000, el carácter transversal de la competencia para el establecimiento de la legislación básica sobre protección del medio ambiente permite al Estado introducir un mandato de planificación de los recursos naturales, con el contenido y las finalidades a que se ha hecho referencia, incidiendo con ello sobre las competencias autonómicas de ordenación del territorio y de desarrollo y ejecución de la legislación ambiental, asumidas ambas por las Comunidades Autónomas.

<sup>397</sup> Fundamento Jurídico 13º.

elaboración del plan entre las autonomías concernidas, de manera que cada una de ellas elaborase la parte del mismo correspondiente a su territorio<sup>398</sup>.

El TC se ha pronunciado sobre este tema en la sentencia 306/2000, de 12 de diciembre<sup>399</sup>, que trae su causa en los conflictos de competencia planteados por la Junta de Castilla y León y la Diputación Regional de Cantabria en relación con el PORN de los Picos de Europa aprobado por el Gobierno por el RD 64/1994, de 8 de abril. En dicha sentencia, el Alto Tribunal atiende, en parte, las demandas de los recurrentes, aunque también mantiene la vigencia de determinados artículos del RD controvertido. Para ello, recuerda que la regla general es que la competencia para la aprobación de los PORN corresponde a las Comunidades Autónomas, sin que la competencia estatal para dictar la legislación básica sobre el medio ambiente pueda invocarse en este caso<sup>400</sup>.

Ahora bien, ello no implica el negar toda competencia del Estado en este proceso, por cuanto, al corresponder a éste la declaración por ley de los parques nacionales, deben estimarse lícitos la adopción por el mismo de los “*actos preparatorios*” que sean precisos para el ejercicio de dicha facultad (F.J. 9º). Entre los mismos, se incluye la elaboración del PORN. Por ello concluye afirmando que “*no vulneran las competencias autonómicas (...) aquellos contenidos del plan que revisten la condición de actos preparatorios de dicha declaración*”.

Con ello, se trata de evitar la aparición de “*contradicciones y disfunciones que en caso de materializarse dificultarían la efectividad de la declaración proyectada*”. Por tanto, aunque se estiman parcialmente los conflictos promovidos, se mantiene la vigencia de los preceptos del Decreto que corresponden a esta finalidad preparatoria. Más allá van los Magistrados que formulan votos particulares al considerar que no se ha producido invasión alguna de la esfera autonómica, defendiendo la competencia del Estado para la aprobación de este PORN con base en los siguientes argumentos<sup>401</sup>:

---

<sup>398</sup> No obstante, los inconvenientes de esta solución se han puesto de relieve por la doctrina, que destaca los posibles resultados fraccionarios y la necesidad de una gran coordinación entre los actores.

<sup>399</sup> BOE núm. 14, de 16 de enero de 2001.

<sup>400</sup> En el FJ 7º el TC indica que: “*El título competencial retenido por el Estado “ex” artículo 149.1.23 no habilita a éste para aprobar por sí mismo los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. De lo expuesto, debe concluirse que no corresponde a la competencia del Estado la elaboración y aprobación de los PORN tal y como están configurados en la legislación vigente, ya que el grado de detalle con que este tipo de instrumentos de planificación ha de incorporar (pues en ellos se plasma necesariamente la selección de una de las diversas alternativas posibles) no se compadece con el concepto de lo básico*”.

<sup>401</sup> Punto 2.2 del voto particular.

La singularidad de los PORN respecto de los instrumentos de Ordenación del Territorio, que conduce a considerar que su regulación cae en el ámbito material a que se refiere el artículo 149.1.23 de la Constitución, es decir, la legislación básica sobre protección del medio ambiente. Tal competencia habilita al Estado para establecer la legislación básica. Aunque se admite que los espacios naturales no son específicamente objeto de distribución de competencias, el título competencial considerado faculta al Estado para establecer la regulación de los instrumentos de planificación de los recursos naturales tales como los PORN.

Y por último, la competencia en materia de legislación básica permite al Estado, en supuestos ciertamente excepcionales, adoptar medidas de ejecución cuando tales medidas sean esenciales o fundamentales para garantizar la satisfacción de los intereses que, precisamente, han justificado la atribución al Estado de las competencias para establecer la legislación básica en una materia determinada.

Por lo tanto, si es de interés general según se expone en la Ley la conservación de ciertos lugares y, por esta razón, su declaración y su gestión es una gestión conjunta entre el Estado y las Comunidades Autónomas, este mismo interés general exige que se acredite suficientemente que el espacio cuya declaración como parque nacional se pretende sea representativo del patrimonio natural y de que incluya alguno de los principales sistemas naturales españoles. Por todo ello, estiman los magistrados que la única manera de acreditar la concurrencia de las razones materiales que justifican el ejercicio de la competencia del Estado, es mediante la previa aprobación del PORN correspondiente.

### iii) **Las Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales, como límites de los PORN**

En el estudio de la Ordenación de los Recursos Naturales, es muy significativa la disposición reflejada en el artículo 16.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad<sup>402</sup>, según la cual *“el Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades autónomas, elaborará, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, unas **directrices para la ordenación de los recursos naturales a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades autónomas**”*. Y en el punto tercero, se establece que *“es objeto de dichas*

---

<sup>402</sup> BOE nº 299, de 14 de diciembre.

*directrices el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulen la gestión y uso de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido por la presente Ley*".

Entendemos de este modo, que estas directrices pretenden ser la base de la coordinación entre las regulaciones de las diferentes Comunidades Autónomas en el ejercicio de su competencia en la materia, y cuyo ulterior objeto puede ser sin lugar a dudas, también el evitar regulaciones distintas que afecten a un parque natural que atraviese varios territorios autonómicos.

Así, si bien las Comunidades Autónomas tienen todas las facultades para elaborar y aprobar la legislación, la planificación y la gestión de sus recursos naturales, el Estado, y en este caso más concretamente la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal, se reserva la facultad de establecer los criterios y directrices básicos para todo el país, aunque curiosamente, esta labor no ha sido realizada hasta la fecha, habiéndose, sin embargo, aprobado numerosos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales<sup>403</sup>.

#### **iv) La eficacia de estos Planes en la defensa del medio ambiente**

En conclusión, probablemente la supremacía de los PORN sobre cualquier otro instrumento de planificación territorial no fuera la mejor solución para asegurar el respeto de los valores medioambientales, pues la imposición de unos instrumentos de ordenación sobre otros en materias diversas, como regla general, siempre acarrea problemas competenciales. Además, no es una prevalencia que encuentre un respaldo constitucional evidente. De cualquier forma, así está establecido en el Derecho positivo vigente como hemos visto y ha sido declarada su constitucionalidad por la también anteriormente mencionada STC 102/1995.

Sin embargo, es también verdad que las Leyes autonómicas de Ordenación del Territorio no han sido totalmente respetuosas con tales efectos, pues se han dado casos en la práctica de infracciones a la prevalencia de los PORN en algunos planes de Ordenación Territorial<sup>404</sup>.

---

<sup>403</sup> Lo cual es del todo criticable, habida cuenta de que la propia Ley en el artículo 16.2 *in fine* establece un plazo concreto para su producción, cuando dispone que "*dichas directrices se aprobarán mediante Real Decreto, en un plazo máximo de dos años, previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad*".

<sup>404</sup> Así, en algunos casos, las normas autonómicas no hacen referencia alguna a los PORN, no reconociéndoles sus efectos prevalentes. En otros supuestos incluso se les obliga expresamente a adaptarse a los Planes autonómicos de Ordenación del Territorio. Por último, hay casos en los que se han previsto instrumentos específicos de ordenación del territorio de carácter medioambiental en los Sistemas Autonómicos de Planeamiento, que se someten, sin limitación alguna, a las directrices de los Planes Territoriales Regionales y Parciales de Ordenación del Territorio, y

Como asegura MARTIN BASSOLS COMA<sup>405</sup>, en el Ordenamiento jurídico, sin embargo, la vinculación y conexión sistemática del territorio (como suelo, como soporte de actividades sociales y como marco de instituciones político-administrativas) con los fenómenos ambientales ha sido producto de una lenta evolución histórica y, a través de una serie sucesiva de aproximaciones parciales, producto de experiencias y técnicas surgidas en ámbitos disciplinarios diversos (urbanismo, geografía, economía, ciencia de la planificación, etcétera), que finalmente han sido recibidas y asimiladas por el ordenamiento jurídico en función de las aspiraciones vigentes en cada momento para ordenar la vida social<sup>406</sup>.

Como ejemplo de esta prevalencia de la defensa del medio ambiente en la Ordenación Territorial, autores como JAVIER BERMÚDEZ SÁNCHEZ señalan, en relación a las obras públicas, que todas ellas causan impactos ambientales. Para el autor, la Administración ha de decidir entre los intereses socioeconómicos de la obra y los de protección del medio ambiente; esa tensión entre los intereses sociales de la obra pública y los medioambientales del espacio en el que se ubican fue advertida por el Constituyente, que determinó la inclusión de un mandato de ponderación en los artículos 45.2 y 53.2 CE, que establecen la obligación del legislador y de la Administración de ponderar los intereses en conflicto<sup>407</sup>.

Prevalencia que incluso se reconoce expresamente en la Jurisprudencia Constitucional, cuando en la STC 170/1989, de 19 de octubre (Fundamento Jurídico 9º) afirma que “Ciertamente, las medidas que se imponen para la protección de un espacio natural suponen un límite al ejercicio de las competencias de todos los entes cuyas acciones concurren en el territorio afectado. Pero la existencia de límites no es identificable, sin más, con la vulneración de competencias constitucionalmente garantizadas, sino, más

---

ello a pesar de que de su contenido se deduce claramente su carácter de instrumentos de planificación ambiental, debiendo someterse a la legislación básica estatal en la materia.

<sup>405</sup> *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente: Aspectos jurídicos*. Revista de Administración Pública Núm. 95. Mayo-agosto 1981, pág. 42.

<sup>406</sup> En nuestros días, una serie de fenómenos en cadena (aceleración del proceso tecnológico, industrialización y urbanización acelerada, deterioro de recursos naturales, contaminación) han generado una toma de conciencia generalizada sobre la gravedad de las agresiones al medio ambiente y la necesidad de alcanzar una adecuada calidad de vida para la población. La respuesta normativa a esta demanda social a nivel de intenciones y principios ha sido instantánea y fructífera; por el contrario, su traducción en técnicas jurídicas innovadoras ha sido, explicablemente, lenta y desigual en los distintos sistemas jurídicos.

<sup>407</sup> *Obra pública y Medio Ambiente*. Editorial Marcial Pons, Madrid 2002, pág. 45.

bien, debe verse como el resultado normal del ejercicio de esas mismas competencias<sup>408</sup>.

La articulación de la Ordenación del Territorio y medio ambiente en el nuevo modelo constitucional debe tomar en consideración como mínimo tres principios institucionales básicos e innovadores. El primero de ellos es la nueva dimensión de la Planificación en la forma definida en el artículo 131 y con el reparto de competencias prefigurado en el artículo 149,13, pues si bien se trata de una planificación dirigida por el Estado, las Comunidades Autónomas no representan un papel meramente pasivo, ya que se les reconoce la capacidad de formular previsiones y participar en el Consejo encargado de la elaboración de la planificación.

En segundo lugar, el territorio pasa a ser una realidad sustantiva, razón por la cual se atribuye a las Comunidades Autónomas todas las competencias respecto a su ordenación y planificación (artículos 148 y 149 y de modo singular—aunque con distintos matices—Urbanismo, Ordenación del Territorio, gestión de medio ambiente), planificación espacial que no está destinada a ser mera receptora de las decisiones de la planificación económica de los agentes públicos y privados, sino integradora y promotora de aquélla.

Y, finalmente, el territorio es sede de la estructuración de una Comunidad en régimen de autogobierno, razón por la cual reagrupa en su seno la gestión de todas las competencias territoriales en coordinación y cooperación con el Estado.

### **3. Las competencias de las Administraciones Locales, como límite al ejercicio de las competencias autonómicas en materia de Ordenación del Territorio**

#### **a) La autonomía local y su importancia en la ordenación del espacio municipal**

Al margen de los límites anteriormente vistos que afectan a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de Ordenación del Territorio, cabe hacer también mención a los límites y condicionantes que esta competencia autonómica experimenta en relación con la autonomía local, garantizada por la Constitución española para las Entidades Locales en sus artículos 137, 140 y 141, otorgándoles además personalidad

---

<sup>408</sup> Línea jurisprudencial que sigue igualmente el Tribunal Supremo cuando en varias Sentencias (como las de 20 de diciembre de 1989, de 14 de julio de 1997 y de 9 de febrero de 2000), exige a las obras públicas del Estado el respeto de la regulación autonómica más estricta por razón de la protección del medio ambiente.



jurídica para la gestión de sus propios intereses<sup>409</sup>. Aunque será en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985, donde

---

<sup>409</sup> Como expone ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS en *La Ordenación del territorio...* cit., pág. 492, los intereses locales que conforman la autonomía local, tienen su traducción en una serie de competencias, algunas de las cuales versan sobre materias de clara incidencia territorial, con lo que se puede decir que concurren con las competencias autonómicas y las estatales en la ordenación del espacio. Y también en este sentido, AINA SALOM PARETS en *Las limitaciones al crecimiento...* cit., pág. 506 a 508, explica además que con la aprobación de nuestra Constitución de 1978 se pone punto y final a la concepción tradicional de los municipios como meras entidades de rango inferior y subordinadas completamente a la Administración Central del Estado. En efecto, indica que este artículo 137 configura el gran principio ordenador del régimen local, que es el de autonomía municipal y provincial. Sin embargo, matiza que, como declara la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, autonomía no equivale a soberanía, pues cada organización territorial dotada de autonomía es una parte de un todo superior. Por ello, en ningún caso para el Alto Tribunal el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente en éste donde encuentra su verdadero sentido, tal y como establece el artículo 2 del Texto constitucional. Es en este ámbito donde afirma la autora, los municipios deben conocer que pese a la presunción de validez de sus actos, priman los intereses supramunicipales que pueden verse afectados por sus decisiones. Así, al disponer de mecanismos legales que priman el interés de toda una comunidad por encima de los de un municipio concreto, se están reduciendo las opciones posibles de las que este último goza, en el marco de la planificación y gestión urbanística.

Por otro lado, la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, se realizó un interesante análisis del alcance de la garantía institucional de la autonomía local. Así, en su Fundamento Jurídico 3º, se contempló que “rechazadas las causas de inadmisibilidad, procede abordar el tratamiento de los motivos aducidos por el recurrente para fundamentar su demanda de amparo, quedando claro que en lo que respecta a la pretendida infracción de los derechos constitucionales proclamados en los arts. 33 y 39 de la Constitución, no es posible entrar en su análisis ni pronunciarse al respecto por cuanto los mismos no pueden ser objeto del recurso de amparo tal y como taxativamente determinan el art. 53.2 de la Constitución y 41.1 de la LOTC”. Lo que ocurre en el caso de la autonomía local, es que como institución garantizada, a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del estado cuya regulación se hace en el propio texto constitucional, en aquéllas la concreta configuración se difiere al legislador ordinario, y al hacerlo, no se le pone más límite que el respeto al núcleo esencial de la institución.

La garantía institucional de la autonomía local no asegura de este modo y como afirma este autor, un contenido concreto o un ámbito competencial determinado, tan sólo asegura la preservación de la institución, de tal modo que, al igual que se establece sobre el contenido esencial de los derechos fundamentales, lo que se garantiza es la institución en sí. Como el autor observa muy acertadamente, los Entes Locales han quedado absolutamente indeterminados en la Constitución, ya que no se han sentado las bases de su organización, ni se ha determinado un elenco mínimo competencial, quedando el tema diferido a la acción del legislador ordinario, optándose de esta manera por un diseño de la Administración Local abierto. De hecho, lo que garantiza el principio constitucional de autonomía local es el derecho de todos los Entes Locales para intervenir en todos los asuntos que afecten a su comunidad de intereses, y ello con independencia de que los asuntos sean de nivel local o supralocal. Como se deduce de la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, de 27 de febrero, de su Fundamento Jurídico 2º, la autonomía local es un poder limitado de autoorganización que implica el reconocimiento de potestades para actuar como tal Administración o poder público, pero que no preestablece nada en cuanto a su contenido y alcance en los distintos sectores materiales de actividad, de tal manera que el contenido competencial de los Entes Locales vendrá determinado por la legislación de cada sector de la realidad y podrá consentir en competencias propias o delegadas.

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), Ley 75/1985, de 2 de abril, tiene su origen en la previsión del Artículo 149.1.18º de la Constitución, que permite considerar el Estado la competencia para establecer las bases del régimen local, lo cual incluye el establecimiento de las bases en relación a las competencias de los Entes Locales constitucionalmente necesarios, como ha dejado claro la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, en su Fundamento Jurídico 1º. A esta posibilidad, a la vez que exigencia, que la Constitución recoge para el Estado, responde el artículo 2.1 de la LRBRL, que fija el principio general sobre el que pivota todo el sistema. Este Artículo establece expresamente que para la efectividad de la autonomía local garantizada constitucionalmente, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Entes Locales obligatorios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses; y continúa diciendo que a los Entes Locales les serán atribuidas “las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de la gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

hallaremos la concreción del ámbito de dicha autonomía local así como los diferentes servicios que han de prestar los municipios. Y en el ámbito de las Comunidades Autónomas, interesa para nuestro estudio mencionar que en de Andalucía habrá que remitirse igualmente a la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, así como a los artículos 90 a 95 del nuevo Estatuto de Andalucía, al objeto de ver la plasmación de las competencias y el ejercicio de la autonomía local en la Comunidad Autónoma andaluza<sup>410</sup>.

Como ya se hizo alusión en el capítulo introductorio, tradicionalmente en sentido práctico o efectivo y como indica SANTIAGO GONZÁLEZ VARAS-IBÁÑEZ<sup>411</sup>, la carga de la ordenación del espacio ha venido recayendo sobre las Administraciones Locales y más concretamente sobre los Ayuntamientos.

---

Queda, pues, reducida la cuestión a determinar si en el caso presente se ha producido una vulneración del principio de igualdad proclamado en el art. 14 del Texto Constitucional. Aduce el recurrente en su demanda que tal infracción se ha producido al ser discriminado por causa de nacimiento y circunstancia personal, la edad, si bien como veremos no parece claro que tal aseveración se corresponda con la realidad. Está claro que en el presente caso no se aprecia una infracción del principio de igualdad a causa de una discriminación que haya sufrido el recurrente en razón a su origen o nacimiento, pues es obvio que él mismo no ha soportado discriminación alguna por tal motivo en relación con el ejercicio de sus derechos civiles, sociales y políticos que como español le son reconocidos y que en su caso ha tenido una manifestación bien patente al no haber sufrido impedimento alguno de tal naturaleza al iniciar y desempeñar toda su carrera militar. En consecuencia, la razón de nacimiento no ha sido ni es causa de que haya sufrido lesión alguna en sus derechos y libertades fundamentales”.

<sup>410</sup> En el caso de la Ley de Autonomía Local de Andalucía, el artículo 4 define el contenido y ámbito de la autonomía local de las Entidades Locales andaluzas. Así, en el apartado primero procede a reconocer que los municipios y provincias de Andalucía gozan de autonomía para la ordenación y gestión de los asuntos de interés público, para en el apartado segundo disponer que “la autonomía local comprende, en todo caso, la ordenación de los intereses públicos en el ámbito propio de municipios y provincias, la organización y gestión de sus propios órganos de gobierno y administración, **la organización y ordenación de su propio territorio**, la regulación y prestación de los servicios locales, la iniciativa económica, la gestión del personal a su servicio y de su patrimonio, y la recaudación, administración y destino de los recursos de sus haciendas”. Un reconocimiento legal pleno de la capacidad de estas Administraciones para la ordenación urbana y del término municipal o provincial.

Y es destacable en cuanto a la distribución de las competencias municipales, antes de definir las, lo que se reconoce en el artículo 8 cuando dice que los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno (haciendo clara referencia indirecta a las competencias en materia de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma, o las sectoriales con incidencia en el territorio de la misma Comunidad o el Estado). Seguidamente, entre la definición de competencias más concretas en el artículo 9, destaca la del apartado 1, el cual dispone que es competencia del municipio la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, que incluye la elaboración, tramitación y aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento general; la elaboración, tramitación y aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, así como de las innovaciones de la ordenación urbanística que no afecten a la ordenación estructural; la aprobación de los proyectos de actuación para actuaciones en suelo no urbanizable; el otorgamiento de las licencias urbanísticas y declaraciones de innecesariedad; la inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva; la elaboración y aprobación de los planes municipales de inspección urbanística; el protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado y, por último, el procedimiento sancionador derivado de las infracciones urbanísticas.

Por otro lado, el artículo 91.1 del vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía, establece que el municipio es la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma, y goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía en el ámbito de sus intereses. Lo cual completa en el apartado siguiente al delimitar las competencias propias de los municipios andaluces, estableciendo lo que es más de interés para nuestro trabajo en el apartado a) la competencia para la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

<sup>411</sup> *Urbanismo y...* cit., pág. 41.

Así, la ordenación espacial urbanística de las ciudades se ha manifestado en España más a nivel propiamente municipal que regional. De este modo, el problema de las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales se presenta como una colisión o conflicto entre dos competencias de carácter espacial: la territorial de las Comunidades Autónomas y la urbanística de los municipios.

Y ello es así porque, aunque los Entes Locales carecen de título en Ordenación del Territorio, por el contrario la medida de las competencias locales la proporciona la legislación sectorial, como así se recoge en el Artículo 2 de la LRBRL. En este sentido, sí existe una pluralidad de materias sobre las que sí tiene el municipio una participación directa en la ordenación del espacio físico, en materias que ejercerán, en todo caso, en los términos y en aquellos casos en los que lo posibiliten las legislaciones sectoriales del Estado y de las Comunidades Autónomas<sup>412</sup>.

De este modo, la concreción de las competencias urbanísticas de las Corporaciones Locales les corresponde pues a las Comunidades Autónomas que tienen la competencia “exclusiva” en la materia. Hay que tener además en cuenta que esta competencia autonómica se ha visto enormemente reforzada en su alcance tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que ha declarado la inconstitucionalidad de gran parte del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. En esta Sentencia, se han interpretado muy restrictivamente las competencias estatales en materia de legislación del suelo, por lo que se puede decir que la legislación autonómica en materia de Ordenación del Territorio y urbanismo ha acrecentado la importancia que ya despuntaba, confirmándose como el instrumento legislativo indicado para la concreción del alcance de las competencias urbanísticas locales.

A este respecto, la competencia de esta ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, reconocida de igual manera por la jurisprudencia constitucional para las Administraciones Locales (SSTC 159/2001, de 5 de julio, F.J. nº 4, y 51/2004, de 13 de abril, F.J. nº 9), significa que se puede identificar como el extracto básico del Derecho Urbanístico, que incluye otro tipo de cuestiones sobre las que las Entidades Locales tienen reservada cierta

---

<sup>412</sup> Y en concreto, en dos aspectos que inciden sobre el territorio, como son la protección del medio ambiente (art. 25.2.f LRBRL); la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (art. 25.2.d.LRBRL); la demarcación y alteración de los términos municipales (arts. 2 a 16 RPDT); el patrimonio Histórico-Artístico (art. 25.2.e); el suministro de agua y alumbrado público, servicio de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (art. 25.2.l); y por último, podríamos citar también dos ámbitos materiales de competencias municipales que, por la gran trascendencia territorial que pueden llegar a tener, se trata de la competencia sobre abastos, mataderos, ferias y mercados (art. 25.2.g), actividades o instalaciones culturales y deportivas y de ocupación del tiempo libre y turismo (art. 25.2.m).

participación competencial y que tienen una importante relación con la Ordenación del Territorio, como son el patrimonio histórico, el transporte o las relativas a infraestructuras, servicios y establecimientos fundamentales para satisfacer las necesidades más básicas de la población de la competencia de cada Ente Local<sup>413</sup>.

## **b) Posibles conflictos competenciales entre CC.AA. y Entidades Locales en materia de ordenación del espacio**

Siguiendo las palabras de SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, si tenemos en cuenta que la Ordenación del Territorio puede caracterizarse como la dimensión del espacio por encima del tradicional enfoque municipal del suelo, a efectos de lograr el progreso económico y el desarrollo sostenible y equilibrado del territorio, la consideración del medio ambiente, la superación de desequilibrios zonales, etcétera, el primer problema que plantea la competencia de Ordenación Territorial de las Comunidades Autónomas es que ésta puede representar una ordenación indirectamente urbanística que corresponda ser hecha a los Ayuntamientos ya que, en términos generales, no está siempre claro dónde está el límite de regulación legítima de un plan de Ordenación del Territorio por referencia a un plan urbanístico local<sup>414</sup>.

Incluso hay parte de la doctrina como ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS, que señalan que hay que potenciar que las Entidades Locales puedan decidir con libertad y plena capacidad sobre sus intereses urbanísticos y, en un sentido más amplio, sobre sus intereses territoriales, frente a las competencias autonómicas o estatales de trascendencia territorial. En especial, defiende que hay que respaldar su posición frente al ejercicio de las

---

<sup>413</sup> Así, según afirman las Sentencias del tribunal Constitucional 32/1981, F.J. nº 4 y 40/1998, de 19 de febrero, F.J. nº 39, “*la autonomía local prevista en los Artículos 137 y 140 de la Constitución Española, se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta básicamente en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañan, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias*”.

<sup>414</sup> Para el autor en *Urbanismo y...* cit. Pp. 29 a 30 y 57 a 58, la vinculación urbanística procedente de un plan de Ordenación Territorial se compensaría mediante la necesaria participación de las entidades locales afectadas por los planes de ordenación. De hecho, el autor afirma que en tanto en cuanto se afirme una vinculación de lo territorial sobre lo urbanístico, deben existir medios de contrapeso o equilibrio del sistema como por ejemplo la necesidad de precisar el grado concreto de vinculación (plena, básica u orientativa) en los planes de Ordenación Territorial; exigencia de motivación especial si se entra en la regulación del suelo urbanizable o urbano; sujeción estricta de los Planes de Ordenación del Territorio a su concreta definición normativa; limitación de la vinculación del plan territorial de forma congruente con su concreto carácter directriz y con los concretos fines locales que aquél represente; participación adecuada de las Entidades Locales en los procedimientos de elaboración del planeamiento territorial; aplicación de la técnica del informe para que el municipio sea oído cuando van a ejecutarse obras públicas que le afecten, y por último, la imposibilidad de dejar vacías de todo contenido las competencias locales. Son estos mecanismos para el autor necesarios para reequilibrar el sistema, ya que de lo contrario la aprobación de un Plan de Ordenación Territorial, vinculante sobre lo local, sin la debida audiencia o consulta de los Ayuntamientos afectados, plantearían serios problemas de legalidad e incluso inconstitucionalidad.

competencias autonómicas de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y para ello, señala que no es siempre suficiente el empleo de técnicas de coordinación que se inserten en los procedimientos de elaboración de los instrumentos autonómicos de Ordenación Territorial, porque en determinados casos, tales instrumentos de vocación coordinadora suponen un límite efectivo al pleno ejercicio de las competencias locales<sup>415</sup>.

Es por ello por lo que el Urbanismo que, en definitiva supone la ordenación de uno de los elementos constitutivos del término municipal, conforma una importante manifestación de la autonomía local y consiguientemente, un límite relevante a las competencias autonómicas en materia de Ordenación Territorial, como así puede deducirse de la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero, F.J. nº 39, cuando afirma que el urbanismo está entre los asuntos de interés de los municipios. Sin embargo, como hemos visto la competencia estrictamente urbanística se encuentra compartida solo entre las Comunidades Autónomas y los Municipios<sup>416</sup>.

Por ello, será necesario desarrollar mecanismos de participación, armonización o integración entre la competencia de Ordenación Territorial autonómica y la autonomía local en esta materia; esto es, el Urbanismo municipal debe integrarse en la Ordenación Territorial supramunicipal competencia de la Comunidad Autónoma a la que pertenece el municipio, siempre que no se vulnere la citada autonomía garantizada

---

<sup>415</sup> *La Ordenación del Territorio...* cit., pág. 502.

<sup>416</sup> En este sentido, las potestades de control urbanístico sobre los Entes Locales hay que entenderlas asignadas por completo a las Comunidades Autónomas; así, las dos potestades autonómicas más significativas de cara al establecimiento del alcance de las competencias urbanísticas locales, son, en primer lugar, la relativa a la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, y en segundo lugar, lo que se encamina a asegurar el cumplimiento de la legalidad urbanística, pudiéndose plantear en ambos casos problemas de encaje con la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. En el caso de la primera de las competencias vistas, es interesante comprobar que la reacción jurisprudencial se muestra más atenta al significado del principio de autonomía municipal con relación a esta potestad autonómica de aprobación definitiva de planes urbanísticos; así por ejemplo, entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1990 y de 30 de enero de 1991, han sentado la doctrina de que la Comunidad Autónoma sólo puede denegar por razones de oportunidad la aprobación definitiva de planes urbanísticos cuando concurren intereses supralocales que lo hacen indispensable. En cualquier caso, la posibilidad de denegar la aprobación definitiva por razones de oportunidad de un plan urbanístico ha de motivarse adecuadamente, es decir, hay que dar razones suficientes de la preferencia de intereses públicos superiores, indicando cuál es el modelo urbano alternativo y destacando las deficiencias e inconvenientes de la propuesta municipal frente a los intereses autonómicos.

Por otro lado, FERNANDO LÓPEZ RAMÓN en *Urbanismo Municipal y Ordenación del Territorio*, REDA, número 82, 1994, pp. 207 a 218, entre otras cuestiones estudia los límites a las competencias urbanísticas de los municipios. En concreto, distingue tres tipos de límites: a) los derivados de las propias competencias de las CC.AA. en materia urbanística; b) los que resultan de las competencias sobre Ordenación Territorial de las CC.AA., y c) los límites emanados de las competencias sobre elementos vertebradores del territorio del Estado y de las CC.AA.

constitucionalmente<sup>417</sup>. De hecho y tal y como señala M. SÁNCHEZ MORÓN, “la distribución de competencias no puede desvincularse tampoco de las relaciones de cooperación y coordinación entre los propios entes locales y entre ellos y otras administraciones superiores, pues resulta difícil imaginar hoy en día supuestos en que se atribuyan a aquéllos las competencias en bloque sobre una materia”<sup>418</sup>.

Sin embargo, para AINA SALOM PARETS sería necesario defender una reducción del margen de discrecionalidad del que gozan, a su juicio, los planificadores municipales, mediante la aprobación de instrumentos territoriales y urbanísticos con los que se reduzcan las opciones de crecimiento a las racionalmente sostenibles. Así, concluye que corresponde al nivel supramunicipal delimitar un marco normativo que contribuya a que las opciones de los Ayuntamientos, en cualquiera de los casos, impliquen un uso racional del territorio<sup>419</sup>.

Sin embargo, de todo lo anterior se desprende también que existe la posibilidad de que la Comunidad Autónoma, al tener la calidad de sujeto

---

<sup>417</sup> En este sentido, interesa en este punto para dejar sentada esta base hacer alusión a una relevante Sentencia del Tribunal Supremo como es la de 20 de febrero de 2003. En ella, el Tribunal Supremo declara que las Comunidades Autónomas pueden configurar en su normativa figuras de planeamiento o de ordenación distintas a las conocidas en la legislación estatal, que en este aspecto es sólo supletoria, y entre ellas, planes que se superpongan a los meramente locales en aras de intereses supramunicipales. Y, teniendo en cuenta esta necesidad de colaboración o cooperación vista anteriormente, señala además que “es preciso no perder de vista que la aprobación del PIOT de Lanzarote (plan de Ordenación Territorial Insular) comportó un acuerdo máximo de los diversos alcaldes de los municipios de la Isla, representantes del sentir municipal, quienes por razones de coordinación y eficacia y en aras de los intereses de la Isla globalmente considerada han superado un planteamiento que contemplara aisladamente y sin esa visión global las potestades estrictamente locales. Sólo desde una perspectiva que analice todos estos extremos puede darse respuesta a la problemática planteada. Desde esa perspectiva global isleña, esta Sala entiende que no concurre la vulneración de la autonomía local alegada”.

En este sentido y como bien apunta en este sentido MANUEL JIMÉNEZ DORANTES en *Coordinación Interadministrativa...* cit., pp. 143 y ss., los mecanismos de interacción de las Comunidades Autónomas con el municipio se encuentran regulados en los artículos 57 a 59 de la LRBRL, de los que podemos sacar las siguientes conclusiones: la primera, una remisión general a la necesidad de cooperación entre las Administraciones Públicas, que se basa, primordialmente, en la voluntariedad de las Administraciones para colaborar en asuntos comunes, dando como resultado convenios administrativos. La segunda, una remisión orgánica (artículo 58 LRBRL), consistente en la creación de órganos de colaboración integrados por las distintas Administraciones Públicas interesadas, aunque estos órganos tienen el inconveniente de que se acercan más bien a la idea de la cooperación al ser su actividad únicamente deliberante y consultiva, y además su creación queda sujeta al acuerdo entre las Administraciones Públicas; por último y más importante, existe la posibilidad de coordinar las actuaciones de las diferentes Administraciones con intereses involucrados mediante instrumentos de planeamiento en los que se fijarán objetivos y se determinarán prioridades de la acción pública.

<sup>418</sup> Además, el autor en *La Autonomía Local: Antecedentes históricos y significado constitucional*, Ed. Civitas, Madrid 1990, pág. 215, que sin duda esta tendencia hacia la relativa integración entre Administraciones autónomas ha de desarrollarse en el futuro. Sería insólito en su opinión, y probablemente grave en términos de eficacia administrativa, que nuestra Administración local quedara al margen de esta tendencia integradora, no incompatible con la autonomía, que responde a la esencia misma del Estado social.

<sup>419</sup> De hecho, la autora en *Las limitaciones al crecimiento...* cit., pág. 506, afirma que se debe acabar con la concepción municipal de que existe un derecho adquirido a poder orientar el desarrollo del territorio en una línea totalmente insostenible y distinta a la del resto de otros municipios de su Comunidad Autónoma.

coordinador, pueda extralimitarse en su actuación produciendo algunas limitaciones al ejercicio pleno de las competencias propias municipales. Las características del procedimiento conjunto, con la intervención de las dos entidades territoriales, de elaboración del planeamiento urbanístico municipal, han hecho de este procedimiento un mecanismo de articulación de competencias autonómicas y municipales, aunque en este procedimiento hay varias cuestiones sobre las que se debe puntualizar para definir la forma más clara posible el método en que se efectúan las relaciones sobre ordenación del suelo entre estas dos entidades territoriales y, en especial, las relativas a los controles sobre la decisión municipal.

**c) La necesaria armonización del planeamiento municipal con los intereses supramunicipales. Los Planes de Ordenación del Territorio**

Teniendo en cuenta lo sentado hasta ahora, y pese a que, como hemos visto, las Comunidades Autónomas no pueden invadir el ámbito de actuación que corresponde a los Municipios, también es verdad que se hace cada vez más necesaria una actuación de Ordenación Territorial supramunicipal como marco general de referencia para los ayuntamientos (hecho éste que se ha conseguido recientemente en Andalucía con la aprobación del POT, objeto del presente estudio), que evite situaciones de exceso de discrecionalidad administrativa local en el marco de la ordenación urbanística, ya en los casos en los que el planeamiento municipal exceda el ámbito territorial que le es propio, o en aquellos casos en los que, manteniéndose dentro de sus propios confines espaciales, adopte decisiones que puedan afectar a intereses supramunicipales<sup>420</sup>.

Es más, el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia atribuye a las Administraciones autonómicas la competencia de iniciativa para la modificación de un Plan General de Ordenación Urbana, cuando se den estos casos a los que nos estamos refiriendo, e incluso la suspensión cautelar de algunos actos administrativos en materia urbanística, como la de todos los actos de edificación que adopte el municipio mientras que la Comunidad Autónoma esté tramitando un plan de protección ambiental (STC 213/1988, de 11 de noviembre, F.J. nº 3) o denegar íntegra o parcialmente la aprobación de un plan de ordenación urbana o suspender su aplicación por deficiencias subsanables. Por último, incluso en algunos casos la jurisprudencia admite que

---

<sup>420</sup> Así lo reconoce la STC 51/2004, de 13 de abril, F.J. nº 12, cuando afirma que “...No ha de oscurecer(se) el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores”.

la Comunidad Autónoma introduzca directamente y por sí misma las modificaciones pertinentes cuando éstas afecten exclusivamente a intereses autonómicos (así, las SSTS de 12 de febrero de 2001, de 15 de febrero de 1999 y de 1 de febrero de 2000)<sup>421</sup>.

El problema se plantea porque la Ordenación del Territorio puede representar una ordenación propiamente urbanística, como ya se ha comentado, aunque en términos generales no está claro del todo jurídicamente dónde está el límite regulador de un Plan de Ordenación del Territorio autonómico por referencia a un Plan Urbanístico local, pues ni siquiera la distinción entre los conceptos de Ordenación del Territorio y urbanismo es siempre clara, tal y como expone la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 30 de octubre de 2002, por lo que realmente estamos en gran medida ante un problema de aplicación de criterios con una cierta sensibilidad jurídica y una solución caso por caso, a efectos de observar una posible vulneración de la autonomía local.

Es por ello problemática, como tendremos ocasión de analizar más adelante en la presente Tesis, la vinculación que ejercen los Planes

---

<sup>421</sup> En los Capítulos siguientes de la presente obra tendremos ocasión de analizar cómo la legislación autonómica de Ordenación del Territorio establece el sometimiento de los Planes Urbanísticos a la superior jerarquía de los Planes de Ordenación del Territorio, y comprobaremos asimismo cómo, fundamentalmente, son dos los mecanismos de relación entre los instrumentos de Ordenación Territorial y los urbanísticos: en primer lugar, la atribución de efectos directos prevalentes a los instrumentos de Ordenación del Territorio; y en segundo lugar, la remisión a los instrumentos urbanísticos de la capacidad de concretar y hacer operativas las previsiones de la Ordenación autonómica Territorial. En cuanto a los efectos directos prevalentes de los Planes de Ordenación del Territorio, ello supone para parte de la doctrina (como Fernando López Ramón, entre otros, en *Urbanismo Municipal y Ordenación del Territorio*, Página 214) una auténtica limitación a las competencias locales de ordenación urbanística y, por ello, consideran que esa atribución de efectos directos hay que limitarla a los aspectos supramunicipales de la Ordenación Territorial, de lo contrario se estaría vulnerando el principio constitucional de autonomía local.

Sin embargo, hay que reconocer que determinar cuándo estamos ante medidas territoriales de interés supralocal y cuándo son de interés meramente local, es una cuestión muy difícil de objetivar. De hecho, este es el enfoque de la jurisprudencia más relevante dictada hasta el momento por el Tribunal Supremo en esta materia de Ordenación Territorial, es decir, insistir en la validez de las regulaciones territoriales que afectan directamente a los municipios como consecuencia de la participación de las Administraciones Locales en los procedimientos de elaboración de los planes territoriales, como se expone en Sentencias del Tribunal Supremo como la de 20 de febrero de 2003 de 16 de julio de 2002, entre otras. En concreto, en esta última Sentencia el Tribunal Supremo afirma que “los instrumentos de ordenación del territorio pueden clasificar y desclasificar suelo, regular usos e intensidades y establecer estándares urbanísticos, siempre que ello sea necesario para el cumplimiento de las finalidades que a estos instrumentos (que son a la vez instrumentos de ordenación territorial y de ordenación urbanística) señala aquella norma”.

Además, recordemos que el círculo de intereses locales territoriales se ve también afectado por las actuaciones de carácter supralocal. Por todo ello, esta doctrina (con la que se está de acuerdo en la presente obra) considera que es vital que las Leyes Autonómicas de Ordenación del Territorio establezcan mecanismos de intervención de los Entes Locales en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de planeamiento regional y subregional, reforzando, por ejemplo, las previsiones legales que imponen técnicas de coordinación territorial entre las Corporaciones Locales y las demás Administraciones implicadas, es decir, las del Estado y las Comunidades Autónomas, como veremos que parecen haber entendido algunas de las leyes autonómicas como consecuencia de las micas dictadas hasta el momento, como es el caso de la Ley Andaluza de Ordenación del Territorio que tendremos ocasión de analizar más detenidamente en el Capítulo siguiente.



Autonómicos de Ordenación Territorial sobre el planeamiento urbanístico local, ya que, a diferencia del nivel Estado-Comunidades Autónomas, el problema de las relaciones entre Administraciones autonómicas y locales en la materia, no se presenta como una colisión entre el ejercicio de una competencia sectorial y una competencia territorial, sino que más bien, entran en posible conflicto dos competencias de ordenación directa de carácter netamente espacial, representadas en las territoriales de las Comunidades Autónomas y las urbanísticas de los Entes Locales. Así, este tipo de vinculación se prevé no sólo en las leyes de Ordenación Territorial, sino también en las leyes de urbanismo (a modo de ejemplo, la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias o la Ley 35/2002, de 20 de diciembre de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra)<sup>422</sup>.

Sin embargo, aunque las distintas legislaciones autonómicas se enfrentan todas con el problema de la definición última del grado de vinculatoriedad de la Ordenación del Territorio sobre el urbanismo, las soluciones no son siempre coincidentes. Y en este sentido, el problema se plantea porque la Ordenación Territorial puede representar una ordenación propiamente urbanística, por lo que en gran medida estamos ante un problema de aplicación de criterios con una cierta sensibilidad jurídica y una solución caso por caso, a efectos de observar una posible vulneración de la autonomía local<sup>423</sup>.

---

<sup>422</sup> Otras leyes autonómicas como la 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial de Cantabria, en su Exposición de Motivos parten precisamente de este principio de vinculatoriedad, al disponer que “las Directrices Regionales vinculan a los Planes Municipales”. También, los artículos 48.2 y 68.1 de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra (actualmente 35/2002, de 20 de diciembre), exponen que “las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación del territorio vincularán al planeamiento local, modificándolo en aquellos aspectos que resulten contrarios a dichos instrumentos de ordenación del territorio”.

<sup>423</sup> De hecho, hay legislaciones de Ordenación Territorial como la de Castilla y León (Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, artículos 14.2.d) y 17.1.h), que habilitan a su plan de Ordenación del Territorio a clasificar el suelo al margen de la tradicional actividad urbanística recogidas en las respectivas leyes de ordenación urbana, posibilidad ésta que se ha visto refrendada en la última regulación estatal del suelo, contenida en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo. Y es de gran interés además para este estudio, señalar que dicho Real Decreto Legislativo 2/2008 expone en su artículo 3 apartado primero una interesantísima definición de qué debe entenderse por Ordenación del Territorio y la Ordenación Urbanística, situándolas prácticamente en un mismo plano de actividades públicas relacionadas con la racionalización por parte de las Administraciones públicas del uso del espacio físico. De este modo, el artículo 3 dispone que “1. La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes. El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.

2. La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará:

- a. La dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados.

Este importante texto legislativo dispone por ejemplo en su artículo 2.3 que *“los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo”*. Y termina este punto, diciendo que *“el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia”*.

En estos casos, el equilibrio del sistema se logra en nuestra opinión, primeramente mediante la adecuada participación de los Ayuntamientos en la elaboración del planeamiento territorial, esto es, mecanismos de participación como la consulta, la audiencia, el intercambio de información, la ponderación de los intereses ajenos, etcétera (STC 51/2004, de 13 de marzo, F.J. nº 12) de las Entidades Locales afectadas en los procedimientos que tengan por objeto la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planeamiento para la Ordenación del Territorio a nivel regional. Exigencia ésta que viene reconocida por la jurisprudencia constitucional, que insiste en la previsión de este tipo de cauces, técnicas o mecanismos desde el punto de vista de la autonomía local (por todas, la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de febrero).

En este sentido, nos remitimos, por su interés, al análisis que se efectuará en el Capítulo siguiente de la presente Tesis, sobre la consagración de esta obligatoria participación de los Ayuntamientos en el Planeamiento territorial regional y subregional en caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación Territorial de Andalucía.

Podríamos concluir en este sentido y siguiendo a SANTIAGO GONZÁLEZ VARAS-IBÁÑEZ<sup>424</sup>, que *“el sistema español consiste, pues, en afirmar la vinculación de lo territorial sobre lo urbanístico a costa de compensar este grave efecto con la necesidad de participación, de las Entidades Locales*

- 
- b. La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta Ley y las demás que sean de aplicación.
  - c. El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas.
3. La gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada”.

<sup>424</sup> *Urbanismo y...* cit., pág. 46.

*afectadas por los planes de ordenación, en los procedimientos de elaboración y aprobación de dichos planes territoriales”.*

Vinculación para los planes urbanísticos que es congruente con el concreto carácter directriz de los planes de ordenación territorial, aunque es preciso también señalar que dicha vinculatoriedad no impide que se presenten distintos grados de la misma en función de las regulaciones autonómicas posibles, ya que algunas de ellas distinguen diferentes grados en este sentido, como son la excluyente, orientativa o alternativa.

### **III. Breve referencia a la posibilidad de una competencia global de Ordenación del Territorio a favor de la Unión Europea.**

La Unión Europea asume todas las competencias que le atribuye su Tratado constitutivo, reformado por el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y al que España se adhirió en 1986. Dichas competencias o Políticas de la Comunidad (Parte tercera del Tratado, Títulos I a XXVII), afectan a las distintas materias con distinto alcance y posibilidad de intervención. Sin embargo y como bien afirma AINA SALOM PARETS, los órganos comunitarios carecen de competencias sobre la Ordenación del Territorio<sup>425</sup>, aunque sí tienen atribuida competencia en el ámbito medioambiental, con gran incidencia en dichas materias.

Es lo que la autora cuando afirma que, pese a esa ausencia, se viene trabajando en atención a conseguir que en los diferentes Estados se actúe y legisle de conformidad con un uso más sostenible del suelo. Y en este sentido, sigue diciendo que aunque en el ámbito de la Comunidad Europea la Ordenación del Territorio es competencia de los Estados miembros, algunas de las políticas desarrolladas por ésta sí producen importantes efectos sobre su territorio<sup>426</sup>.

---

<sup>425</sup> SALOM PARETS, en *Las limitaciones al crecimiento...* cit, pp. 51 a 53, matiza sobre esta falta de competencia de la Unión Europea en materia de Ordenación del Territorio o Urbanismo, vivienda y suelo, que ni siquiera el tratado por el que se establece una Constitución Europea (firmado el 29 de octubre de 2004 y ratificado por España el 20 de febrero de 2005) contienen disposiciones directas en la materia; aunque sí que se recogen, en otras políticas comunitarias, referencias respecto a las mismas de manera inmediata. En tal sentido, resulta para la autora relevante la opinión de BATTIS ULRICH mencionada en su obra *Influencia del Derecho Comunitario europeo sobre el Derecho Urbanístico de los Estados miembros: ¿Una competencia de la Unión Europea en materia de Ordenación del Territorio?*, en RDUyMA, nº 206 (2003), pág. 144. Este autor propuso, en el ámbito de una comisión de expertos en la materia, que la competencia de la UE fuera complementaria, de apoyo económico y de fomento en el marco de los artículos 15 y 3 del Proyecto de Constitución Europea, además de las competencias sectoriales que permiten a la Unión repercutir indirectamente en la materia de Ordenación del Territorio. De este momento para el autor parece conseguirse un equilibrio entre las competencias de los Estados miembros y de la Unión Europea,

<sup>426</sup> Así, explica que en su opinión la idea del territorio como bien común de la comunidad, la incapacidad demostrada con frecuencia por los Estados para asegurar la protección de este territorio como medio de protección ambiental presenta aspectos transnacionales que no pueden ser regulados satisfactoriamente mediante la actuación de

En este sentido, la política de la Comunidad Europea en este ámbito debe contribuir a alcanzar los siguientes objetivos: la conservación, protección y mejora del medio ambiente, la utilización prudente y racional de los recursos, y la adopción de medidas de dimensión internacional para alcanzar un nivel de protección adecuado<sup>427</sup>. Así cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar declarado hábitat natural o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar.

También es importante señalar dentro de esta temática la regulación española vigente contenida en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (que traspuso a nuestro Ordenamiento jurídico la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001) o en el más reciente Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos<sup>428</sup>, que sin embargo no refundió a la Ley 9/2006, dejándola vigente salvo su Disposición Adicional primera).

Si bien esta normativa no dedica precepto alguno a la Ordenación Urbanística o Territorial, es obvia la incidencia que en su conjunto tiene en la gestión o ejecución de cualquier figura de planeamiento, dado que algunas de las actuaciones previstas por cualquier Plan de Ordenación del Territorio pueden estar sujetas a la previa Evaluación de impacto ambiental, como ha quedado reflejado por ejemplo en la obligatoriedad de evaluación y seguimiento de sostenibilidad del desarrollo urbano contenida en el artículo 15 del real

---

los Estados miembros, justifica la mayor intervención de las instancias europeas en el Derecho de la Ordenación Territorial de los Estados miembros, mediante el establecimiento de reglas sobre la protección ambiental que deberán respetar los respectivos planeamientos (por ejemplo, lo manifestado en el *Libro Verde sobre el medio ambiente urbano*, el *Informe Europa 2000*, el *VI Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente*, etcétera).

<sup>427</sup> Particularmente importante con respecto al objeto de cualquier Plan de Ordenación Territorial, es la Directiva 92/43/CE, modificada por el Consejo mediante Directiva 97/62/CE, relativa a la Conservación de los hábitats naturales. Ha sido transpuesta al derecho español por medio del RD 1997/1995, modificado por el RD 1193/1998, cuyo art. 6 incide directamente en la aprobación de los planes territoriales y urbanísticos.

<sup>428</sup> Esta norma ha sido modificada en parte de su articulado, por la Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero.

Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo<sup>429</sup>.

Sin embargo, junto a esta competencia expresa cabe preguntarse, y así lo hacen algunos autores como SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ<sup>430</sup>, la posibilidad o conveniencia de reconocer a la Unión Europea una competencia en materia de Ordenación Territorial en sentido estricto que sea vinculante para todos los Estados miembros, y que se corresponda con la dimensión europea del espacio del mismo modo que las dimensiones nacionales, regionales y locales dan lugar en los distintos Estados, a los niveles competenciales respectivos a favor del Estado, las Regiones y las Entidades Locales, como hemos tenido ocasión de comprobar hasta este momento.

En este sentido, hay que tener en cuenta que los Estados comunitarios (como el español) no poseen competencias en materia de Ordenación Territorial, aunque el propio artículo 175 del Tratado de la Comunidad Europea, donde ya se prevén competencias de carácter territorial a favor de la Unión

---

<sup>429</sup> Dicho artículo dispone lo siguiente: “1. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso. 2. El informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. 3. En la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora: El de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico; el de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso; los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras; los informes a que se refiere este apartado serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada. 4. La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos. 5. Las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanísticas deberán elevar al órgano que corresponda de entre sus órganos colegiados de gobierno, con la periodicidad mínima que fije la legislación en la materia, un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia, que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica a que se refiere este artículo. Los Municipios estarán obligados al informe a que se refiere el párrafo anterior cuando lo disponga la legislación en la materia y, al menos, cuando deban tener una Junta de Gobierno Local. El informe a que se refieren los párrafos anteriores podrá surtir los efectos propios del seguimiento a que se refiere la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuando cumpla todos los requisitos en ella exigidos. 6. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente”.

<sup>430</sup> Urbanismo y... cit., pp.148 y ss.

Europea<sup>431</sup>. Por ello y basándose precisamente en este artículo, existen autores como el propio GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, cuya opinión no compartimos en este tema, que piensan que es factible discutir la posibilidad o conveniencia de una competencia de Ordenación del Territorio a favor de la Unión Europea, aunque se discute la necesidad de la misma, lo cual a nuestro juicio ya sería indicativo de la conveniencia misma de este planteamiento.

Sin embargo, lo que la Unión Europea sí posee realmente *de facto* son competencias sectoriales que repercuten directa o indirectamente sobre la Ordenación del Territorio de los países miembros (como agricultura, transporte, cohesión territorial, redes transeuropeas, medio ambiente, etcétera), pese a lo cual no sería aconsejable, como sostiene esta corriente doctrinal, una competencia europea de este carácter territorial a los efectos de que la UE

---

<sup>431</sup> Dicho Artículo expone que “1. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el [artículo 251](#) y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el [artículo 174](#).

2. No obstante el procedimiento de toma de decisiones contemplado en el apartado 1, y sin perjuicio del [artículo 95](#), el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptará:

- a. Disposiciones esencialmente de carácter fiscal;
- b. Las medidas que afecten a:
  - **La ordenación territorial;**
  - La gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos;
  - La utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos;
- c. Las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

El Consejo, en las condiciones previstas en el párrafo primero, podrá definir las materias mencionadas en el presente apartado sobre las cuales las decisiones deban ser tomadas por mayoría cualificada.

3. En otros ámbitos, el Consejo adoptará, con arreglo al procedimiento previsto en el [artículo 251](#) y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse. El Consejo adoptará, en las condiciones previstas en el apartado 1 o en el apartado 2, según el caso, las medidas necesarias para la ejecución de dichos programas.

4. Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente.

5. Sin perjuicio del principio de quien contamina paga, cuando una medida adoptada con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 implique costes que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro, el Consejo establecerá, en el propio acto de adopción de dicha medida, las disposiciones adecuadas en forma de:

- Excepciones de carácter temporal,
- Apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión creado de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 161](#), o ambas posibilidades.

pueda hipotéticamente atender debidamente su dimensión territorial (lo que repercutiría en su opinión en último término en su mejor cumplimiento y ejecución).

Por ello mismo, no resulta a nuestro entender aplicable otro de los razonamientos que exponen estos autores para su consideración, consistente en que esta propuesta se sitúe en consonancia con la tendencia de ampliación que durante los últimos años se ha manifestado, en general, en cuanto al sistema de competencias de la Unión Europea<sup>432</sup>.

Tampoco en nuestra opinión puede utilizarse como motivación para su reconocimiento el hecho de que la actual reforma institucional europea sea la simplificación y clarificación del sistema de distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (IK 2004, Declaración 23 del Tratado de Niza), ya que el reconocimiento de una competencia en la materia no sería el instrumento más adecuado, teniendo en cuenta la práctica legislativa de los estados, para contribuir a precisar sus límites y conocer sus contornos, ya que para ello lo adecuado en nuestra opinión estaría en establecer mecanismos de cooperación o de armonización entre las dos Administraciones (UE y Estados miembros), pero al mismo nivel y para las competencias sectoriales que igualmente posee los Estados, pero nunca otorgando una competencia expresa en una materia que no ha asumido ni internamente los mismos<sup>433</sup>.

Esto mismo justificaría comprensiblemente nuestra oposición a la teoría del autor anteriormente mencionado, cuando expresa que *“el sentido de una competencia de ordenación territorial en el ámbito europeo estaría en gran medida en abrir una vía para lograr que los Estados realicen las acciones que, por sí solos, no serían capaces de llevar a cabo. La Unión Europea hace posibles acciones que a los Estados individualmente, les es costoso o costoso realizar, responsabilizándose en estos casos a una instancia superior que es la Unión Europea. Es así como, por ejemplo, se ha conseguido en gran parte la*

---

<sup>432</sup> Si bien es cierto que las reformas de los Tratados llevadas a cabo durante las últimas décadas parece que conducen a un fenómeno de extensión horizontal competencial, es decir, un fenómeno de otorgamiento a la UE de todas las competencias posibles, al mismo tiempo que una limitación vertical en cuanto al ejercicio mismo de la competencia siguiendo el principio de subsidiariedad, ello no supone *per se* el reconocimiento aunque sea implícito de una competencia en materia de Ordenación del Territorio a favor de la Unión Europea, aunque sea limitando su ejercicio, ya que la *incidencia* en el territorio de las competencias sectoriales reconocidas a la Unión como hemos visto no puede resultar, como en el caso de las competencias sectoriales del Estado español, el reconocimiento de una competencia en la materia de Ordenación Territorial ni expresa ni tácita; competencia que, no sólo en el caso de España, tienen reconocidas expresamente las Regiones en los Estados miembros.

<sup>433</sup> De hecho, en el IV Programa de Actuación en materia medio ambiental de la CEE se insiste en la necesidad de coordinación entre la política medio ambiental y las restantes políticas (económica, social, cultural, etcétera) que tienen su plasmación en el espacio, todo ello con el fin de obtener la optimización de recursos y elevar la calidad de vida.

*liberación de los sectores económicos o la reconversión de otros, y sólo así seguramente es como puede conseguirse eficazmente un desarrollo sostenible del territorio dentro de Europa, entre otros fines de esta posible competencia comunitaria territorial*<sup>434</sup>.

Todo ello, teniendo en cuenta que ni esta propia corriente doctrinal se aclara sobre qué tipo de competencia en la materia sería la adecuada (esto es, compartida o complementaria con la de los Estados miembros), hace aconsejable en nuestra opinión el abandono de la idea de la asunción de esta competencia por parte de la Unión Europea expresada sobre el territorio de estos Estados miembros en cualquiera de sus posibles manifestaciones, y a favor del desarrollo de la misma por parte de las Regiones que son las que constitucionalmente la tienen conferida. Sin olvidar la capacidad de la Unión Europea de elaborar directrices de obligado cumplimiento y que también pueden afectar a la Ordenación del Territorio aunque sea de manera indirecta<sup>435</sup>.

La formulación de estrategias es un proceso continuo, razón por la cual sus responsables previeron la realización de cambios futuros en la Estrategia Territorial Europea. No obstante, el control territorial y, por tanto, las competencias de Ordenación del Territorio corresponden a los Estados soberanos, de manera que compartirlas con Bruselas es y será previsiblemente una cuestión delicada<sup>436</sup>.

#### **IV. La Incidencia de la Ordenación del Territorio en la Legislación Sectorial Estatal.**

---

<sup>434</sup> *Urbanismo y...* cit., pág. 150.

<sup>435</sup> Sin embargo, hay elementos indiscutibles, como por ejemplo los principales patrones de funcionamiento, la eliminación de barreras, los cambios en las relaciones territoriales y, por tanto, también algunas estrategias colaterales, como el apoyo a las zonas más desfavorecidas de las redes transeuropeas. Compartiendo en este sentido la opinión de ANDREAS FALUDI en *Un asunto inacabado: la ordenación territorial europea en el primer decenio del siglo XXI*. Adaptación del discurso pronunciado en el XVI Congreso de la Asociación Europea de Escuelas de Urbanismo, celebrado en Volos (Grecia) del 10 al 15 de julio de 2002, pág. 19., los profesionales de la Ordenación del Territorio han comprendido la dimensión territorial de la integración europea y establecido relaciones de colaboración que se han concretado en iniciativas como la ETE (Estrategia Territorial Europea), también conocida por sus siglas en inglés ESDP (European Spatial Development Perspective) (CEC, 1999a; Faludi y Waterhout, 2002); de hecho, con la ETE, los Estados miembros de la Unión y la propia Comisión se comprometieron a asumir un 'enfoque territorial'. Dicho compromiso implica la coordinación de diversas 'políticas territoriales' para cumplir los objetivos de la Comunidad en lo relativo a cohesión, sostenibilidad y sus efectos territoriales.

<sup>436</sup> Aunque la Ordenación del Territorio no sea competencia comunitaria, la dimensión espacial de las políticas comunitarias y nacionales no deja de tener importancia: toda decisión política se aplica en un territorio determinado. El territorio y su desarrollo son las realidades a través de las cuales se expresa la coherencia de las políticas comunitarias. La consolidación de la Unión Política y Monetaria y las expectativas de ampliación de la Unión Europea han llevado las cuestiones territoriales a ocupar una atención cada vez más importante en la preocupación de las instituciones comunitarias y de los gobiernos europeos. Se hace cada vez más evidente el hecho de que las grandes políticas de la Unión, no son elementos neutros desde el punto de vista territorial sino que inciden en el desarrollo y en la competencia entre las regiones europeas.



## A) La dimensión espacial en la legislación sectorial del Estado

Como ya hemos indicado insistentemente en este trabajo, la Ordenación del Territorio constituye una función político-administrativa que afecta a múltiples instancias y materias de gestión pública que tienen, de una forma u otra, incidencia real en el espacio físico, por lo que es interesante en este punto identificar estas materias y sus normativas más importantes, así como conocer el modo en el que se articula la relación entre la Ordenación Territorial con estas otras materias de competencia estatal o local.

En este sentido y como afirma MANUEL BENAVENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, el modo en que se articulan las relaciones entre competencias o, dicho de otra manera, la manera en que se establece la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de la organización territorial del Estado, es uno de los puntos débiles de todo el sistema configurado por la Constitución<sup>437</sup>.

En relación con las competencias sectoriales del Estado, las soluciones están aún lejos de encontrarse, aunque el análisis de las distintas normas sectoriales que regulan materias de gran incidencia en la organización del territorio permite deducir que los mecanismos de colaboración siguen una línea poco coherente entre sí en cuanto a la regulación de estas relaciones<sup>438</sup>.

---

<sup>437</sup> A este respecto, el autor hace referencia en *La Ordenación del Territorio en España...* cit., pp. 216 y 217, como intento de solución de esta deficiencia, al ya mencionado *Anteproyecto de ley básica de coordinación y concertación de las actuaciones administrativas con incidencia directa en el territorio*, proyecto que tenía por objeto establecer los principios de coordinación de las decisiones administrativas en relación con el territorio. Prácticamente coincidente con el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), nunca vería la luz como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, que vino a declarar inconstitucional el Artículo 9 apartados 1 y 2 de esta Ley.

Así pues, el Tribunal Constitucional entendió que el apartado 1 suponía una reformulación del ámbito competencial entre el estado y las Comunidades Autónomas y que el apartado 2 establecía, por una parte, un papel decisorio a un órgano, el Consejo, que invadía las competencias reservadas a diversos órganos del Estado y de las Comunidades Autónomas y, por otra, un mecanismo de control sobre la actuación de las Comunidades Autónomas no previsto en la Constitución.

<sup>438</sup> Como menciona ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS en *Ordenación del Territorio, una encrucijada...* cit., pág. 129, en cuanto a la planificación de las carreteras y de la red ferroviaria, la planificación hidrológica, la planificación de los espacios portuarios y la planificación de la protección del patrimonio histórico-artístico, se trata también instrumentos de planificación de indudable trascendencia territorial previstos en la legislación sectorial. En general, en todas las leyes sectoriales correspondientes a estos instrumentos de planificación se observa una falta casi absoluta de referencia a los nuevos Planes de Ordenación del Territorio; tan sólo se refieren a los planes urbanísticos, cuando en realidad la relación de la planificación sectorial con los primeros debe ser completamente distinta de la que tienen con los segundos. En ese sentido, para el autor es evidente que la competencia urbanística claudicará mucho antes frente a los intereses territoriales sectoriales del Estado que la competencia autonómica de ordenación del territorio, pues ésta es mucho más global y supone mucho más que la simple ordenación del fenómeno urbano, pues pretende la ordenación integral del territorio, en aras a la consecución de un determinado modelo territorial.

En las leyes estatales sectoriales de incidencia territorial hay un importante déficit de mecanismos de coordinación o armonización de los instrumentos de planeamiento sectorial que regulan con los Planes autonómicos de Ordenación del Territorio. No sólo por ello se trata de normas ancladas en el pasado, pues también lo son en cuanto a las previsiones que contienen sobre las relaciones interadministrativas. Todas demandan la necesidad de

En definitiva y según afirma ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS, tales leyes sectoriales del Estado alteran el carácter integral y global de los Planes de Ordenación del Territorio mediante sus instrumentos de planificación sectorial, cuando en realidad el Estado debiera entenderse vinculado a nivel territorial por tales instrumentos autonómicos de Ordenación Territorial, siempre que se trate de la toma de decisiones atribuibles a la amplia competencia autonómica de conformación global de la estructura territorial, como pueden ser, por ejemplo, las relativas a la localización de las grandes infraestructuras de interés general.

Y concluye este autor, diciendo que tan sólo se encuentran condicionados tales instrumentos autonómicos de ordenación por las competencias sectoriales del Estado, en cuanto a que no podrán perturbarlas con sus determinaciones territoriales, hasta tal punto que dificulten o hagan imposible el ejercicio de las mismas. Es necesario, pues, escindir perfectamente la actividad del Estado del territorio en que ésta tiene lugar, lo cual no impide, evidentemente, que aquélla pueda condicionar de manera significativa la ordenación autonómica que se pueda hacer del mismo<sup>439</sup>.

No en vano el Estado, a través de las competencias que tiene asignadas, de carácter tanto horizontal como sectorial o vertical, puede llevar a cabo una importante Política Nacional de Ordenación Territorial. En base a la atribución competencial sectorial al Estado conducente a la satisfacción de los intereses nacionales territoriales, con lo que en base a ellos se puede llegar a establecer determinaciones que condicionen los Planes Autonómicos de Ordenación del Territorio. Es lógico que una función pública de tanto alcance como ésta no pueda quedar del todo ajena a la intervención del Estado.

En ese sentido, muchas de las competencias estatales tienen reconocida implícitamente una dimensión espacial innegable, que ha de ser respetada por la actividad de las Comunidades Autónomas, aunque dicha dimensión esté, evidentemente, limitada al objeto de cada competencia y siempre dentro del espíritu de cooperación o coordinación visto anteriormente.

---

coordinación y colaboración entre las distintas Administraciones, pero luego faltan los concretos instrumentos para llevarla a efecto. Ciertamente, se limitan a imponer las decisiones sectoriales de los instrumentos que regulan sobre los instrumentos autonómicos integrales de ordenación territorial. Y establecen mecanismos de decisión unilateral por parte del Estado, para la resolución de los conflictos entre competencias concurrentes sobre un mismo espacio físico, con diferentes objetos jurídicos. Lo cual choca abiertamente con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto, y con el deber general de colaboración interadministrativa y con los principios de coordinación y cooperación.

<sup>439</sup> *La Ordenación del Territorio, una encrucijada...* cit., pág 129.

Por ello no estamos de acuerdo, junto con autores como el anteriormente mencionado ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS<sup>440</sup>, con la doctrina de la STC 61/1997, de 20 de marzo, relativa al TRLS de 1992, que parece considerar inadmisibles cualquier actuación estatal de planificación que condicione la política territorial de las Comunidades Autónomas, ya que esta doctrina tan estricta respecto de las posibilidades de intervención del Estado en materia urbanística no es trasplantable a la materia de Ordenación del Territorio, pues el Estado tiene muchas posibilidades, como veremos a continuación en los siguientes ejemplos, de intervención en esta amplia función pública siempre con respeto a las reglas de la armonización vistas.

## **B) Análisis de las principales normativas sectoriales con mayor incidencia en la Ordenación Territorial**

### **1. La legislación estatal del sector eléctrico y su incidencia en la Ordenación del Territorio**

No cabe duda en el caso del análisis de la posible repercusión que la regulación del sector eléctrico en España en la Ordenación del Territorio, que la misma existe en mayor o menor medida habida cuenta de, como bien apunta PEDRO RIVERO TORRE<sup>441</sup>, ya la propia Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico<sup>442</sup> establece entre sus principios desarrollados en la exposición de motivos, dejaba claros sus propósitos de fondo y en el sentido de que su fin básico respondía a objetivos tradicionales como la garantía de suministro eléctrico a todos los consumidores dentro del territorio español, la cual pasa ineludiblemente por la anteposición (en aras de este interés que se eleva a general) de las redes eléctricas y de su planeamiento a los instrumentos de Ordenación del Territorio o Urbanístico autonómicos o locales, respectivamente.

Planificación energética que es dotada de una importancia decisiva, al otorgársele carácter vinculante frente al resto de instrumentos de planificación,

---

<sup>440</sup> *La Ordenación del Territorio, una encrucijada...* cit., pág. 112.

<sup>441</sup> *El sector eléctrico en España*. Revista de Economía nº 1 junio 2009, pág. 33.

<sup>442</sup> La Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, que entró en vigor el 1 de enero de 1998, no sólo obedecía a las tendencias liberalizadoras predominantes, sino que respondía a la necesidad de incorporar, transponiéndola en su mayor amplitud, la antes comentada Directiva 96/92/CE de Normas Comunes para el Mercado Interior de la Electricidad. Esta Ley supuso una radical transformación del Sector Eléctrico español, introduciendo la competencia en las actividades de generación y dando lugar a un vuelco conceptual respecto a períodos precedentes. Por lo demás, ha sido recientemente modificada en su articulado por la Ley 17/2007, de 4 de julio, con el objetivo de realizar la correspondiente transposición y adaptación a nuestro Ordenamiento jurídico de lo dispuesto en la Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

en virtud del artículo 80 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, aunque la misma Ley en su artículo 79.6 matiza dicho carácter vinculante al establecer que, “en atención a las singularidades de los sistemas energéticos insulares y extrapeninsulares, en la planificación indicativa se tendrá en cuenta la planificación desarrollada en tales Comunidades y Ciudades Autónomas”. Y por otro lado, el artículo 81 del mismo modo plantea la necesidad de cooperación entre las distintas Administraciones públicas en materia de planificación energética, estableciéndose a tal efecto un instrumento de coordinación, que será la Conferencia Sectorial de Energía<sup>443</sup>.

Por otro lado y sobre la relación entre las competencias de ordenación de los usos del espacio físico y la regulación y su consecuente garantía del sector eléctrico español, al margen de esta Conferencia Sectorial de Energía prevista en la Ley de Economía Sostenible, donde la misma se refleja claramente esto en nuestra opinión es en lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 54/1997, el cual se dedica a la Coordinación con planes urbanísticos. De este modo, este artículo dispone lo siguiente:

*“La planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica cuando éstas se ubiquen o discurran en suelo no urbanizable, deberá tenerse en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio. Asimismo, y en la medida en que dichas instalaciones se ubiquen en cualesquiera de las categorías de suelo calificado como urbano o urbanizable, dicha planificación deberá ser contemplada en el correspondiente instrumento de ordenación urbanística, precisando las posibles instalaciones, calificando adecuadamente los terrenos y estableciendo, en ambos casos, las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes”.*

Como puede comprobarse, la propia Ley da una prevalencia a la planificación de las instalaciones de transporte y distribución eléctrica frente al resto de instrumentos de planificación del territorio o urbanísticos, dependiendo de si su recorrido transcurre por suelo urbanizable o no urbanizable, obligando a que incluso esta planificación sectorial se vea reflejada expresamente en

---

<sup>443</sup> A este respecto, el artículo 81 plantea que esta Conferencia Sectorial de Energía será el órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de preparación, desarrollo y aplicación de la planificación estatal sobre energía, y la misma conocerá necesariamente de las siguientes actuaciones: preparación y formulación de los Planes Nacionales y, en su caso, de los Planes de las Comunidades Autónomas, en los ámbitos del ahorro, la eficiencia energética y las energías renovables; coordinación, gestión y seguimiento de la aplicación por las Comunidades Autónomas de la política energética definida en la normativa estatal y en los correspondientes planes; intercambio de información y estadísticas energéticas y, por último, la formulación, financiación y gestión de proyectos y actuaciones concretas. Concluye el artículo diciendo que la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas establecerán marcos de cooperación y coordinación con las Administraciones locales para alcanzar los objetivos fijados y para implementar los correspondientes Planes, medidas y actuaciones en el ámbito local.

aquellos planes de ordenación sin posibilidad de modificación, sino obligándoles a su adaptación en caso de que se contradigan o entren en conflicto<sup>444</sup>.

Por lo demás y como establece el artículo 35.1 de la Ley, la red de transporte está constituida por las líneas, parques, transformadores y otros elementos eléctricos de alta tensión y aquellas otras instalaciones que cumplan funciones de transporte o de interconexión. Y, lo que es más interesante al objeto de nuestro estudio, la conexión, explotación, modificación, transmisión y cierre de estas instalaciones estará sometida a autorización administrativa.

En este sentido, cabe destacar sobre esta autorización previa que la misma se establece expresamente en el artículo 36.1 de la Ley, cuando dispone que *“la construcción, explotación, modificación, transmisión y cierre de las instalaciones de transporte contempladas en el artículo 35.1 requerirá autorización administrativa previa en los términos establecidos en esta Ley y en sus disposiciones de desarrollo”*.

Y es aquí donde precisamente aparece otra interacción entre esta normativa sectorial estatal y las competencias de las Comunidades Autónomas, ya que en el apartado tercero del mismo artículo<sup>445</sup> se dispone sobre que *“las autorizaciones a que se refiere el apartado 1 serán otorgadas por la Administración competente, sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias, de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente”*. Concretando en el último párrafo que *“en el caso de instalaciones de transporte cuya autorización deba ser otorgada por las Comunidades Autónomas, éstas solicitarán informe previo a la Administración General del Estado, en el que ésta consignará las posibles afecciones de la proyectada instalación a los planes de desarrollo de la red, a la gestión técnica del sistema*

---

<sup>444</sup> En este sentido, originariamente este artículo preveía la posibilidad de que no se diera dicha inserción de la planificación sectorial eléctrica en las de Ordenación del Territorio o Urbanísticas, y así desarrollaba un segundo apartado que disponía lo siguiente: *“En los casos en los que no se haya tenido en cuenta la planificación eléctrica en instrumentos de ordenación descritos en el apartado anterior, o cuando las razones justificadas de urgencia o excepcional interés para el suministro de energía eléctrica aconsejen el establecimiento de instalaciones de transporte o distribución y siempre que en virtud de lo establecido en otras Leyes, resultase preceptivo un instrumento de ordenación del territorio o urbanístico según la clase de suelo afectado, se estará a lo dispuesto en el artículo 244 del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, o texto autonómico que corresponda”*. Dicho apartado segundo del Artículo 5 fue derogado, en lo que resulte aplicable a las instalaciones de transporte de energía eléctrica, según la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

<sup>445</sup> Precisamente este apartado tercero fue uno de los modificados recientemente por la Ley 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, para adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

*y al régimen económico regulados en esta Ley, que la Administración autorizante deberá tener en cuenta en el otorgamiento de la autorización”.*

Sin embargo, en nuestra opinión aunque el artículo reconozca que la autorización para las actividades mencionadas en el apartado primero será concedida por las Comunidades Autónomas por cuyo territorio discurran dichas instalaciones eléctricas, sin embargo se trata de una autorización que en el fondo va a verse condicionada por un informe preceptivo y vinculante de la Administración General del Estado que será en última instancia la que, realmente, configurará la motivación última para la concesión o denegación de la autorización ya que, aunque la Comunidad Autónoma viera favorable el proyecto presentado, si ese informe de la Administración General del Estado es negativo, va a vincular el sentido de la resolución necesariamente.

## **2. La Ordenación del Territorio y el Patrimonio Histórico.**

En materia de Patrimonio Histórico, la Constitución se ha centrado en garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. El dar cumplida respuesta al interés de la Comunidad sobre el Patrimonio Histórico es una tarea que se atribuye de forma común a una pluralidad de sujetos políticos, a los poderes públicos.

Una llamada a la acción que habrá de desplegarse efectivamente en diferentes campos del actuar público, en el nivel legislativo, pero sobre todo, fundamentalmente, en el quehacer ejecutivo de la Administración cotidiana. Ahora bien, que el deber de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del Patrimonio Histórico se atribuya de forma genérica a los poderes públicos, sin especificaciones, no debe hacernos pensar, sin embargo, que el ámbito de competencia sea unitario y uniforme para todo ente territorial. Habrá que tener en cuenta los límites de su propio ámbito de competencia.

Como expone GERARDO JOSÉ RUIZ-RICO RUIZ, no escapa pues a la territorialización del Estado la promoción de la defensa del Patrimonio Histórico<sup>446</sup>. La constitucionalización del Estado de las Autonomías, va a incidir de manera decisiva en nuestra legislación del Patrimonio en el sentido de tener que hablar de concurrencia competencial. La distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas gira

---

<sup>446</sup> *La disciplina constitucional del Patrimonio Histórico en España*, en Patrimonio Cultural y Derecho, número 4, 2000, pág. 67.

fundamentalmente en torno a los artículos 149.1.28º (respecto del Estado) y 148.1.16º (con relación a las Comunidades Autónomas), sin perjuicio de las estimaciones contenidas en otros preceptos del texto.

De ello parece deducirse una legitimación del Estado para la promulgación de una normativa general básica para todo el territorio español, a la vez que permite a las Comunidades Autónomas dictar una regulación jurídica completa de los bienes culturales propios, “de interés” exclusivo de la Comunidad Autónoma, que en su ámbito territorial estaría por encima de la legislación estatal. El Estado, según el artículo 149.1.28º CE, tiene competencia exclusiva en la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación, así como en relación a los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, salvando la posibilidad de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas<sup>447</sup>.

Por su parte, las Comunidades Autónomas, además de la competencia en materia de “Patrimonio monumental del interés de la Comunidad Autónoma” que les asigna el artículo 148.1.16º CE, tienen constitucionalmente atribuidas competencias de forma exclusiva en aspectos relacionados con la “cultura”, tales como la artesanía, museos, bibliotecas y conservatorios de música (artículos 148.1.11, 14 y 15 CE), y ello sin contar con la posibilidad que les brinda el artículo 149.3 CE de poder ampliar el techo competencial de las entidades regionales en este ámbito material a través de sus Estatutos de Autonomía.

Como podrá deducirse, la distribución de competencias en la materia denota cierta complejidad en su articulación o dicho en palabras de ANTONIO ENRIQUE PÉREZ LUÑO, “plantea una serie de problemas cuya interpretación y adecuada solución no siempre va a ser fácil”<sup>448</sup>. Es decir, en la protección del Patrimonio Histórico van a confluir sobre unos mismos bienes un interés general y un interés autonómico cuyos problemas de integración van a tener que resolverse por la vía de la técnica cooperativa.

La escasa claridad del Constituyente español en el momento de ordenar territorialmente esta materia conduce a la necesidad de acudir a una segunda

---

<sup>447</sup> Ahora bien, desde una visión sistemática del texto constitucional, mediante la conexión con los artículos 149.1.1º y 149.2 CE principalmente, e interpretando extensamente las posibilidades del término “expoliación”, no resulta imposible una extensión de la competencia estatal, más allá del tenor literal, que ampare la capacidad normativa del Estado para dictar una Ley general de protección del Patrimonio, cuestión ésta que, a pesar de la ausencia de unidad doctrinal, ha quedado definitivamente confirmada y respaldada por la trascendental STC 17/1991, de 31 de enero, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad presentados por las Comunidades de Galicia, Cataluña y País Vasco.

<sup>448</sup> *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, VVAA, Edersa, Madrid, 1984, pág. 304.

operación de deslinde competencial cuya realización se hace recaer sobre el legislador ordinario, encargado igualmente de respetar y concretar normativamente el significado de las previsiones señaladas en el artículo 137 CE. Si a tenor de éste, las entidades regionales gozan de autonomía “para la gestión de sus respectivos intereses”, la competencia estatal se proyectará sobre aquellos aspectos que merezcan la consideración de un “interés general”.

Sin ánimo de entrar de forma más exhaustiva en esta problemática del reparto competencial, la conclusión que se persigue no es otra que la de poner de manifiesto cómo la definición del propio concepto de Patrimonio Histórico no es un cuestión que quede al margen del modelo político-administrativo imperante<sup>449</sup>.

El sistema de tutela por el que la mencionada Ley opta como instrumento de intervención para los conjuntos históricos, sitios históricos y zonas arqueológicas es la técnica del planeamiento urbanístico, mediante la figura del Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico, u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias establecidas por la Ley en sus Artículos 20.2 y 21<sup>450</sup>.

### **3. La normativa sectorial hidrológica.**

Los recursos hidráulicos constituyen un recurso básico desde la doble perspectiva de su consideración como bien natural, imprescindible para la vida y a la vez, como bien económico, en la medida en que se configuran como un elemento imprescindible para el desarrollo de múltiples actividades. Este carácter esencial de las aguas implica, por tanto, la necesidad de aplicar a las mismas y a sus aprovechamientos distintos instrumentos jurídicos que permitan conciliar los diversos intereses en presencia, intereses que oscilan entre la máxima protección ambiental de los recursos hidráulicos y su explotación

---

<sup>449</sup> La configuración del Estado español como “Estado complejo”, desde la constitucionalización del Estado de las Autonomías, va a incidir de forma decisiva en la legislación del Patrimonio Histórico. Por otro lado, a nivel estatal la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español establece una clara delimitación de las zonas que a causa de sus valores culturales relevantes se impone como prioridad su protección y tutela desde la legislación sectorial cultural; delimitación que se produce con la declaración formal de Bien de Interés Cultural (monumentos, conjuntos y sitios históricos, jardines, zonas arqueológicas y bienes inmuebles de carácter etnográfico, etcétera).

<sup>450</sup> La cuestión planteada es que para hacer efectivas las previsiones de la Ley se hace necesaria una especial colaboración entre las Administraciones implicadas en la protección de estos espacios (Autonómica, estatal y local), por cuanto es el planeamiento el vínculo que va a establecer la efectiva protección del conjunto o sitio histórico-artístico y la zona arqueológica, operando en ausencia del Plan como aplicación directa la prohibición de alineaciones nuevas, alteraciones de la edificabilidad, parcelaciones o agregaciones (Artículo 20.3 de la Ley 16/1985).



intensa y que encuentran su punto medio en el aprovechamiento racional o sostenible de los mismos.

De entre todas las técnicas jurídicas implicadas en la gestión de los recursos hidráulicos destaca, esencialmente, la Ordenación del Territorio en cuanto función pública dirigida a la articulación armónica y racional de los distintos factores con incidencia territorial, de manera que se impulse el desarrollo socioeconómico garantizando, al mismo tiempo, la preservación del medio ambiente en general y de los diversos recursos naturales en particular<sup>451</sup>.

Se constata, pues, la interacción de los ámbitos materiales apuntados, Ordenación del Territorio, protección del medio ambiente y gestión de los recursos hidráulicos, evidenciándose, al mismo tiempo, la potencialidad de la actividad ordenadora del territorio como marco global para la gestión racional de los recursos hidráulicos en la doble vertiente ya analizada, económica y ambiental.

En este sentido, la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas estableció una clara separación entre la política de aguas y la Ordenación del Territorio que fue confirmada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre y que, lógicamente se ha mantenido en el actual Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. Asimismo, la norma establecía una clara prevalencia de los planes hidrológicos sobre los planes de Ordenación del Territorio, que fue confirmada por la Sentencia a favor de todos y cada uno de los apartados que hacían referencia al contenido de los planes hidrológicos (artículo 42 del Texto Refundido), limitando en todo caso la posibilidad de establecer reservas de terrenos por los planes de cuenca (artículo 43.1) a los estrictamente necesarios para la realización de las infraestructuras básicas referidas por el plan. Con ello, se declaró inconstitucional la posibilidad de establecer alrededor de los lagos, lagunas y embalses, áreas en las que se condicione el uso del suelo y

---

<sup>451</sup> Evidentemente, la gestión de las aguas conoce instrumentos jurídicos específicos diseñados por la correspondiente legislación sectorial que presentan una sustantividad propia, sin embargo, ese régimen particular debe insertarse en el marco jurídico más amplio que supone la ordenación de un determinado territorio, dado que, en todo caso, las aguas forman parte del mismo y, además, su utilización exige, habitualmente, actuaciones concretas con una especial incidencia sobre el espacio físico en el que el aprovechamiento se materializa, sin olvidar, que esta concreta utilización de las aguas puede verse supeditada, en el territorio considerado, a la necesaria consecución de unas condiciones de calidad adecuada para las mismas y a las exigencias de preservación del medio natural y de los ecosistemas en presencia. Junto a lo anterior y desde el punto de vista inverso, el destino y uso de las aguas constituye, a su vez, el motor de impulso del desarrollo económico y social de una determinada región, predeterminando la ubicación de los centros productivos y de los asentamientos humanos y diseñando áreas de especial valor ecológico.

las actividades, por ser de competencia de las Comunidades Autónomas en materia de Ordenación del Territorio y medio ambiente<sup>452</sup>.

En todo caso, la Ley establece mecanismos de coordinación dando entrada a la Administración Autónoma en el proceso de elaboración de los planes mediante su participación en el Consejo del Agua de la cuenca, al que corresponde la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca, y prevé la participación de las Comunidades Autónomas en las fases de elaboración del plan (Directrices y redacción de la propuesta del plan).

Uno de las manifestaciones de la interacción apuntada entre la Ordenación del Territorio y la gestión de los recursos hidráulicos, viene precisamente del lado de la política territorial. Las diversas normas a este respecto dictadas por las Comunidades Autónomas, en cuanto órganos decisorios competentes, materializan los planteamientos básicos sobre el carácter horizontal o transversal de esta materia, recogiendo en los diversos instrumentos que se formulan al respecto, básicamente, Planes y Directrices territoriales articulados en varios niveles de gestión territorial o sectorial, previsiones concretas de actuación y estrategias a adoptar para el adecuado uso y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, prestando una especial atención a los instrumentos planificadores y gestores específicos recogidos en la legislación de aguas e incidiendo en la necesaria coordinación de los distintos ámbitos competenciales.

En algunos casos, el tratamiento que se hace de las aguas se aborda desde una perspectiva general reflejo del carácter imprescindible de estos recursos para el desarrollo territorial, económico y social de la región<sup>453</sup>, condicionando a veces, el crecimiento poblacional y el desarrollo urbano a la disponibilidad de recursos hidráulicos.

En otros casos, las previsiones son más concretas, relativas a la construcción de embalses de regulación de los recursos hidráulicos<sup>454</sup>, al establecimiento de redes o infraestructuras generales de los sistemas de abastecimiento, a la articulación de técnicas de mejora de dichas redes que

---

<sup>452</sup> Ante las previsibles discrepancias que podían suscitarse del entrecruzamiento de competencias hidráulicas y de Ordenación del Territorio y ambientales la Sentencia insistía “...en la necesidad de cooperación y coordinación entre las distintas planificaciones”.

<sup>453</sup> Así, la Ley de la Junta de Andalucía 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio (BOJA núm. 8 de 22 de enero) en el art. 7.1.e). Con carácter amplio también se manifiesta el art. 27 de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia (DOG, núm. 233, de 5 de diciembre).

<sup>454</sup> En el Anexo de la Ley andaluza 1/1994 se mencionan como intervenciones singulares de la Junta de Andalucía que serán objeto de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, los embalses destinados al abastecimiento de poblaciones, o al regadío, con una capacidad superior a los 15 Hm<sup>3</sup>.

eviten las pérdidas de los recursos, al establecimiento de medidas para la preservación de la calidad que debe observarse en los distintos tramos fluviales y al mantenimiento de los caudales medioambientales como requisito previo para el otorgamiento de las concesiones de aprovechamiento de las aguas o incluso relativas a la protección del dominio público hidráulico.

Por último y dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es interesante mencionar la reciente Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, que vino a derogar a la anterior Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>455</sup>, antes que llegara incluso a entrar en vigor<sup>456</sup>.

Por lo demás, entre los aspectos más relevantes de la Ley con más incidencia a nuestro juicio en la Ordenación del Territorio, podemos citar que el mismo incluye una serie de Demarcaciones y Distritos Hidrográficos intracomunitarios en su artículo 3 que integran las aguas superficiales continentales de Andalucía, así como las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas.

Y por otro lado, en el artículo 8<sup>457</sup>, la Ley describe las diversas competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia

---

<sup>455</sup> La Ley 4/2010 vino a desarrollar el artículo 197.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, en el que se establece que "los poderes públicos de Andalucía protegerían el ciclo integral del agua y promoverán su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general. Además, la Ley aclaraba en su exposición de motivos su enlace con los principios sustentadores de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, persigue una gestión más eficiente de los recursos hídricos es fruto de un proceso de diálogo y consenso, iniciado en junio del año 2008 con todos los agentes económicos y sociales para alcanzar un acuerdo sobre las grandes líneas de la política andaluza de aguas.

<sup>456</sup> De hecho, en aplicación de la Disposición final octava de la Ley 9/2010, ésta entró en vigor el 10 de agosto de 2010, mientras que para la Ley 4/2010 su Disposición final octava preveía su entrada en vigor a los tres meses desde su publicación en el BOJA, lo que se produjo el 22 de junio de 2010.

<sup>457</sup> De este modo, el artículo 8 dispone que "1. Corresponde a la Administración de la Junta de Andalucía en el ámbito de las aguas de su competencia: a) La elaboración de la planificación hidrológica en las demarcaciones intracomunitarias y la participación en la planificación hidrológica de las demarcaciones intercomunitarias, en los términos de la legislación básica. b) En la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, el ejercicio de competencias sobre los volúmenes asignados a Andalucía por la planificación hidrológica. En el ámbito del sistema del Chanza, la Administración de la Junta de Andalucía ordenará la distribución de los volúmenes asignados por la planificación hidrológica a este sistema, de acuerdo con las competencias cuya ejecución le encomiende la Administración del Estado. c) La ordenación y concesión de los usos del agua, el control de la calidad del medio hídrico y las funciones de policía sobre el dominio público hidráulico, sin perjuicio de las funciones reservadas al Estado o compartidas con el mismo, en las demarcaciones que exceden del ámbito territorial de Andalucía. d) La ordenación de los usos de las aguas subterráneas y la recarga de acuíferos. e) El establecimiento de normas de protección en el dominio público hidráulico, sus zonas asociadas y en las zonas inundables. f) La planificación, programación y ejecución de las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio del ejercicio de competencias sobre las obras de interés general del Estado que este le delegue. g) La concesión para la desalación de aguas de las demarcaciones hidrográficas de Andalucía y la autorización de las obras e instalaciones destinadas a dicha finalidad, que deberán contar con el otorgamiento por la Administración General del Estado del correspondiente título para la ocupación del dominio público marítimo terrestre. Estas competencias se entenderán sin perjuicio de las que corresponden al Estado en materia de dominio público marítimo-terrestre y sobre programación, aprobación y

hidrológica, destacando como hemos adelantado anteriormente a las relativas a la planificación, y que tienen como base una competencia muy importante a nuestro juicio por su directa influencia sobre la Ordenación del Territorio, como es la contenida en su apartado f), sobre “la planificación, programación y ejecución de las obras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio del ejercicio de competencias sobre las obras de interés general del Estado que éste le delegue”, competencia que se desarrolla más ampliamente en el artículo 11.5<sup>458</sup>.

Por último, el Título II (artículos 16 y siguientes) describe una serie de disposiciones encaminadas a lograr la coordinación y participación interadministrativa, la participación pública y el derecho a la información, con la creación entre otros del Consejo Andaluz del Agua, o el Observatorio Hidrológico de Andalucía.

#### **4. Transportes Terrestres y Carreteras.**

La primera conclusión que ha de hacerse es que en materia de transportes se produce una compleja distribución de competencias entre las distintas Entidades Territoriales : Estado y Comunidades Autónomas (e incluso,

---

ejecución de obras hidráulicas que sean de interés general del Estado o cuya realización afecte a otra Comunidad Autónoma. h) La regulación y gestión de las situaciones de alerta y eventual sequía y la forma de aprovechamiento de las infraestructuras, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación básica sobre la materia. i) Las competencias establecidas por esta Ley y la legislación básica sobre las Comunidades de Usuarios. j) La ordenación y regulación de los sistemas de gestión supramunicipales del agua de uso urbano y la determinación de su ámbito territorial. k) El establecimiento de las condiciones de prestación de los servicios del ciclo integral del agua de uso urbano y de la calidad exigibles a los mismos y su control. l) Las funciones de policía sobre los usos concedidos o autorizados y las instalaciones y obras hidráulicas en general. m) La regulación de los criterios básicos de tarificación del ciclo integral del agua de uso urbano, tales como el número de tramos de facturación y los consumos correspondientes a cada uno de ellos, los periodos de facturación, conceptos repercutibles, fijos y variables, y cualesquiera otros que permitan una facturación homogénea en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de la facultad de los entes locales para la fijación del precio de las tarifas. n) La protección y el desarrollo de los derechos de los usuarios y su participación en la Administración del Agua. ñ) La regulación y establecimiento de ayudas económicas a las Entidades Locales para actuaciones relativas al ciclo integral del agua de uso urbano, así como las medidas de fomento a otras entidades y particulares para la realización de los objetivos de la planificación hidrológica. o) En general, cuantas competencias atribuye la legislación básica en materia de agua a la Administración del Agua y ostenta la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con las aguas que discurren íntegramente por el territorio de Andalucía y cualesquiera otras atribuciones que le correspondan por esta Ley o el resto del ordenamiento jurídico. 2. Las competencias establecidas en el apartado anterior se ejercerán sin perjuicio de las establecidas en materia de calidad del medio hídrico en el Capítulo III del Título IV de la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental. 3. Las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía serán ejercidas por el Consejo de Gobierno, la Consejería competente en materia de agua y la Agencia Andaluza del Agua, en los términos establecidos en esta Ley”.

<sup>458</sup> Este artículo dispone que será competencia de la Junta “a) Planificar, programar y ejecutar las infraestructuras del agua declaradas de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como ejecutar las restantes actuaciones que puedan establecerse en los convenios a los que se refiere el artículo 31. b) Aprobar los planes de explotación y gestión de las infraestructuras del agua existentes, así como el establecimiento de normas de explotación de dichas infraestructuras. c) Planificar y programar, en colaboración con las entidades locales, las infraestructuras de aducción y depuración de aguas en los sistemas de gestión supramunicipales para el abastecimiento urbano. d) Coordinar las actuaciones de las Administraciones competentes en materia de abastecimiento y saneamiento en el territorio de Andalucía. e) Definir objetivos de eficiencia de las infraestructuras y criterios técnicos en su diseño, a través del Observatorio del Agua. f) Autorizar los usos de las infraestructuras de conexión entre sistemas de explotación”.

Entes Locales, en lo que al transporte urbano se refiere), utilizándose para llegar al reparto de competencias definitivo un criterio mixto que atiende al medio de transporte empleado (transporte aéreo, marítimo, por carretera, por ferrocarril o por cable) y al ámbito territorial en el que se produzca el transporte (diferenciándose entre el transporte que se desarrolla íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma y el que transcurre por el territorio de más de una Comunidad Autónoma).

Como indica FRANCISCO SANZ GANDÁSEGUI, la concurrencia competencial de las obras públicas de interés general que se proyectan sobre el territorio (aun desde una perspectiva sectorial), y la competencia autonómica sobre la Ordenación del Territorio y urbanística, es evidente desde el momento en que esta última persigue la eficacia de una política global para su territorio, integrando todas las actuaciones, tanto públicas como privadas que sobre él se proyecten incluyendo las del Estado<sup>459</sup>. Por parte del Estado, se trata

---

<sup>459</sup> De su obra *La articulación de las competencias estatales sobre obras públicas de interés general en materia de infraestructuras de transportes y la de Ordenación Territorial y el Urbanismo*, en *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Editorial Tirant lo Blanc, Valencia 2002, pp. 641 y ss. En este sentido, es interesante destacar que la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1998, de 2 de julio, en su Fundamento Jurídico 3º) expone que “Este Tribunal ha elaborado al respecto una consolidada doctrina jurisprudencial, cuyo recordatorio resulta, por tanto, oportuno y conveniente. En una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio, ha destacado que el referido título competencial «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial» [SSTC 77/1984, fundamento jurídico 2.; 149/1991, fundamento jurídico 1. B)]. Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental «está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo» (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3.; 28/1997, fundamento jurídico 5.). Sin embargo, también ha advertido, desde la perspectiva competencial, que dentro del ámbito material de dicho título, de enorme amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3.; 61/1997, fundamento jurídico 16; 40/1998, fundamento jurídico 30). Aunque hemos precisado igualmente que la ordenación del territorio es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros títulos; ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio [SSTC 149/1991, fundamento jurídico 1. B); 40/1998, fundamento jurídico 30].

La multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio, de manera que el competente en esta materia, al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial [SSTC 149/1991, fundamento jurídico 1. B); 36/1994, fundamento jurídico 3.]. Así pues, la exclusividad con la que las Comunidades Autónomas, como es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, han asumido la competencia en materia de ordenación territorial no autoriza a desconocer las que, con el mismo carácter, vienen reservadas al Estado en virtud del art. 149.1 C.E. [SSTC 56/1986, fundamento jurídico 3.; 149/1991, fundamento jurídico 1. B)], cuyo ejercicio puede condicionar ciertamente la competencia autonómica (STC 61/1997, fundamento jurídico 5.). Como hemos afirmado en esta última Sentencia, recogiendo precedentes pronunciamientos de este Tribunal, «el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (vgr. arts. 149.1.4, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 C.E.)... con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la

fundamentalmente de determinar una infraestructura que asegure un sistema de transportes intermodal para personas y mercancías que permita el progreso económico, por lo que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre Ordenación del Territorio en este caso no puede imposibilitar el ejercicio de la competencia sectorial, también exclusiva, del Estado que se proyecta sobre el territorio que tiene, además, un carácter prevalente en caso de conflicto.

Como sucede en todos los supuestos que estamos analizando en los que se produce una concurrencia de títulos competenciales sobre una materia o un territorio, debe asegurarse el ejercicio armónico de las competencias que corresponden a diferentes instancias públicas de tal manera que se dispongan y utilicen cauces para posibilitar el ejercicio concurrente de las diversas competencias. Ello debe combinarse además con el principio de indisponibilidad de competencias según el cual las Entidades Públicas no pueden renunciar a la competencia constitucionalmente atribuida. Finalmente, en caso de conflicto, debe asegurarse el principio de prevalencia de las competencias exclusivas del Estado de tal modo que, como se acaba de comentar, el ejercicio de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas no puede privar el ejercicio de una competencia, también exclusiva, del Estado<sup>460</sup>.

---

estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo» (fundamento jurídico 22, recogiendo la doctrina de las SSTC 149/1991 y 36/1994; también, STC 40/1998, fundamento jurídico 30).

El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, por tanto, condicionado por el de las competencias estatales que afectan al territorio, aunque desde estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una ordenación de los usos del suelo (STC 36/1994, fundamento jurídico 2.). Para que ese condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima es indispensable, como hemos declarado en la STC 149/1991, «que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse», debiendo atenderse en cada caso para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de aquel condicionamiento a cuál es la competencia ejercida por el Estado y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera [fundamento jurídico 1. B)]. En suma, la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado ex art. 149.1 C.E. que afecten al territorio, teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos (STC 36/1994, fundamento jurídico 2.). A la luz de la doctrina constitucional expuesta, hemos de analizar los reproches dirigidos a cada uno de los preceptos impugnados”.

<sup>460</sup> De la combinación de tales criterios, y en relación con los transportes que inciden directamente en materia de turismo (transporte de viajeros), se extrae el siguiente reparto de competencias: Transporte aéreo de viajeros (competencia exclusiva absoluta del Estado (art. 149.1.20ª C.E.); transporte marítimo de viajeros (también competencia exclusiva absoluta del Estado (art. 149.1.20ª C.E.); transporte de viajeros por ferrocarril, cuyo itinerario se desarrolle por más de una Comunidad Autónoma (competencia exclusiva absoluta del Estado ex artículo 149.1.21ª C.E.); transporte de viajeros por ferrocarril, por carretera y por cable, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, las cuales son competencia exclusiva absoluta de las Comunidades Autónomas por el artículo 148.1.5ª C.E.; transporte de viajeros por carretera y por cable, cuyo itinerario se desarrolle por más de una Comunidad Autónoma (competencia exclusiva limitada del Estado); y el transporte urbano de viajeros por carretera y por vía férrea (ferrocarril o metropolitano) cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el interior del casco urbano de las ciudades (competencia de los Entes Locales (sin perjuicio de las funciones de coordinación de los transportes interurbanos, que corresponde a la Comunidad Autónoma).

En definitiva, con esta distribución de competencias, y tras la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas, en relación con los transportes por carretera y por cable, se llega a la conclusión de que las Comunidades Autónomas gozan de competencia total (normativa y de gestión) en relación con los transportes de viajeros por carretera, cable y ferrocarril que se desarrollen íntegramente por el territorio de su Comunidad, y de competencias únicamente de gestión y ejecutivas en relación con los transportes de viajeros por carretera y por cable (no por ferrocarril) que se desarrollen por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

En relación a esta materia, interesa mencionar primeramente que la Ley 16/1987, de 30 de julio de Ordenación de los Transportes Terrestres prevé, al igual que en el caso anterior, un mecanismo de coordinación institucionalizado mediante la creación de un órgano colegiado consultivo y deliberante, la Conferencia Nacional de Transporte, al que pueden las Administraciones someter entre otras cuestiones, los proyectos de programación o planificación del transporte terrestre previamente a su aprobación por el órgano correspondiente (Artículo 10.a).

A este respecto, la STC 118/1996, de 27 de junio, se pronunció sobre la constitucionalidad de esta Ley, en la que se definen los servicios públicos o servicios de interés general de carácter económico, como los transformes, que se prestan con sopote en obras públicas (carreteras y ferrocarriles); en concreto, su artículo 3 dispone que “la organización y funcionamiento del sistema de transportes se ajustará a los siguientes principios: a) establecimiento y mantenimiento de un sistema común de transportes en todo el Estado, mediante la coordinación e interconexión de las redes, servicios o actividades que lo integran, y de las actuaciones de los distintos órganos y Administraciones Públicas competentes”<sup>461</sup>.

Como recoge MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA<sup>462</sup>, en el procedimiento y aprobación de los planes existirá el trámite de información pública e informe del Consejo Nacional de Transportes Terrestres, órgano de asesoramiento y consulta, pero estos órganos colegiados se sitúan en el estricto plano sectorial sin que exista referencia expresa alguna a la vinculación

---

<sup>461</sup> Para el Tribunal, el transporte “es un hecho económico de la mayor importancia” y “el Estado, para ajustarlo al objetivo constitucionalmente legítimo de llevar a cabo una política económica común (y para adecuarlo a las exigencias de unidad de la economía nacional que requiere un mercado único), [puede establecer] criterios generales a tener en cuenta a la hora de efectuar el desarrollo normativo con tal de que se limiten a asegurar en ese sector específico la unidad de los principios básicos del orden económico” (Fundamento Jurídico 10º).

<sup>462</sup> *La Ordenación del Territorio en España...* cit., pág. 221.

con la Ordenación del Territorio excepto en dos aspectos, como son la necesidad de requerir licencia urbanística para las obras nuevas de RENFE (artículo 180) y la necesidad de adaptar los planes de explotación de concesiones zonales a las exigencias de Ordenación Territorial.

En cuanto a la materia de carreteras, la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, supone sin embargo un retroceso en cuanto que rompe el mecanismo de concertación previsto en aquella. De este modo, el artículo 10.1 establece un procedimiento general consistente en la no conformidad por parte de los municipios respecto al estudio informativo de carreteras, lo cual da lugar a su elevación al Consejo de Ministros que, en caso de ejecución del proyecto, ordenará la modificación o revisión del planeamiento urbanístico para acomodarse a las determinaciones del proyecto<sup>463</sup>.

## **5. Costas y Puertos del Estado.**

Por lo referente a la materia de Costas, la Ley 22/1988, de 28 de julio de Costas tuvo un importante recorte fruto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, la cual declaró inconstitucional entre otros aspectos, la posibilidad de dictar normas, generales y específicas, por tramos de costas sobre protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre (artículo 34), o la manera en que han de distribuirse las instalaciones permitidas en las playas (artículo 33.4), inhabilitando a tal efecto la posibilidad de la Ordenación del Territorio como competencia estatal en este dominio público y negando, de este modo, la existencia de zonas exentas a la competencia de Ordenación Territorial por parte de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la Ley hace una llamada al principio de colaboración y coordinación interadministrativa y establece en la tramitación de los planes territoriales y urbanísticos un informe preceptivo de la Administración General del Estado, previo a la aprobación inicial de los planes en la materia por las Comunidades Autónomas, y antes de su aprobación definitiva (artículos 112 y 117).

---

<sup>463</sup> Esto es, la regla general es la adaptación de la planificación territorial y urbanística a la planificación sectorial y, en el caso de municipios sin planeamiento urbanístico (se ignora totalmente la posible existencia de plan de Ordenación del Territorio), la aprobación definitiva del Estudio Informativo comporta la inclusión de la nueva carretera en los instrumentos de planeamiento que se elaboren con posterioridad. En este sentido, la Ley apunta un procedimiento distinto para las redes arteriales de las poblaciones; en este caso (artículo 38), sí se determina que toda actuación se establecerá previo acuerdo entre las distintas Administraciones interesadas de forma coordinada con el planeamiento urbanístico vigente, no obstante, la falta de acuerdo supone que el Consejo de Ministros pueda aprobar la ejecución de las actuaciones necesarias.



El contenido de los citados informes vinculantes debe circunscribirse estrictamente a las competencias que al Estado le corresponden como titular de los bienes de dominio público marítimo-terrestre. Concretamente en la citada Sentencia sobre la Ley de Costas -STC 149/1991- el Tribunal Constitucional declara que los informes vinculantes emitidos por la Administración del Estado -previstos en los artículos 112 a) y 117 LC- están perfectamente ajustados al ordenamiento constitucional<sup>464</sup>,

Además, la Ley establece en su artículo 117.2 que, en caso de que el mencionado informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un periodo de consultas, a fin de llegar a un acuerdo favorable. Como señala LUCIANO PAREJO, dicho informe, que la Sentencia estima como no vinculante pero de crucial importancia, supone un paso adelante por cuanto “los mecanismos procedimentales en ella previstos fuerzan por primera vez a un diálogo directo y razonado, aún en momento oportuno, entre las Administraciones precisamente sobre la entidad y alcance de los intereses que respectivamente gestionan”<sup>465</sup>.

En cuanto a los Puertos del Estado, la tradicional complejidad de la distribución de competencias sobre los puertos entre los órganos administrativos del Estado y de las Corporaciones Locales manifestada a lo largo de la historia, se ha visto evidentemente agudizada con las indiscutibles competencias de las Comunidades Autónomas en la materia en virtud de diferentes títulos competenciales que las mismas ostentan. No obstante, de entre todos ellos, en los que se siente la ineludible necesidad de coordinación, el que más problemas ha suscitado es, sin duda, la ordenación urbanística<sup>466</sup>.

---

<sup>464</sup> Sobre esta base, el Tribunal, en el Fundamento Jurídico 7.D.a), señala que «en él (artículo 1.17W), y en contra de los que las Comunidades Autónomas recurrentes parecen suponer, no se subordina la aprobación de los correspondientes instrumentos de ordenación siempre y en todo caso a la concurrencia de ambas voluntades, sino sólo en aquellos supuestos en los que el informe desfavorable de la Administración estatal verse sobre materias de su competencia, es decir sobre un ámbito limitado... Sólo en esos casos será indispensable abrir el período de consultas para llegar al acuerdo. Cuando así no sea, es decir, cuando el informe negativo verse sobre materias que a juicio de la Comunidad Autónoma excedan de la competencia estatal, la búsqueda del acuerdo no es jurídicamente indispensable y, en consecuencia podrá la Administración competente para la ordenación territorial y urbanística adoptar la decisión que proceda, sin perjuicio, claro está, de la posibilidad que a la Administración estatal se ofrece siempre de atacar esa decisión por razones de constitucionalidad o de legalidad».

<sup>465</sup> Ordenamiento del territorio... cit., pág. 174.

<sup>466</sup> La ordenación urbanística de los puertos de interés general plantea, dada la composición de nuestro Estado, determinados problemas como consecuencia de la concurrencia de títulos competenciales que sobre el espacio portuario ostentan las diferentes administraciones: En efecto, de una parte confluye la titularidad estatal sobre los puertos de interés general (artículo 149.1.20a), la titularidad estatal del Dominio público marítimo-terrestre del que los puertos son una pertenencia más, así como incluso las potestades derivadas de la competencia para dictar legislación básica sobre medio ambiente -artículo 149.1.230 CE-; y de otra, la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre la ordenación del territorio y urbanismo, a las que se podría añadir la posibilidad de intervención de los Municipios en competencias atribuidas por el Ordenamiento, y en particular las que hacen referencia a la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

En este sentido, la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, supone a nuestro entender otra muestra de la coexistencia entre una competencia sectorial estatal con la de Ordenación del Territorio autonómica en esta materia. La necesidad de coordinación se plantea sobre todo en relación con los puertos de interés general, dada la titularidad de los mismos en manos del Estado a través de las Autoridades Portuarias.

Además, la coordinación es necesaria en los mismo porque, como ha dicho A. CARCELER FERNÁNDEZ, en los puertos comerciales el sistema portuario tiene relevancia urbanística e influye decisivamente sobre los grandes parámetros de la ordenación del territorio, determinando en algún modo la estructura de éste, mientras que en los puertos deportivos la instalación está al servicio de la población residenciada en el lugar, y por lo tanto, la localización y dimensionado del puerto deben trazarse al servicio de esa población y con las características que su situación imponga<sup>467</sup>.

Primeramente, a que la Ley impone que el planeamiento urbanístico ha de calificar la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario (artículo 18.1), además de que determina el tipo de plan apropiado para desarrollar el sistema general portuario, esto es, el plan espacial o figura equivalente (artículo 18.2).

Por otro lado, la Ley prohíbe cualquier posibilidad de que los planes urbanísticos o territoriales puedan incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuarias<sup>468</sup>. En cuanto a la creación de nuevos puertos, la norma sólo recababa informe de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento en el que se va a situar en relación con las competencias respectivas en materia de Ordenación del Territorio y urbanismo sin que se conozca cuál es su eficacia en caso de informe negativo.

Concretamente, es de sumo interés la ya mencionada Sentencia 77/1984, de 3 de julio, referida además al ámbito portuario, al tratarse de una

---

<sup>467</sup> *Legislación de puertos. Interés actual de este ordenamiento*. Revista de Administración Pública. 100-102 (1983), pp. 2291 y ss.

<sup>468</sup> Si bien es cierto que esta indicación general es congruente con la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984, de 3 de julio, que resolvió el caso del puerto de Bilbao, en que la Administración General del Estado alegó la competencia sobre los puertos de interés general para rechazar las determinaciones en materia urbanística del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, debe señalarse que la Sentencia establece que no existen espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. En este caso concreto, el Tribunal Constitucional consideró que la propuesta viaria del Plan General no perturbaba el ejercicio de la competencia portuaria; es decir, el normal desenvolvimiento de las actividades portuarias, por lo que falló que el Gobierno Vasco no se excedió en el ejercicio de sus competencias.

Sentencia que resuelve un conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno contra una Resolución de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas por la que se aprobaba el proyecto de modificación del PGOU de Bilbao en la que se incluía un ramal de la red viaria que afectaba a una porción de la zona de servicio y de la zona marítimo terrestre del Puerto de Bilbao. El conflicto se basa en que mientras que el Gobierno de la Nación entendía que su competencia exclusiva sobre los puertos de interés general determinaba la imposibilidad del ejercicio en ese ámbito territorial de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo, mientras que el Gobierno Vasco abogaba por la tesis contraria.

El Tribunal Constitucional, en un brillante resolución en la que se contiene una doctrina de evidente calado, concluye señalando como la concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico puede acarrear dificultades en casos concretos, manteniendo que «parece aconsejable que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente»<sup>469</sup>.

Por último, mencionar que en relación a los puertos de interés general, la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, recoge un instrumento de participación de las Comunidades Autónomas en la planificación de estos puertos<sup>470</sup>.

## **6. Ordenación sectorial de las Telecomunicaciones.**

Por lo referente a esta materia, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, en vigor desde el 5 de noviembre, incorpora al ordenamiento jurídico español las normas comunitarias sobre comunicaciones electrónicas aprobadas en marzo de 2002. La Ley pretende

---

<sup>469</sup> Ya relativas a otros ámbitos sectoriales, pero abogando siempre por la necesaria cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, podemos citar la Sentencia 56/1986, de 13 de mayo o la Sentencia 144/1991, de 4 de julio. Dicha necesidad de acudir a fórmulas de cooperación ha sido recientemente recordada en la Sentencia de 19 de febrero de 1.998 sobre la LPE y MM, en la que se afirma, recordando reiterada doctrina del propio Tribunal Constitucional que *la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía* (F.J. 30).

<sup>470</sup> Y de este modo, en el artículo 36.5 de esta Ley se establece que “las Comunidades Autónomas podrán transmitir al ente público Puertos del Estado un resumen de los objetivos de desarrollo regional establecidos por la Comunidad Autónoma, que puedan tener incidencia en la actividad portuaria, con el objeto de que dicha información pueda ser tomada en consideración a la hora de la definición de los objetivos del conjunto del sistema portuario estatal, y de las Autoridades Portuarias, de acuerdo con los mecanismos previstos en esta Ley, a cuyo efecto Puertos del Estado les dará traslado de las propuestas de los diferentes planes de las autoridades portuarias localizadas en su ámbito territorial”.

simplificar y flexibilizar la regulación del sector, estableciendo unos principios básicos y remitiéndose al desarrollo reglamentario de los mismos<sup>471</sup>.

Esta Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, presenta de igual modo que los vistos anteriormente un procedimiento de consulta a las Comunidades Autónomas en materia de Ordenación del Territorio con carácter previo a la aprobación del proyecto técnico de una red de telecomunicaciones, aunque no se sabe el alcance real de la eficacia en el procedimiento en caso que este informe sea negativo ni tampoco la ley establece mecanismos de concertación entre Administraciones, aunque sí destaca a lo que interesa en este estudio la creación de una nueva autoridad nacional de regulación: la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones, al margen de la reordenación de las funciones inspectoras y sancionadoras entre los distintos órganos competentes.

Por otro lado, nos resulta interesante la articulación de los derechos de ocupación del dominio público y privado en la materia. A este respecto, Todos los operadores tienen derechos de ocupación del dominio público y de la propiedad privada, -mediante procedimientos de expropiación forzosa o declaración de servidumbre forzosa de paso para la instalación de infraestructuras de redes públicas de comunicaciones electrónicas-, en la medida que sea necesario para la instalación de sus redes y en términos prácticamente idénticos a los previstos en la Ley ya derogada.

La novedad radica en que la Ley establece principios básicos para garantizar el ejercicio de este derecho en condiciones de igualdad y transparencia, con independencia de la Administración o el titular de dicho dominio, pretendiendo poner fin a los problemas derivados de la negativa de las Administraciones territoriales a conceder derechos de ocupación de la propiedad pública y privada en condiciones de igualdad. Las exigencias de la Ley se concretan en los siguientes aspectos:

i) Las normas aplicables a la ocupación del dominio público y privado dictadas por las Administraciones titulares del primero o con competencias en medio ambiente, salud pública, seguridad pública, defensa nacional, ordenación urbana o territorial y tributación por ocupación del dominio público han de reconocer el derecho de ocupación del dominio público o la propiedad

---

<sup>471</sup> Entre otros y al igual que las Directivas comunitarias, proclama el fomento de la competencia efectiva; la promoción de una inversión eficiente en materia de infraestructuras; el fomento de la innovación, desarrollo y utilización de nuevos servicios, redes y tecnologías; el uso eficaz de los recursos limitados y el acceso a los derechos de ocupación de la propiedad pública y privada; la protección de los usuarios; el fomento, en la medida de lo posible, de la neutralidad tecnológica en la regulación; y el desarrollo del mercado interior de servicios de comunicaciones electrónicas en la Unión Europea.

privada para el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas. Sólo por razones de interés público (protección del medio ambiente, salud pública, seguridad pública, defensa nacional y ordenación urbana y territorial) y conforme al principio de proporcionalidad podrán condicionar o limitar su ejercicio, pero nunca negar el derecho de forma absoluta<sup>472</sup>.

ii) Las normas dictadas por las Administraciones competentes en relación con la ocupación del dominio público y privado reunirán especiales requisitos de publicidad (diario oficial correspondiente y comunicación a la CMT para su publicación en Internet); articularán procedimientos transparentes y no discriminatorios, y fomentarán la competencia leal y efectiva entre los operadores.

iii) Se exige la separación estructural de los órganos de las Administraciones públicas encargados de la regulación y gestión de derechos de ocupación y los operadores en los casos en que aquéllas regulen o sean titulares del dominio público y simultáneamente ostenten la propiedad o ejerzan el control directo o indirecto de los operadores eventuales beneficiarios de esos derechos.

## **7. El establecimiento de instalaciones militares, policiales y penitenciarias.**

En esta materia, hay que tener en cuenta, entre otra normativa aplicable, la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de Zonas e instalaciones de interés para la defensa nacional y el Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional. Como bien señalan en este sentido MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ y DIEGO J. VERA JURADO<sup>473</sup>, el problema que puede surgir en torno a este título competencial consiste básicamente en la ubicación y localización de instalaciones y establecimientos militares dentro del territorio de una Comunidad Autónoma; problema que por lo demás, en la mayoría de los casos se vinculará de manera más directa a las competencias en materia de urbanismo que a las propias de Ordenación del Territorio.

---

<sup>472</sup> Por ello, los eventuales límites o restricciones se acompañarán de medidas, como el uso compartido de infraestructuras, que garanticen el ejercicio del derecho en igualdad de condiciones. Las condiciones de uso compartido se fijarán en un acuerdo libremente negociado por los operadores y en su defecto, por resolución, emitida previo informe preceptivo y vinculante de la Administración que ha impuesto el uso compartido. Las Administraciones públicas han de fomentar los acuerdos voluntarios entre operadores para la co-ubicación y uso compartido de infraestructuras situadas en el dominio público o privado.

<sup>473</sup> *La Ordenación del Territorio...* cit., pp. 173 a 174.

Así sucedió en el caso analizado por la STC 56/1986, de 13 de mayo, la cual dispuso que “el Estado puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma, pues tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución” (Fundamento Jurídico 3º).

Lo cual por otro lado no quiere decir que el Estado pueda utilizar esta vía excepcional, sino que el Alto Tribunal afirma que deben mediar razones de interés general público que justifiquen tal ubicación, razones que la Sentencia apoya en las competencias de seguridad pública (artículo 149.1.29 CE); régimen aduanero (artículo 149.1.10 CE); y obras de interés general (artículo 149.1.24 CE).

Tema similar es la problemática de la ubicación de cuarteles y comisarías de policía, sobre todo en relación al tema de la localización de establecimientos penitenciarios. A este respecto, la Jurisprudencia Constitucional contenida en la ya mencionada Sentencia 14/2004, de 12 de febrero, ha tenido ocasión de apreciar un caso de extralimitación en el ejercicio de las competencias autonómicas sobre la materia<sup>474</sup>.

## **8. La legislación sectorial en materia de energías renovables.**

La escasez de los recursos energéticos convencionales y el importante impacto sobre el medioambiente que causa el uso de la energía han convertido en una de las principales prioridades de las políticas energéticas de los países de la Unión Europea las actuaciones dirigidas al fomento del ahorro energético<sup>475</sup>. Y no cabe duda que para afrontar estos retos, la planificación constituye un instrumento eficaz para la gestión de las energías renovables<sup>476</sup>,

---

<sup>474</sup> En este caso, la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (Ley 7/1998, de 16 de julio) trataba no tanto de vetar la posibilidad al Estado de ubicar centros penitenciarios en el territorio de esta Comunidad Autónoma, como de condicionar las dimensiones o el tamaño de dichos centros en la medida en que preveía que no se permitiría la instalación de establecimientos penitenciarios que superasen la medida de la población reclusa generada en Aragón en los últimos cinco años. El Tribunal estima que esta decisión no es propia de la competencia autonómica sobre Ordenación Territorial y pertenece a las competencias estatales referidas a la legislación penitenciaria (*ex* Artículo 149.1.6).

<sup>475</sup> Así el 22 de junio de 2005, la Comisión Europea publicó el Libro Verde sobre la eficiencia energética en el que se establece la importancia de dicho fenómeno en el futuro, los problemas a los que se enfrenta la Unión Europea y las posibles soluciones. En cifras, el Libro propone una reducción del consumo energético de un 20% para el 2020.

<sup>476</sup> Así al menos lo puso de manifiesto el actual Plan Energético Nacional 1994-2000, documento base orientativo para los planes regionales que las CC.AA. han ido elaborando paulatinamente en desarrollo de sus propias competencias. Y en este sentido, el IV Programa Marco de la Unión Europea para la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Demostración (1994), apoya estas energías a través de varios programas. Entre ellos se citan por su interés los programas Joule-Thermie o Altaner.

un mecanismo de transparencia y control democrático, pero sobre todo un dispositivo importante con el que cuentan las Administraciones para el desarrollo de la política energética<sup>477</sup>.

La justificación de la necesidad de evolucionar desde los actuales modelos de planificación hacia un nuevo modelo de gestión estratégica de las energías renovables, capaz de garantizar un desarrollo integrado y sustentable para los diferentes ámbitos territoriales, implica a nuestro juicio introducir nuevos esquemas de Ordenación Territorial, para lo cual los criterios de decisión de inversión en energías renovables resultan fundamentales al objeto de definir, a medio-largo plazo, las posibilidades de desarrollo de los diferentes ámbitos comarcales y locales.

En este sentido, la utilización de energías renovables favorece sin lugar a dudas la aparición de nuevos sectores de actividad económica relacionados con la fabricación, la distribución y el mantenimiento de los equipos y sistemas energéticos; industrias que pueden impulsar el desarrollo social y económico de una región, comarca o municipio.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por su clima y situación geográfica está considerada actualmente como uno de los enclaves más privilegiados para el fomento y desarrollo de las energías renovables, al ser por ejemplo, la región europea que recibe mayor radiación solar en su superficie, amén de estar dotada de unas características climatológicas muy adecuadas para el aprovechamiento energético del viento y generar grandes cantidades de biomasa procedente de su potente sector agrícola. Y para aprovechar estos recursos mediante un modelo energético sostenible, recientemente ha entrado en vigor la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de Andalucía, pionera en la normativa dedicada específicamente a establecer medidas legales sobre esta materia<sup>478</sup>.

---

<sup>477</sup> Citaremos como referente en este sentido, el Plan Energético de Andalucía 1994-2000, el cual incluyó, dentro del Plan de Fomento de las actividades compatibles con el medio ambiente, "la existencia de determinados recursos naturales con un valor estratégico apreciable –energías renovables- cuyo aprovechamiento puede permitir, a partir de estrategias activas de desarrollo endógeno, la posibilidad de mejorar las condiciones socioeconómicas de determinadas zonas". (Junta de Andalucía, 1995, pp. 244 a 245). El mismo Plan favorecía la optimización ambiental de la producción, transformación, distribución y consumo de energía, promoviendo y fomentando las energías renovables, y en este sentido, se incluía en él un Programa Sectorial de Energía y Medio Ambiente, que contiene a su vez un Subprograma de Fomento de Energías Renovables, el cual tiene como objetivo específico el fomentar el uso de las energías renovables e incrementar su cuota de participación hasta el 6,4% sobre el consumo energético global de la región.

<sup>478</sup> En este sentido, destacar que en esta Ley se identifican como instalaciones dedicadas a la producción de dichas energías y que ya se están empezando a implantar en el territorio de la Comunidad Autónoma, las centrales termosolares, las plantas de biogás, plantas de producción de biocarburantes (puros y aditivos) y biodiesel, así como instalaciones eólicas y centrales hidráulicas.

Por otro lado y dentro de la posible incidencia que esta Ley pueda tener con la Ordenación del Territorio, es necesario destacar un importante artículo como es el 11, en el que lo primero que se hace es elevar a rango de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio al Programa de Fomento de las Energías Renovables que se prevé en el mismo artículo<sup>479</sup>, lo que de por sí viene a reconocer el efecto directo que sobre la materia tiene el establecimiento y mantenimiento de las instalaciones de producción y redes de transporte de dichas energías sobre la propia planificación andaluza en materia de Ordenación del Territorio y la Urbanística.

Pero lo que a nuestro estudio resulta más importante, es a nuestro juicio la disposición contenida en el apartado tercero del mencionado artículo 11. Así, se dispone que *“la planificación territorial y los planes urbanísticos garantizarán, en el marco establecido en los mismos, que en los espacios vinculados a la generación y transporte de energías renovables previstos en las áreas preferentes contenidas en los programas territoriales definidos en el apartado anterior tenga preferencia este uso respecto a otros. No obstante, y de forma justificada, la planificación territorial podrá establecer ubicaciones alternativas para estos espacios asegurando los objetivos generales de la planificación energética y la coherencia del conjunto”*.

Con ello lo que se genera es en nuestra opinión un verdadero límite horizontal para el planeamiento territorial autonómico al mismo nivel prácticamente que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que vimos anteriormente, y una preferencia dentro de la planificación Urbanística de las entidades locales, aunque en este caso se prevén en el artículo 12 de la Ley, mecanismos específicos de implantación de las actuaciones de producción de energía eléctrica mediante fuentes energéticas renovables y el procedimiento urbanístico<sup>480</sup>.

---

<sup>479</sup> Así, el apartado primero del artículo 11 dispone textualmente que *“acorde con la planificación energética de la Junta de Andalucía, la Consejería competente en materia de energía elaborará un Programa de Fomento de las Energías Renovables, que tendrá en cuenta los condicionantes territoriales, ambientales, culturales, urbanísticos y de infraestructuras establecidos en otras planificaciones. Dicho programa de fomento tendrá la consideración de plan con incidencia en la ordenación del territorio de los previstos en el apartado I del anexo de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía”*. Además y ahondando en esta incidencia territorial, en el apartado segundo se establece que dicho Programa *“podrá desarrollarse y concretarse en el territorio mediante la elaboración, para zonas determinadas, de programas territoriales de energías renovables”*, los cuales igualmente *“tendrán también la consideración de planes con incidencia en la Ordenación del Territorio y definirán, cuando proceda, posibles zonas compatibles para infraestructuras de generación y transformación de energías renovables, así como los pasillos necesarios para la evacuación de la energía producida, que se denominarán Áreas Preferentes de Energías Renovables (APER)”*.

<sup>480</sup> De este modo, dicho artículo dispone en su apartado primero que *“las actuaciones de construcción o instalación de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos vinculados a la generación mediante fuentes energéticas renovables, incluidos su transporte y distribución cuando sean competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sean de promoción pública o privada, serán consideradas como Actuaciones de Interés Público a los efectos del Capítulo V del Título I de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía”*,



Por último, señalar que, en relación a los mecanismos de cooperación interadministrativos que prevé la Ley, dicha colaboración se eleva incluso a principio inspirador de la misma en el artículo 3.e)<sup>481</sup>, desarrollándose más específicamente en el artículo 28, cuando se establece en su apartado primero que *“la Consejería competente en materia de energía promoverá la colaboración y cooperación administrativa que precise la aplicación de la presente Ley”*, y en el apartado segundo que *“las Administraciones Públicas cooperarán, dentro de sus respectivos ámbitos, en la gestión de las competencias atribuidas por esta Ley, en cumplimiento del servicio objetivo a los intereses generales”*, incluso permitiendo a las entidades locales que sus órganos o instituciones especializadas en materia de energía, realizar las actividades de carácter material, técnico o de servicios relacionadas (apartado tercero).

Una vez analizados brevemente estos ejemplos de ordenamientos sectoriales competencia del Estado más significativos por su incidencia directa en la ordenación del espacio físico, pasaremos a continuación a exponer más detenidamente el desarrollo de la competencia en materia de Ordenación Territorial en la Legislación autonómica y, más concretamente, en la Comunidad Autónoma andaluza.

---

concretando en el apartado segundo que *“el promotor de estas actuaciones deberá acompañar a la solicitud de autorización de la instalación a otorgar por la Consejería competente en materia de energía, junto a la documentación sectorial exigida, un anexo que describa las determinaciones del planeamiento urbanístico de aplicación y el análisis de su cumplimiento y un informe de compatibilidad urbanística emitido por el Ayuntamiento en cuyo municipio se pretenda la actuación. En el procedimiento de autorización de dichas actuaciones la Consejería competente en materia de energía requerirá informe a la Consejería competente en materia de urbanismo sobre la adecuación territorial o urbanística de la actuación propuesta. Si alguno de los informes indicados en este apartado señalara que la actuación fuese contraria a la normativa territorial o urbanística, la Consejería competente en materia de energía dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones”*. Por último, se concluye en el apartado tercero que *“para estas actuaciones, reglamentariamente se articulará la unificación de los trámites de información pública contemplados en los procedimientos de autorización municipal y de los distintos organismos competentes implicados”*.

<sup>481</sup> En dicho apartado se establece que será principio inspirador de la Ley *“la cooperación interadministrativa, cuando existan o concurren competencias del Estado, para la aprobación y gestión de instalaciones en tierra o en el mar comprendidas en el ámbito de aplicación de esta norma”*.



**CAPÍTULO TERCERO. EL DESARROLLO DE LA COMPETENCIA EN MATERIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA ESPAÑOLA Y ANDALUZA EN PARTICULAR. EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 2007 Y LA LEY 1/1994, DE 11 DE ENERO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA (LOTA)**

- I. La materialización de las competencias en materia de Ordenación del Territorio en los Estatutos de Autonomía: La asunción y el desarrollo experimentado por los distintos Estatutos de Autonomía, del Artículo 148.1.3º de la Constitución Española.**
- A) Reflexiones preliminares sobre la asunción formal en los Textos estatutarios de la competencia sobre Ordenación del Territorio**

En materia de Ordenación Territorial, como ya hemos afirmado en este estudio en España las principales protagonistas de su asunción y desarrollo competencial son las Comunidades Autónomas, lo cual no es un hecho aislado en el resto de países europeos, ya que como bien afirma ANDREAS HILDENBRAND SCHEID, en Europa la Ordenación del Territorio es una política pública cuyos protagonistas suelen ser las instancias regionales<sup>482</sup>.

Y más concretamente, este autor recuerda que en España, en virtud de la Constitución de 1978 y de los Estatutos de Autonomía, la Ordenación del Territorio es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, lo cual significa que éstas ejercen esta función pública con potestades plenas, esto es, legislativas, reglamentarias y de ejecución<sup>483</sup>. En tal sentido, con las Leyes Orgánicas 2, 3 y 4/1983, de 25 de febrero, se cerró la definitiva configuración del mapa autonómico español surgido a partir del Texto Constitucional de 1978. Con ellas, las Comunidades Autónomas de las Islas Baleares, Madrid y Castilla y León se dotaron de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

A este respecto y como hemos tenido ocasión de comprobar más extensamente en el capítulo anterior, el artículo 148.1.3º de la Constitución

---

<sup>482</sup> Este autor indica en este sentido en su obra *La Política de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia*, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 230/2006, pág. 82, que especialmente en los Estados federales como Alemania, Suiza, Austria y Bélgica, y los Estados políticamente descentralizados como España e Italia, las instancias regionales constituyen el nivel decisivo de la política de Ordenación del Territorio.

<sup>483</sup> *La Política de Ordenación del Territorio...* sic, pág.4.

Española permite a todas las Comunidades Autónomas asumir con exclusividad todas las competencias legislativas sobre “Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda”, aunque teniendo en cuenta los aspectos relativos a las posibles incidencias de otras Administraciones en el territorio, como el Estado<sup>484</sup>, y la posibilidad de establecer mecanismos de participación de todas las Administraciones Públicas en el procedimiento de elaboración de los distintos instrumentos de Ordenación Territorial.

Centrándonos en el objeto de la presente tesis, desde el año 1983 hasta la actualidad, todos los Estatutos de Autonomía que se han aprobado así como las sucesivas reformas que se han experimentado de los mismos desde el año 2006, han asumido sin excepción para sus respectivas Comunidades la competencia exclusiva sobre Ordenación del Territorio, aunque a que hay autores como JOSÉ LUÍS ÁVILA ORIVE que señalan que alguna de ellas haya utilizado una fórmula singularizada que tiene un valor más formal que material<sup>485</sup>.

Para el autor, aunque pueda ser razonable esta consideración, parece que es debido a una preocupación por cubrir de seguridad jurídica, a su modo de ver excesiva, la asunción de competencias autonómicas, más que a concebir un modelo o significado de Ordenación Territorial, lo cual se corrobora posteriormente en las sucesivas leyes de Ordenación del Territorio autonómicas. En este mismo sentido, otros autores como MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, afirman que los textos estatutarios no contienen apenas determinaciones sustantivas o de contenido meramente competencial, sino meramente procedimentales con remisiones a instrumentos

---

<sup>484</sup> Recordar a este respecto Sentencias del Tribunal Constitucional como la 56/1986, de 13 de mayo, en la que el Tribunal afirma que el ejercicio de esta competencia exclusiva no puede impedir que el Estado ejerza sus propias competencias exclusivas; la STC 149/1991, de 4 de julio, en la que se dictamina que dicha competencia no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, lo cual implica que incluso el ejercicio de éstas condiciona la Ordenación del Territorio; o también la STC 40/1998, de 19 de febrero, en la que el Alto Tribunal afirma que en unos casos, se trata de facultades de carácter general cuyo ejercicio puede afectar a todo el territorio de la Nación, condicionando así las decisiones que sobre la Ordenación del Territorio y del urbanismo puede adoptar las Comunidades Autónomas. Todo ello da lugar a poder afirmar, como se ha expresado por el Tribunal Constitucional, que el hecho de que sean las Comunidades Autónomas las que ostenten la competencia exclusiva en materia de Ordenación del Territorio, no permite desconocer la existencia de los demás Entes Territoriales que en el ejercicio legítimo de sus competencias constitucionales pueden incidir en el espacio físico cuya ordenación se trata de analizar, lo cual hace necesario igualmente buscar, como vimos también, fórmulas de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias y sólo si tales fórmulas fracasan, atribuir la decisión final al titular de la competencia prevalente, como así ha afirmado también la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984, de 3 de julio.

<sup>485</sup> A modo de ejemplo, el autor apunta en su obra *La Ordenación del Territorio...* cit, pp. 61 y 62, expone que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid señala en su Artículo 26.3, como veremos, que le corresponde “la plenitud de la función legislativa” en materias entre las que se encuentran “la Ordenación del Territorio, urbanismo y vivienda”. En este sentido, para Ávila Orive en ninguno de los Estatutos se da aportación alguna que concrete la indefinición que defiende del título competencial que se deriva de la Constitución, señalando al respecto que el sector doctrinal que imputaba un contenido mínimo o restringido al texto constitucional, seguirá manteniéndolo para la totalidad de los Estatutos de Autonomía y, así, incluso la mención de la “ordenación del litoral” supondrá en su opinión para algunos, una asunción todavía más restringida de la Ordenación del Territorio.

de carácter integral o sectorial que concretan o desarrollan el contenido propio de la Ordenación del Territorio<sup>486</sup>.

En definitiva, esta línea doctrinal que compartimos, indica que los Estatutos de Autonomía lo que en realidad se han limitado a prever, son unas referencias muy escuetas sobre la competencia de Ordenación Territorial y cuál será su contenido; enfoque que asumen a fecha del presente trabajo la mayoría de los Textos estatutarios pese a que en muchos de ellos se han producido modificaciones o reformas, las cuales (salvo en los casos catalán, andaluz cuyo análisis se realizará en este apartado de manera individualizada, como veremos más adelante) generalmente sólo se han limitado en este tema simplemente a un cambio en su redacción literal o a incluir, en algunos casos, explícitamente la competencia sobre Ordenación del Litoral<sup>487</sup>.

Sin embargo, hemos de apuntar que pese a esta posición doctrinal en el presente estudio se considera que por la propia naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía y su función dentro del Ordenamiento Jurídico autonómico, era en cierto modo lógico una mera asunción competencial en materia de Ordenación del Territorio (como igualmente en el resto de competencias asumidas) sin un desarrollo más amplio dentro del propio articulado estatutario, habida cuenta de que labor de desarrollo posterior se asume como propio de la Comunidad Autónoma, al tratarse de una competencia exclusiva de la misma, mediante las diferentes Leyes autonómicas de Ordenación Territorial que veremos más adelante en este capítulo.

De este modo y pese a la línea doctrinal anteriormente expuesta, en la presente tesis se sostiene que dentro del espectro estatutario español, es el Estatuto de Autonomía de Andalucía<sup>488</sup> es el único que da, ya desde su primera redacción de 1981, y en la posterior de 2007 como tendremos ocasión de comprobar más adelante, una forma distinta y original a la fórmula estatutaria de asunción de la competencia, englobando en el mismo articulado la Ordenación del Territorio y del Litoral, el Urbanismo y la Vivienda en un

---

<sup>486</sup> *La Ordenación del Territorio en España...* sic, pág. 199.

<sup>487</sup> Y lo mismo sucede cuando los Textos estatutarios abordan la competencia sobre otras materias con incidencia clara en el territorio, tales como las Obras Públicas de interés para la Comunidad Autónoma, carreteras que pasen por dicho territorio exclusivamente o el establecimiento de reservas naturales o conservación del patrimonio histórico-artístico regional. Competencias que recogen la mayoría de los Textos estatutarios y, en algunos casos, hasta con una redacción y estructura típica casi idéntica.

<sup>488</sup> En su versión de 1981, cuando el autor escribe su estudio arriba señalado. Tendremos ocasión en este mismo Capítulo de observar las modificaciones efectuadas en la reforma efectuada recientemente en el año 2007 de este Estatuto de Autonomía, acerca del objeto de nuestro estudio.

concepto globalizador y estratégico que denomina globalmente como “Política Territorial”, lo cual sin embargo no supone una reordenación que permita deducir otro significado de la propia norma.

Por todo ello, no parece exagerado concluir que, teniendo en cuenta esta configuración generalizada de los Estatutos analizada, quedará al criterio de la potestad legislativa de las propias Comunidades Autónomas la concreción del significado, alcance y desarrollo del concepto de Ordenación del Territorio, como veremos en la segunda parte de este Capítulo cuando analicemos el desarrollo legislativo en la materia que han experimentado las Autonomías.

Por ello, pasaremos a continuación a analizar brevemente cómo se ha incorporado esta competencia en materia de Ordenación del Territorio en los distintos textos estatutarios, prestando para ello una especial atención al Estatuto de Autonomía Andaluz al ser directamente el ámbito espacial y competencial que más nos interesa abordar en nuestro estudio, para posteriormente desgranar cómo se ha producido el desarrollo legislativo de la Ordenación del Territorio en cada región.

## **B) La configuración de esta competencia en los diferentes Estatutos de Autonomía**

### **1 La Exclusividad como rasgo común en la definición competencial autonómica sobre Ordenación Territorial**

Como ya se comentó en el capítulo anterior, la mayoría de las Comunidades Autónomas, han asumido textualmente la fórmula constitucional el art. 148.1.3º como una competencia exclusiva y con redacciones que, casi en la mayoría de las ocasiones y como ahora avanzamos, son casi idénticas en las fórmulas que utilizan no sólo para la asunción explícita de la competencia en materia de Ordenación Territorial, sino igualmente para la asunción de otras competencias con clara incidencia en el territorio. Sin embargo y analizando la exclusividad de la que goza constitucionalmente esta competencia autonómica, es importante señalar que el art. 148 supone un inventario máximo de materias sobre las cuales las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias con las limitaciones derivadas del art. 149, y que incluso el Estado podría atribuir, transferir o delegar facultades conforme a lo dispuesto en el art. 150.

En este sentido y tal y como indica JOSÉ LUÍS ÁVILA ORIVE, el artículo 149 CE en su apartado tercero señala que las normas del Estado “prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas

en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas<sup>489</sup>. Y siguiendo en este tema igualmente a GARCÍA ROCA y SANTOYALA MACHETTI<sup>490</sup>, y pese a que este tema ya lo hemos tratado previamente en esta tesis doctoral, podríamos concluir que la exclusividad equivaldría a una plenitud de facultades, bien sobre una materia, o sobre su legislación o ejecución, y por lo tanto, pueden considerarse exclusivas si un ente tiene atribuidas todas las competencias de una determinada materia; si tienen atribuidas todas las competencias sobre un determinado sector de materia (supuesto de distribución horizontal); y por último, si se atribuye a un ente de forma exclusiva una fase del procedimiento de creación y aplicación de normas y potestad (legislación, ejecución. Supuesto de distribución vertical)<sup>491</sup>.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, estos autores afirman que la ausencia de reserva por parte del Estado en la materia que nos ocupa y su clasificación como competencia exclusiva en los Estatutos de Autonomía implica la asunción de la plenitud de facultades por los gobierno de las Comunidades Autónomas, pese a lo cual la exclusividad no es plena o absoluta, dado que se produce una concurrencia, sobre el mismo espacio, de diferentes títulos competenciales, y la presencia de esta competencia en el orden constitucional, no supone como ya vimos anteriormente el desapoderamiento del Estado para el ejercicio de sus títulos competenciales con incidencia territorial.

En cuanto al contenido y límites de esta competencia exclusiva de la Ordenación del Territorio, J.L. ÁVILA ORIVE señala lo que debe ser el contenido de una competencia, que en sus propias palabras es “además de la titularidad del ente público, el conjunto de poderes o facultades que detenta sobre una materia y la propia materia que es la base para su construcción”<sup>492</sup>.

---

<sup>489</sup> Así, el autor afirma en *La ordenación del territorio...* cit, pp. 71 y ss., que “la Ordenación del Territorio, se asume por la Comunidad Autónoma como competencia exclusiva; pero se cuestiona si puede evitar este adjetivo la aplicación de la cláusula de prevalencia, a lo que responde que parece que no, porque aun cuando no es incompatible el concepto de competencia exclusiva con el de concurrente, resulta de esa concurrencia, la necesidad de dirimir, desde la intervención válida de los títulos competenciales concurrentes, qué interés superior debe prevalecer”.

<sup>490</sup> *La asignación de competencias en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, en *Primeras jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, HAEE/IVAP, Oñati, 1983.

<sup>491</sup> Asimismo, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, derivada de esta competencia exclusiva y en virtud del principio de jerarquía, tendrá límites derivados de la Constitución (como la solidaridad -arts. 2 y 138.1-, la igualdad de las Comunidades Autónomas -art. 138.2-, la igualdad de todos los españoles -art. 138.2-, o la libertad de circulación y establecimiento de bienes y personas en todo el territorio español -arts. 139.2 y 149.1-), y de los propios Estatutos de Autonomía (tales como el límite territorial y el límite material, el cual no está aún definido claramente).

<sup>492</sup> *La ordenación del territorio ...* sic, pág. 85.

## **2 Clasificación de los Textos Estatutarios en función del contenido competencial sobre Ordenación del Territorio**

Si realizamos un breve recorrido por los diferentes Estatutos de Autonomía, podemos comprobar que, como hemos mencionado ya en la presente tesis, todos ellos han asumido sin excepción y de manera expresa la Ordenación del Territorio como competencia exclusiva, situando dentro del mismo nivel competencial otras competencias de contenido territorial íntimamente vinculadas a ella, como son la Vivienda y el Urbanismo.

Sin embargo, es necesario en nuestra opinión señalar que, al margen del caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña que analizaremos separadamente en este apartado por sus singularidades en este tema, dentro del espectro estatutario español, existen algunas Comunidades en cuyos Estatutos de Autonomía, como por ejemplo los del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía y Valencia<sup>493</sup> y que pasaremos a enunciar a continuación, plantean una concepción amplia del contenido competencial en materia de Ordenación Territorial, en el sentido de introducir dentro de su ámbito, una alusión específica a la Ordenación del Litoral, mientras que otras como los Estatutos autonómicos de Murcia y Canarias contemplan una concepción más restringida aplazando la asunción de dicha competencia a la reforma de sus Estatutos, transcurridos cinco años desde su aprobación o mediante Ley Orgánica de las establecidas en el artículo 150.2 de la Constitución.

Todo lo cual, además de resultar un tanto inexplicable en nuestra opinión que se desaprovechara la ocasión de asumir dicha competencia en ese mismo momento, divide la ordenación del entero territorio, esto es, separando la parte que, siendo el final, linda con el mar y, en este caso, sustrayéndola sin ningún sentido y consecuencia, de la Ordenación Territorial asumida por la propia instancia autonómica. Sin embargo y aunque seguiremos para el análisis de los diversos Estatutos una división clara en función de lo anteriormente expuesto, en relación a esta cuestión controvertida de la concreción o no en torno a la alusión de la Ordenación del Litoral, para algunos autores como GERARDO MARIÑAS OTERO, con los que nos alineamos en este trabajo, no sería

---

<sup>493</sup> Los de Cataluña y Valencia igualmente en sus respectivas reformas estatutarias llevadas a cabo en 2006 y 2007, simultáneamente con la de Andalucía. En este sentido, El Estatuto de Autonomía del País Vasco señala en su Artículo 10.31 que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en “ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”. Galicia y Valencia adoptan una fórmula idéntica a través de sus artículos 27.3 y 31.9 (del antiguo Estatuto, en el caso de Valencia) respectivamente. El de Andalucía por su parte, en su antiguo Artículo 13 expresaba que tiene competencia exclusiva en “Política Territorial: Ordenación del Territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”.



necesario incluir expresamente en los textos estatutarios esta competencia de ordenación sobre el litoral<sup>494</sup>.

En ese sentido se ha pronunciado no sólo el Tribunal Constitucional en Sentencias como la 149/1991, de 4 de julio<sup>495</sup>, sino igualmente la doctrina, como por ejemplo, A. MENÉNDEZ REXACH el cual estima que la ordenación del litoral “no es más que una concreción de la competencia genérica para ordenar el territorio, por lo que incluye las atribuciones que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en esta materia conforme a la legislación urbanística”<sup>496</sup>.

---

<sup>494</sup> Como expresa este autor en su obra *El Estatuto de Autonomía para Galicia, de 6 de abril de 1981: Estudio comparado con los de otras nacionalidades del Estado*, Ed. G. Mariñas, Madrid 2000, pág. 106, la inclusión expresa del Litoral sería innecesaria ya que el litoral forma parte del territorio y, como tal, no se menciona expresamente en el artículo 148.1.3º de la Constitución.

<sup>495</sup> Esta sentencia abona esta tesis de forma permanente, cuando en el Fundamento Jurídico 1º. A, expresa lo siguiente: “Nos hallamos así ante dos interpretaciones distintas de lo dispuesto en el art. 148.1.3.a de la C.E. Una, más restrictiva y sin apoyo alguno en la letra del precepto, para la cual el concepto de territorio no incluye el de litoral y que, en consecuencia, entiende que, inicialmente, la competencia para ordenar este último sólo puede ser asumida por aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos sólo han de tener en cuenta los límites establecidos en el art. 149. Otra, más amplia y en definitiva más congruente con el Texto constitucional, para la cual el litoral forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas costeras, de manera que su ordenación puede ser asumida por éstas como competencia propia desde el momento mismo de su constitución y sea cual hubiera sido la vía seguida para lograrla. Esta segunda interpretación del mencionado precepto (art. 148.1.3.º) de la Constitución, priva de relevancia constitucional, en lo que toca a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a la distinción, innecesaria por tanto a estos efectos, entre «territorio» y «litoral».

Apoyándonos en ella no sólo hemos de desechar las reservas que el Abogado del Estado (aunque de modo dubitativo y más bien en apoyo de otra argumentación) expresa sobre la constitucionalidad de Estatuto balear, sino afirmar también que se extiende a la ordenación del litoral la competencia que a Cantabria otorga su Estatuto de Autonomía (art. 22.3) sobre «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Esta afirmación no sólo se fundamenta, como hemos visto, en el texto de la Constitución, sino incluso en el del propio Estatuto de Autonomía que, al definir el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 2.2), lo identifica con el de los «municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la actual provincia de Santander». Esta definición (coincidente, por lo demás, con la utilizada en los Estatutos de Autonomía de Asturias -art. 2- y Murcia -art. 31 -, que no han sido parte en estos recursos) hace imposible la interpretación restrictiva y excluyente antes comentada, pues el litoral forma también parte, sin duda alguna, del territorio de los municipios costeros. Frente a esta conclusión sólo cabe utilizar el argumento a contrario. Este sólo tiene pleno sentido, sin embargo, cuando se comparan normas que tienen idéntico origen y el contenido de cada uno de los Estatutos de Autonomía tiene su origen en la iniciativa de órganos ad hoc cuyo criterio respecto del alcance de los conceptos utilizados por la Constitución pueden diverger de un caso a otro, sin que estas divergencias, en cuanto se muevan dentro del valor común de los términos empleados, deban ser necesariamente eliminadas por las Cortes Generales. No hay por tanto razón alguna para sostener que éstas, al aprobar el Estatuto de Cantabria, no han querido dar al concepto de territorio el valor pleno que en el Texto constitucional tiene, aunque en los proyectos de Estatuto de otras Comunidades Autónomas se hubiera hecho de él una interpretación más restringida y se hubiera creído necesario completarlo con una referencia específica al litoral, quizás por el distinto entendimiento que en ese momento se tenía de las competencias de las Entidades locales sobre el litoral. Hay que entender, por tanto, como conclusión, que todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral, como sin duda han entendido también los autores de la Ley de Costas, en cuyo art. 117 se hace una referencia genérica a todo planeamiento territorial y urbanístico «que ordene el litoral», concepto este último, por lo demás, cuya precisión no está exenta de considerables dificultades, que aquí podemos obviar, ya que, a los efectos de esta Ley, incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia”.

<sup>496</sup> *La Ordenación de playas y sus problemas jurídicos: en especial el tema de las competencias concurrentes*, Revista de Derecho Urbanístico, núm. 76, 1982, Página 95.

Tesis que se refleja expresamente en el Estatuto de Autonomía Balear, el cual incluye en su Artículo 10.3 como veremos una explicación del litoral como incluido en la Ordenación del Territorio, cuando expone que corresponde a esa Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en “Ordenación del Territorio, incluido el litoral, urbanismo y vivienda”. Y que también se refleja en la propia Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en Sentencias como la 149/1991, de 4 de julio, en la que el Tribunal Constitucional abona esta línea argumental de forma terminante<sup>497</sup>.

Por último, una conclusión que podríamos obtener del análisis de todos los Estatutos de Autonomía que veremos e independientemente del concepto más o menos amplio que contienen de la Ordenación del Territorio, es que en nuestra opinión se ha perdido la oportunidad de concretar su contenido y alcance en la mayoría de ellos, todo lo cual debería haberse aprovechado por el legislador en base a que, independientemente a que posteriormente dicha competencia se desarrollara normativamente en virtud del ejercicio de dicha competencia exclusiva<sup>498</sup>.

---

<sup>497</sup> Así, en su Fundamento Jurídico 1 A), el Alto Tribunal señala que “Nos hallamos así ante dos interpretaciones distintas de lo dispuesto en el art. 148.1.3.a de la C.E. Una, más restrictiva y sin apoyo alguno en la letra del precepto, para la cual el concepto de territorio no incluye el de litoral y que, en consecuencia, entiende que, inicialmente, la competencia para ordenar este último sólo puede ser asumida por aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos sólo han de tener en cuenta los límites establecidos en el art. 149. Otra, más amplia y en definitiva más congruente con el Texto constitucional, para la cual el litoral forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas costeras, de manera que su ordenación puede ser asumida por éstas como competencia propia desde el momento mismo de su constitución y sea cual hubiera sido la vía seguida para lograrla. Esta segunda interpretación del mencionado precepto (art. 148.1.3.ª) de la Constitución, priva de relevancia constitucional, en lo que toca a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a la distinción, innecesaria por tanto a estos efectos, entre «territorio» y «litoral». Apoyándonos en ella no sólo hemos de desechar las reservas que el Abogado del Estado (aunque de modo dubitativo y más bien en apoyo de otra argumentación) expresa sobre la constitucionalidad de Estatuto balear, sino afirmar también que se extiende a la ordenación del litoral la competencia que a Cantabria otorga su Estatuto de Autonomía (art. 22.3) sobre «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

Esta afirmación no sólo se fundamenta, como hemos visto, en el texto de la Constitución, sino incluso en el del propio Estatuto de Autonomía que, al definir el territorio de la Comunidad Autónoma (art. 2.2), lo identifica con el de los «municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la actual provincia de Santander». Esta definición (coincidente, por lo demás, con la utilizada en los Estatutos de Autonomía de Asturias -art. 2- y Murcia -art. 31 -, que no han sido parte en estos recursos) hace imposible la interpretación restrictiva y excluyente antes comentada, pues el litoral forma también parte, sin duda alguna, del territorio de los municipios costeros. Frente a esta conclusión sólo cabe utilizar el argumento contrario. Este sólo tiene pleno sentido, sin embargo, cuando se comparan normas que tienen idéntico origen y el contenido de cada uno de los Estatutos de Autonomía tiene su origen en la iniciativa de órganos ad hoc cuyo criterio respecto del alcance de los conceptos utilizados por la Constitución pueden variar de un caso a otro, sin que estas divergencias, en cuanto se muevan dentro del valor común de los términos empleados, deban ser necesariamente eliminadas por las Cortes Generales. No hay por tanto razón alguna para sostener que éstas, al aprobar el Estatuto de Cantabria, no han querido dar al concepto de territorio el valor pleno que en el Texto constitucional tiene, aunque en los proyectos de Estatuto de otras Comunidades Autónomas se hubiera hecho de él una interpretación más restringida y se hubiera creído necesario completarlo con una referencia específica al litoral, quizás por el distinto entendimiento que en ese momento se tenía de las competencias de las Entidades locales sobre el litoral. Hay que entender, por tanto, como conclusión, que todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral, como sin duda han entendido también los autores de la Ley de Costas, en cuyo art. 117 se hace una referencia genérica a todo planeamiento territorial y urbanístico «que ordene el litoral», concepto este último, por lo demás, cuya precisión no está exenta de considerables dificultades, que aquí podemos obviar, ya que, a los efectos de esta Ley, incluye al menos la ribera del mar y sus zonas de protección e influencia”.

Máxime en el caso de la reforma estatutaria experimentada por algunos de ellos, lo cual supone siempre una oportunidad idónea no sólo para introducir nuevas competencias, sino también para concretar los términos de las ya asumidas, sobre todo las que tienen el carácter de exclusiva como es el caso de la Ordenación del Territorio, en virtud del artículo 148.1.3º de la Constitución, como efectivamente sí lo hicieron, como tendremos ocasión de comprobar, los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de Andalucía.

#### **a) Estatutos de Autonomía con una concepción amplia de la competencia sobre Ordenación Territorial**

Pasando a identificar el primero de los grupos mencionados, esto es aquellos que acogen un amplio contenido competencial a la Ordenación Territorial con inclusión expresa del Litoral, al margen de la Vivienda y el Urbanismo, podemos encontrar claramente a Estatutos de Autonomía como el del País Vasco, Galicia, Principado de Asturias, Cantabria, la Región de Murcia, Canarias, de la Comunidad Valenciana e Islas Baleares.

De hecho, si analizamos brevemente cada uno de ellos se comprueba cómo la asunción competencial es prácticamente idéntica empezando por la propia redacción del articulado, aunque haya casos en los que la incorporación del Litoral se haya realizado con posterioridad a la primera redacción estatutaria. Así sucede por ejemplo, en el Estatuto del **País Vasco**<sup>499</sup> se produce el traspaso en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral y Urbanismo con fecha 5 de noviembre de 1980. De este modo, su Artículo 10.31 dispone que “la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:... Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”<sup>500</sup>.

---

<sup>499</sup> Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre.

<sup>500</sup> Asimismo es importante destacar que quién ostenta la competencia de Ordenación del Territorio puede condicionar el ejercicio de otros títulos competenciales con incidencia territorial, sin que se convierta en usurpación ilegítima. Las competencias que no dan ningún tipo de problema son aquellas competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma Vasca y que tiene una proyección territorial y que se describen a continuación; disposiciones que dan una idea del potencial que la Ordenación del Territorio tiene en ese territorio lo cual posibilita que la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como de la posesión de la capacidad y atribuciones suficientes como para llevar a cabo una política territorial que posibilite la transformación de su realidad en el modelo territorial que se establezca.

En este sentido es importante la labor de coordinación que puede ejercer la Ordenación del Territorio dentro de las competencias autonómicas vascas, ya que como bien afirma ÁNGEL ZURITA LAGUNA en la obra colectiva *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco: (actas de las II Jornadas de Estudio sobre el Estatuto de Autonomía, San Sebastián días 11, 12, 13 y 14 de diciembre de 1990)*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1991, pág. 638, “efectivamente, la Ordenación del Territorio, especialmente en el País Vasco, puede cumplir un importante papel como instrumento de coordinación que pueden utilizar las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma, competentes en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.31 del Estatuto, para racionalizar, entre otras, las políticas urbanísticas de los Territorios Históricos y del resto de Entidades Locales. Ello no supone desdeñar las relaciones de la Ordenación del Territorio con la política económica, el medio ambiente o el régimen local, sino

En el caso del Estatuto de Autonomía **Gallego**<sup>501</sup>, se recoge igualmente una escueta referencia limitándose en su artículo 27.3 a mencionar que *“en el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias: (...) Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”*.

Por lo que respecta al Estatuto del **Principado de Asturias**<sup>502</sup>, al igual que el resto, recoge una muy breve referencia a la asunción de la competencia en materia de Ordenación del Territorio, limitándose el reformado artículo 10.1.3º, a mencionar que *“el Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias que a continuación se señalan: (...) Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”*<sup>503</sup>. Ente caso como en los anteriores, se incluye la competencia de la Ordenación del Litoral, pero sin especificar el contenido la misma<sup>504</sup>, pese a que se trata de una inclusión nueva en el Estatuto, como señala JUAN LUÍS DE LA VALLINA VELARDE<sup>505</sup>. Desarrollo normativo que asume expresamente cuando en el apartado segundo del mismo artículo 10, expone que *“en el ejercicio de estas competencias corresponderá al Principado de Asturias la potestad legislativa, la potestad*

---

*destacar su íntima relación con el urbanismo sin perjuicio de que su previsión independiente en el bloque de la constitucionalidad haya inducido a su regulación por separado”*.

<sup>501</sup> Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, BOE núm. 101, de 28 de abril.

<sup>502</sup> Ley Orgánica 11/1999, de 5 de enero, de reforma estatutaria.

<sup>503</sup> Es necesario mencionar que dicho Artículo 10 apartado primero ha sufrido dos reformas hasta el momento en su redacción; la primera, la experimentada mediante la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, de reforma de los Artículos 10, 11, 12, 13 y 18 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Asturias, aunque la redacción actual expuesta figura modificada de acuerdo con la segunda modificación experimentada mediante la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

<sup>504</sup> Lo cual en nuestra opinión deja expedita, al igual que en el resto de casos (salvo las excepciones vistas), al posterior desarrollo legislativo y reglamentario por parte del Principado de Asturias, lo cual como veremos más adelante se producirá con la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia.

<sup>505</sup> En este sentido, el autor en su participación en la obra colectiva *Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: Estudio sistemático*, Junta General del Principado de Asturias, 2003, pág. 170, afirma que inicialmente este Estatuto limitaba la competencia autonómica a la Ordenación del Territorio sin incluir el Litoral, tal como era la fórmula utilizada por los Estatutos de la denominada “vía lenta” del artículo 143 de la Constitución, a diferencia de los aprobados por la vía del 151 y la Disposición Transitoria Segunda. A este respecto, indica que la redacción inicial suscitaba la duda de si estas Comunidades Autónomas del artículo 143 carecían de las competencias sobre la Ordenación del Litoral, mientras no fuese reformados sus Estatutos o fuera asumida dicha competencia vía delegación o transferencia del Estado, planteamiento que quedó desvirtuado y resuelto, como ya hemos visto anteriormente, por la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1 A), al entender que *“el Litoral forma parte de las Comunidades Autónomas costeras de manera que su ordenación puede ser asumida por éstas como competencia propia desde el momento mismo de su constitución y sea cual hubiera sido la vía seguida para lograrla”*. En todo caso, concluye el autor diciendo que esta competencia autonómica sobre el litoral hay que conciliarla con el carácter de bienes de dominio público estatal propio de la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

*reglamentaria y la función ejecutiva, que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución*<sup>506</sup>.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de **Cantabria**<sup>507</sup>, establece una sucinta referencia en el artículo 24.3<sup>508</sup>, y lo mismo sucede en el caso del Estatuto de **Murcia**<sup>509</sup> en su artículo 10.1.2<sup>510</sup>, casi con la misma redacción que el cántabro visto, así como el Estatuto de Autonomía de **Canarias**<sup>511</sup>, artículo 30.15; el de la **Comunidad Valenciana**<sup>512</sup>, artículo 49.1.9<sup>o</sup>, el cual si bien ha supuesto un notable avance en materia de asunción de competencias por parte de esta Autonomía, no así ha conllevado una nueva redacción o contenido de lo que ya en el primer Estatuto de Autonomía se contenía en relación a la asunción competencial en la materia exclusiva de Ordenación del Territorio; el de las **Islas Baleares**<sup>513</sup>, que aunque también experimentó una reciente reforma sin embargo parece que, como en el resto de reformas vistas, tampoco han abordado en su artículo 32 la oportunidad de desarrollar esta competencia, dejando a la legislación de Ordenación territorial de la Comunidad Autónoma la concreción y alcance de la misma<sup>514</sup>.

---

<sup>506</sup> El apartado segundo de este artículo figura redactado de acuerdo con la anteriormente mencionada Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, de reforma de los Artículos 10, 11, 12, 13 y 18 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Asturias.

<sup>507</sup> Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982.

<sup>508</sup> Hay que tener en cuenta que dicho Artículo 24 a 26, han sufrido una reforma en la que su redacción actual expuesta figura modificada de acuerdo con la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Cantabria.

<sup>509</sup> Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, BOE núm. 146, de 19 de junio.

<sup>510</sup> Tanto este Artículo 10 como el 11 y el 12 sufrieron una primera reforma en su redacción y contenido mediante la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, aunque su redacción actual figura modificada de acuerdo con otra reforma posterior efectuada mediante la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

<sup>511</sup> Aprobado mediante la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto (BOE núm. 195, de 16 de agosto), modificado en su redacción y contenidos mediante la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.

<sup>512</sup> Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril -BOE núm. 86, de 11 de abril-, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio.

<sup>513</sup> Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007; corrección de errores en BOE números 77, de 30 de marzo y 173, de 20 de julio).

<sup>514</sup> Lo cual se hizo ya mediante la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial (una ley que, como veremos, surge muy posteriormente a la asunción inicial en 1983 de la competencia exclusiva). Competencia que se completa claramente en dicho artículo 32 cuando, entre las competencias ejecutivas de la legislación estatal que se definen en el mismo, se dispone como tal en el apartado diecisiete “la gestión del dominio público marítimo-terrestre, respetando el régimen general del dominio público, especialmente en lo que se refiere a la concesión de autorizaciones; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral que no sean de interés general; la policía administrativa en la zona de dominio público marítimo-terrestre y las concesiones y los amarres. A estos efectos, se entiende por dominio público marítimo-terrestre el comprendido tanto por el ámbito terrestre como por las aguas interiores y el mar territorial”.

Nos parece muy interesante en este caso que la competencia sobre la ordenación del litoral se configura como incluida dentro de la más genérica de Ordenación del Territorio, lo cual nos lleva a concluir por analogía que en el resto de textos estatutarios en los que se hace expresa mención de este tema, dicha inclusión es implícita, como así ha afirmado igualmente la doctrina que citamos al comienzo de este capítulo.

## **b) Los casos de asunción estatutaria reducida de la Ordenación del Territorio.**

Siguiendo el hilo conductor diferenciador que se está aplicando en la presente tesis para diferenciar la tipología de grupos de Estatutos de Autonomía, pasaremos a continuación a relacionar el resto de aquellos Estatutos, los cuales plantean un concepto más restringido de la Ordenación del Territorio mediante la omisión, por motivos más o menos lógicos en nuestra opinión, en función a la propia ubicación geográfica de la Comunidad Autónoma en cuestión, a la Ordenación del Litoral dentro del ámbito de la Ordenación del Territorio, pero incorporando el Urbanismo y la Vivienda. Y ello partiendo de la base, como hemos afirmado incesantemente en la presente obra hasta este momento, de la plena asunción de esta competencia en exclusividad por todas las Comunidades Autónomas.

De este modo, encontramos el Estatuto de Autonomía de **La Rioja**<sup>515</sup>, artículo 8.1.16, al establecer que *“corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en las siguientes materias: (...) La ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*<sup>516</sup>. Y con una redacción casi idéntica en todos los casos, el Estatuto de Autonomía de **Castilla La Mancha**<sup>517</sup>, artículo 31.1.2º; **Navarra**<sup>518</sup>, artículo 44.1; **Extremadura**<sup>519</sup>, artículo 9.32º, **la Comunidad de Madrid**<sup>520</sup>, artículo 26.1.4º; o el de **Castilla León**<sup>521</sup>, artículo 70.1.6º;

---

<sup>515</sup> Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, BOE núm. 9, núm. 146, de 19 de junio.

<sup>516</sup> Mencionar que tanto el Artículo 8 como el 9, sufrió una primera reforma mediante la Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, de ampliación de competencias del Estatuto de Autonomía de La Rioja, aunque su redacción actual expuesta figura modificada de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.

<sup>517</sup> Aprobado mediante la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto (BOE núm. 195, de 16 de agosto).

<sup>518</sup> Aprobado mediante la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982; corrección de errores en BOE núm. 204, de 26 de agosto).

<sup>519</sup> Su Estatuto ha sido el de más reciente reforma, la cual fue aprobada mediante la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero (BOE núm. 49, de 26 de febrero), modificado en su redacción y contenidos mediante la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura (BOE nº 25, de 29 de enero).

Sin embargo, merece la pena destacar tres casos concretos en las que sí se pueden detectar algunas particularidades en la materia. De este modo, tenemos en primer lugar el Estatuto de **Aragón**<sup>522</sup>, artículos 71 a 73, en cuyo caso podemos concluir que sí se ha producido un interesante desarrollo normativo en lo relacionado con la competencia exclusiva sobre la Ordenación Territorial, en relación con la reforma experimentada sobre el primer Estatuto de Autonomía aprobado por la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto y modificado por las leyes orgánicas 6/1994 y 5/1996 y por la ley 25/1997.

Por ello, mientras que en el antiguo artículo 35 punto primero apartado séptimo, se establecía que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: (...) Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*, en los nuevos artículos 71 a 73 se desarrollan más ampliamente estos contenidos al disponer que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes materias: (...) Ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental (artículo 71.8)”*<sup>523</sup>.

---

<sup>520</sup> Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, BOE núm. 51, de 1 de marzo. Este Estatuto, que fue modificado en relación al catálogo de competencias, tanto en su redacción y contenidos primeramente mediante la Ley orgánica 10/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, y en su redacción actual por la Ley orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, vuelve a repetir en mismo esquema literal a visto en los anteriores textos de este apartado, exceptuando de manera lógica por la situación geográfica de la Comunidad Autónoma, la referencia a la ordenación del litoral.

<sup>521</sup> Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE núm. 288, de 1 de diciembre).

<sup>522</sup> Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, BOE núm. 97, de 23 de abril de 2007; corrección de errores en BOE núm. 294, de 8 de diciembre.

<sup>523</sup> Y sigue definiendo las siguientes competencias: *“...urbanismo, que comprende, en todo caso, el régimen urbanístico del suelo, su planeamiento y gestión y la protección de la legalidad urbanística, así como la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad (apartado noveno); y vivienda, que, en todo caso, incluye la planificación, la ordenación, la gestión, el fomento, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales de equilibrio territorial y de sostenibilidad; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; las normas sobre la habitabilidad de las viviendas, la innovación tecnológica aplicable a las viviendas y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación”* (apartado décimo).

Por lo demás, son muy interesantes dos alusiones expresas que se hacen en el Artículo 70 referidas al territorio. La primera, la contenida en el apartado segundo, nos expone los límites territoriales en el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma; así, se establece que *“el ejercicio de las competencias autonómicas desplegará su eficacia en el territorio de Aragón, excepto los supuestos a que hacen referencia expresamente el presente Estatuto y otras disposiciones legales del Estado que establecen la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Comunidad Autónoma de Aragón”*. Y lo que igualmente resulta de mucho interés, para estos casos en los que el ejercicio de las competencias puedan exceder del ámbito territorial autonómico, en el apartado tercer se establece una alusión expresa a la debida colaboración o coordinación interadministrativa que comentábamos en el Capítulo anterior; de este modo, se dispone textualmente que *“la Comunidad Autónoma, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Aragón, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas”*. Un reconocimiento expreso de la interacción administrativa que bien se reconoce en el propio texto estatutario, de acuerdo con las indicaciones vistas a tal efecto al respecto por el Tribunal Constitucional.

De este modo, vemos que en el apartado octavo, relativo concretamente a la competencia exclusiva en la materia territorial objeto de estudio, reconoce como exclusiva la competencia sobre la Ordenación Territorial pero la condiciona a una serie de principios que deben informar su ejercicio, relacionados con el equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental que ya vimos como objetivos fundamentales de la materia en el Capítulo Segundo, y que desarrollan a su vez los objetivos que se analizaron en relación a la definición contenida en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983. Competencia exclusiva que, como igualmente describe el mismo Artículo, comprende la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución.

Y en segundo lugar, habría que destacar la particular asunción de la competencia en materia de Ordenación Territorial por las Ciudades Autónomas de **Ceuta y Melilla**. Tanto en un caso como en el otro, se ha asumido igualmente la competencia en materia de Ordenación Territorial, con la particularidad de que, por las especiales características de configuración jurídico-geográficas de estas ciudades autónomas, sus textos estatutarios se aprobaron en 1995, con bastante distancia a la aprobación y entrada en vigor de la Constitución.

Sin embargo, estas particularidades no han sido un obstáculo para la asunción de la competencia objeto de estudio, y así se reflejó en el caso de la Ciudad Autónoma de **Ceuta**<sup>524</sup>, en su artículo 21.1.1º, y en el caso de la Ciudad Autónoma de **Melilla**<sup>525</sup>, en su también artículo 21.1.1º. Como vemos, estos artículos no vienen a recoger expresamente a la Ordenación del Litoral dentro de la más amplia del territorio, lo cual en estos dos casos particulares puede explicarse lógicamente a que dicha competencia en exclusiva conlleva la capacidad de legislar sobre la materia, lo cual es jurídicamente imposible en el caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla ya que, como bien recuerda la doctrina (MANUEL REBOLLO PUIG, ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ y MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ, por todos<sup>526</sup>) las mismas no tienen competencia legislativa<sup>527</sup>.

---

<sup>524</sup> Estatuto de Autonomía aprobado mediante la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo (BOE núm. 62, de 14 de marzo).

<sup>525</sup> Aprobado mediante la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla (BOE núm. 62, de 14 de marzo).

<sup>526</sup> *Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía*. Editorial Iustel, Madrid 2007, pág. 46.

<sup>527</sup> En este sentido, interesa analizar la transferencia posterior de competencias a ambas Ciudades Autónomas que sobre la materia se realizó mediante el Real Decreto 2495/1996, de 5 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad de Ceuta en materia de ordenación del territorio y urbanismo (B.O.E. 15 de enero de 1997). En efecto, en el Artículo 3 apartado B) de dicho Real Decreto, se establece que, en



Teniendo en cuenta esto, podemos concluir que, a nuestro juicio, la asunción de la competencia de Ordenación del Territorio que hace el Estatuto de Autonomía de la Ciudad Autónoma de Ceuta o Melilla en sus respectivos artículos 21.1.1º, no estamos ante una competencia plena ni mucho menos exclusiva, ya que en el mismo punto segundo de dichos artículo se establece cuál es el alcance de la asunción de las competencias del artículo en cuestión, cuando se establece que *“en relación con las materias enumeradas en el apartado anterior, la competencia de la ciudad de Ceuta (y Melilla en su caso) comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria”*. En el mismo sentido, ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE califica esta competencia en el caso de ambas ciudades autónomas, dentro de las materias en las que ejercerán las facultades de administración, inspección y sanción y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria<sup>528</sup>.

Por todo ello, realmente sólo se asume una mera competencia ejecutiva de las disposiciones estatales en la materia y no estamos ante una ante el tipo de competencia exclusiva que se establece en el artículo 148.1.3º de la Constitución<sup>529</sup>; competencia que además se hace extensiva a otras materias con incidencia territorial como obras públicas, carreteras y caminos, montes, etcétera<sup>530</sup>.

---

cuanto a las funciones que asume la Ciudad de Ceuta e identificación de los servicios que se traspasan, a Ciudad de Ceuta asume, dentro de su ámbito territorial, las funciones de aprobación de planes de ordenación y las demás de orden normativo-reglamentario que establezca la legislación general del Estado, resolutivo, de gestión, consultivo, de tutela y fiscalización, salvo las reservadas a la Administración del Estado en el apartado C). De este modo, en este apartado se dispone que con la relación de funciones traspasadas permanecerán en la Administración del Estado y seguirán siendo ejercidas por los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente o por los Departamentos a los que en cada caso correspondan, por razón de la materia, las que atribuye al Estado la legislación vigente, y en particular, la Ley de Costas y el Reglamento para su ejecución.

<sup>528</sup> Así, el autor en su obra *Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla*, Ed. Algazara, Málaga 1995, pp. 248 a 250, explica que en el artículo 21 de estos Estatutos, se encuentran todas aquellas materias que en el artículo 148 .1 de la Constitución se prevén para las Comunidades Autónomas, y en las que no está reservada al Estado la legislación, así como otras no previstas en este apartado y sobre las que el artículo 148.2 establecía que no podrían ser asumidas hasta transcurridos cinco años y mediante la reforma estatutaria, aunque no tratándose en este caso de Comunidades Autónomas, la limitación parece que no se ha tenido en cuenta.

<sup>529</sup> Por lo demás, es muy interesante en nuestra opinión destacar que el artículo 21.1.1º del Estatuto se completa, en lo relativo a la ordenación urbana, cuando dispone en el artículo 25 que *“la ciudad de Ceuta ejercerá, además, todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos, así como las que actualmente ejerce de las Diputaciones provinciales y las que en el futuro puedan atribuirse a éstas por Ley del Estado”*.

<sup>530</sup> Así, las obras públicas de interés para la Ciudad que no sean de interés general del Estado (apartado segundo), Carreteras, caminos y transportes terrestres y por cable (apartado tercero); puertos y aeropuertos deportivos (apartado cuarto); montes y aprovechamientos forestales (apartado sexto); proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos (apartado séptimo); patrimonio cultural, histórico y arqueológico, monumental, arquitectónico y científico de interés para la Ciudad (apartado catorce); y la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial (apartado dieciséis). Por otro lado, en el artículo 22, punto primero, se reserva a la ciudad de Ceuta la competencia de ejecución de la legislación del Estado en Instalaciones de producción, distribución y

**c) Las particularidades del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, tras su reforma mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio**

La Comunidad Autónoma de Cataluña, al igual que el resto de Comunidades del Estado de las Autonomías, asumió la competencia en materia de Ordenación del Territorio que contempla el artículo 148.1.3º de la Constitución en su primer Estatuto de Autonomía de 1979, aprobado mediante la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre. De este modo, en su Artículo 9 apartado noveno, se reconocía *ex profeso* que “*la Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) Ordenación del Territorio y del Litoral, Urbanismo y Vivienda*”.

Como vemos en este texto, se reconocía desde un primer momento la asunción de la competencia objeto de estudio, conjuntamente con otras competencias de directa relación con el territorio como son la Vivienda y el Urbanismo, así como la Ordenación del Litoral que, como ya vimos anteriormente, algunos autores reconocían como innecesaria su mención específica al ser una materia contenida ya en el amplio espectro del objeto de la Ordenación Territorial. Por ello, en este primer Estatuto catalán la referencia a la competencia de Ordenación Territorial adolecía, como en la mayoría de los restantes Estatutos, de una falta de concreción en el bien entendido lo que se pretendía en nuestra opinión era simplemente asumir expresamente dicha competencia, dejando posteriormente a la legislación de desarrollo la configuración de dichas competencias.

Con la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña experimentada mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, el texto pasa a desarrollar de una forma mucho más amplia y de forma más completa que en el de 1979. De este modo, en el extenso artículo 149.1<sup>531</sup> se asumen competencias sobre Ordenación del territorio y del Paisaje, del Litoral y Urbanismo, lo que supone una visible ampliación del espectro competencial que incluye la Ordenación Territorial<sup>532</sup>, aunque desaparece la mención a la Vivienda que sí aparecía

---

transporte de energía cuando este transporte no salga de Ceuta y su aprovechamiento no afecte a otro territorio (apartado sexto). Competencia que, según el punto segundo, conlleva como contenido las facultades de administración, inspección y sanción, así como la potestad normativa reglamentaria para la organización de los correspondientes servicios.

<sup>531</sup> El cual, junto con el artículo 56 del Estatuto andaluz que analizaremos más adelante, se configuran como los dos más extensos de todos los Artículos del resto de los Estatutos de Autonomía relacionados con la competencia en materia de Ordenación del Territorio, por lo que merece a nuestro juicio un mayor estudio en este trabajo que el desarrollaremos en relación al resto de textos estatutarios.

<sup>532</sup> En este sentido, el artículo 149.1 expone lo siguiente: “*corresponde a la Generalitat en materia de Ordenación del Territorio y del paisaje la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: a) El establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en los mismos. b) El establecimiento y la regulación de las figuras de planeamiento territorial y del procedimiento para su tramitación y aprobación. c) El establecimiento y la regulación de las figuras de protección de espacios naturales y de*

expresamente en el anterior artículo 9.9, cuya explicación a nuestro entender se debe a que lo subsume como propia la competencia sobre Urbanismo en el apartado 5.d) del artículo 149 y sobre todo más ampliamente en el artículo 137 del texto, competencia que por ende vuelve a reconocerse expresamente en este nuevo artículo y a desarrollarse más pormenorizadamente.

En este apartado primero pues, se establecen los contenidos específicos que según el Estatuto conformarán la competencia de Ordenación del Territorio, siendo el apartado e) relativo a la *“determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental”*, el más llamativo a nuestro juicio precisamente por la generalización que comporta el amplio espectro de medidas que pueden adoptarse para promocionar este equilibrio. Por lo demás, en el artículo 149 apartados 2 a 6 el Estatuto desarrolla ampliamente el resto de contenidos integrantes de la competencia de Ordenación Territorial que configura, tales como la competencia exclusiva en materia de Ordenación del Litoral (apartado tercero y cuarto) y Urbanismo (apartado quinto).

Por otro lado, merecen especial mención en nuestra opinión los apartados segundo y sexto del mismo artículo 149, debido a que en ambos se establece un mecanismo de colaboración o cooperación implícito de la Comunidad Autónoma catalana con el Estado en materias relativas a la Ordenación del Territorio en las que esta última Administración posee igualmente competencias constitucionales. De este modo, en el apartado segundo se establece que *“la determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Cataluña requiere el informe de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado”*<sup>533</sup>.

Además, en el apartado sexto plantea una participación competencial expresa entre ambas Administraciones y no una mera colaboración o participación en una competencia perteneciente al ente estatal, al establecerse en materia de reversión en las expropiaciones urbanísticas que *“corresponde a*

---

*corredores biológicos conforme a lo previsto en el artículo 144.2. d) Las previsiones sobre emplazamientos de las infraestructuras y los equipamientos de competencia de la Generalitat. e) La determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental”.*

<sup>533</sup> Ello supone un elemento interesante en la necesaria coordinación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en la materia, tal y como vimos en el capítulo anterior, al constituirse un órgano bipartito básicamente de asesoramiento en nuestra opinión, ya que dicho informe que se establece en el texto estatutario tiene carácter preceptivo pero no vinculante, con lo que no se vulneraría la competencia estatal sobre la materia, mientras que esta actividad se enriquecerá por las aportaciones que al respecto pueda aportar la Comunidad Autónoma.

*la Generalitat la competencia compartida en materia de derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas en el marco de la legislación estatal*<sup>534</sup>.

Por último, el Estatuto reformado de 2006, al igual que lo hacía el de 1979 pero de una forma mucho más detallada, expone una serie de competencias con incidencia en el territorio<sup>535</sup> cuyos efectos y desarrollo se delimitan perfectamente en los artículos 110 a 115, ya asumidas de manera exclusiva o bien compartida o de ejecución.

### **3 Las diferentes competencias con incidencia territorial y su configuración jurídica**

Al margen de la particular configuración de la asunción competencial en materia de Ordenación del Territorio que hemos visto en los apartados anteriores, los diferentes Estatutos de Autonomía han adoptado igualmente una serie de competencias con clara incidencia en el territorio y que en cierta manera, están igualmente íntimamente relacionadas con la ordenación de los usos del mismo en el que se basa la propia competencia de Ordenación Territorial en su conjunto.

De hecho y ya sea mediante una configuración jurídica competencial en exclusiva o de ejecución de otras estatales, las diferentes Comunidades Autónomas españolas han hecho uso de un despliegue, en la mayoría de los casos y como ahora veremos muy amplio, de la aspiración legítima de influir sobre todos aquellos aspectos geofísicos y socioeconómicos que inciden en el desarrollo de sus propios territorios y de sus núcleos sociales. Y todo ello como ya hemos dicho, ya sea bien directamente bajo encomienda de la Administración del Estado, o como meros auxiliares suyos en el desempeño de sus competencias constitucionales, generalmente de forma necesaria o imprescindible por motivos operativos independientemente de qué competencia se trate<sup>536</sup>.

---

<sup>534</sup> Por lo demás, y lo que a su vez resulta más interesante en nuestra opinión, el contenido de dicha competencia compartida se expone igualmente de forma expresa con carácter general en el propio Estatuto autonómico en el artículo 111, cuando al hablar de tipo de competencia, expone que “*en las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas*”.

<sup>535</sup> Como por ejemplo en el artículo 117, relativo a agua y obras hidráulicas; artículo 133, relativo a la energía y minas, el artículo 140, relativo a las competencias sobre infraestructuras del transporte y las telecomunicaciones; el artículo 144, sobre medio ambiente, espacios naturales y meteorología; 148 relativo a las obras públicas; 151 sobre organización territorial o el artículo 171 sobre la competencia en materia de turismo.

<sup>536</sup> Así, el Estatuto de Autonomía del País Vasco en sus artículos 10 y 11; Galicia, artículos 27 y 28; Asturias, artículos 10 a 12; Cantabria, artículos 24 a 26; La Rioja, artículos 8 y 9; Murcia, artículos 10 y 11; Castilla La Mancha, artículos 31 a 33; Canarias, artículos 30 a 33; Navarra, artículos 30, 49, 50, 57 y 58; Extremadura, artículos

En este sentido, salvo aquellas competencias que cada Comunidad Autónoma se reserve con exclusividad, el alcance de la mayor parte de estas competencias tiene un límite en el artículo 149 de la Constitución en relación a estos tres términos: Desarrollo de la legislación básica del Estado, actuaciones de interés general y actuaciones que impliquen al territorio de más de una comunidad autónoma. Corresponde en todos estos casos a la Comunidad Autónoma la potestad reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección.

En este sentido, encontramos como ejemplos de asunción de competencias con incidencia territorial en exclusividad, la realización de alteraciones de términos municipales comprendidos dentro del territorio de la Comunidad Autónoma; Obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya ejecución o explotación no afecte a otra Comunidad Autónoma; ferrocarriles y carreteras no incorporados a la red del Estado y cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte llevado a cabo por estos medios o por cable; los puertos, aeropuertos y helipuertos no calificados de interés general por el Estado y los puertos de refugio y puertos y aeropuertos deportivos; montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos; aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía eléctrica cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma; Patrimonio histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico; archivos, bibliotecas y museos de interés para la Comunidad Autónoma, y que no sean de titularidad estatal; la promoción y la ordenación del turismo dentro de la Comunidad, o las normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje, etcétera.

Cabe en este sentido destacar la especial asunción que realiza la Comunidad Autónoma de **Castilla y León** de competencias sobre la Cuenca del Duero y las aguas de la Comunidad que hace el Estatuto en su artículo 75.1<sup>537</sup>, aunque especificando, de cara a evitar un hipotético conflicto entre Administraciones, que *“en colaboración con el Estado y las demás*

---

7 a 9; Madrid, artículos 26 a 28; Castilla y León, artículos 70, 71, 75 y 76; Valencia, artículos 49 a 51; Aragón, artículos 71 a 80; y por último, Islas Baleares, artículos 30 a 31.

<sup>537</sup> Dicha asunción se asume con la justificación que se hace en el apartado primero, cuando expone que *“dada la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y León, la Comunidad Autónoma asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la Cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma”*.

*Comunidades Autónomas, corresponde a la Junta de Castilla y León la participación en la gestión de las aguas pertenecientes a otras cuencas intercomunitarias que se encuentren en el territorio de Castilla y León*<sup>538</sup> (apartado segundo).

Interacción administrativa que, por ende, queda justificada por el Estatuto igualmente en el apartado quinto y último del Artículo, cuando afirma que *“es un principio rector de la acción política de la Comunidad la garantía del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender las necesidades presentes y futuras de los castellanos y leoneses*<sup>539</sup>.

Por otro lado y como ejemplos de competencias típicamente de desarrollo de la legislación básica estatal, encontramos en los Estatutos de Autonomía el régimen minero, energético y recursos geotérmicos, o en general el establecimiento de todas aquellas instalaciones o infraestructuras de titularidad pública con calificación de interés general cuya gestión directa no se reserve el Estado, con las conclusiones sobre interacción administrativa que ya mencionamos anteriormente.

Mención especial en este caso merece, a nuestro entender, la particular asunción de la competencia en materia de Ordenación Territorial por las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. En este sentido, en ambas Ciudades Autónomas (Ceuta, artículo 21.1.1º y Melilla, artículo 21 de sus Estatutos), realmente sólo se asume una mera competencia ejecutiva de las disposiciones estatales en la materia o de colaboración con la Administración del Estado, no estando ante el tipo de competencia exclusiva que se establece en el Artículo 148.1.3º de la Constitución<sup>540</sup>; competencia que además se hace extensiva a otras materias con incidencia territorial como obras públicas, carreteras y

---

<sup>538</sup> En este sentido, se especifica en el apartado tercero que *“las competencias de los apartados anteriores se asumirán sin perjuicio de las reservadas al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución y de la planificación hidrológica”*. Ello se completa sin embargo en el apartado cuarto cuando se establece que, pese a lo anterior, *“la Comunidad tiene competencia exclusiva, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de Castilla y León, en materia de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos”*.

<sup>539</sup> En aplicación de este principio y en el marco de la legislación del Estado, la Junta de Castilla y León emitirá un informe preceptivo sobre cualquier decisión estatal que implique transferencia de aguas fuera del territorio de la Comunidad”. De este modo, este informe supone una herramienta eficaz de participación de la Comunidad Autónoma en la ejecución de las competencias estatales que en nuestra opinión, es un claro ejemplo de lo que al respecto establecía la Jurisprudencia Constitucional sobre cooperación y que vimos en el Capítulo Segundo de este trabajo, al cual nos remitimos.

<sup>540</sup> Por lo demás, es muy interesante en nuestra opinión destacar que el artículo 21.1.1º del Estatuto ceutí se completa, en lo relativo a la ordenación urbana, cuando dispone en el Artículo 25 que *“la ciudad de Ceuta ejercerá, además, todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos, así como las que actualmente ejerce de las Diputaciones provinciales y las que en el futuro puedan atribuirse a éstas por Ley del Estado”*.

caminos, montes, etcétera<sup>541</sup>. Por lo que respecta a la Ciudad Autónoma de Melilla, al igual que en el caso de Ceuta, su configuración competencial en la materia se revela mediante la lectura del Real Decreto 2495/1996 de 5 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Ciudad de Ceuta en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Conclusiones en los que se incluye la referencia al artículo 25 que, en el caso de Melilla, se dispone de la misma forma que para el anteriormente visto para la asunción de todas las competencias urbanísticas de los Ayuntamientos y Diputaciones<sup>542</sup>, así como para todas aquellas competencias con incidencia en el territorio que se recogen en el artículo 21 y los siguientes.

## **II. Especial referencia a las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía tras la reforma estatutaria de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía**

### **A) La evolución de la competencia en Ordenación Territorial en el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 y el vigente de 2007: La conformación del concepto de Ordenación Territorial andaluza**

Siguiendo lo dispuesto en el artículo 148.1.3º de la Constitución sobre el ejercicio de la competencia en materia de Ordenación del Territorio por parte de las Comunidades Autónomas, la de Andalucía asumió igualmente la misma desde la entrada en vigor de su primer Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía. En el mismo, se establecía en su artículo 13.8 la asunción como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma: la “Política Territorial: Ordenación del Territorio y del Litoral, Urbanismo y Vivienda”<sup>543</sup>.

---

<sup>541</sup> Así, las obras públicas de interés para la Ciudad que no sean de interés general del Estado (apartado segundo), Carreteras, caminos y transportes terrestres y por cable (apartado tercero); puertos y aeropuertos deportivos (apartado cuarto); montes y aprovechamientos forestales (apartado sexto); proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos (apartado séptimo); patrimonio cultural, histórico y arqueológico, monumental, arquitectónico y científico de interés para la Ciudad (apartado catorce); y la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial (apartado dieciséis). Por otro lado, en el artículo 22, punto primero, se reserva a la ciudad de Ceuta la competencia de ejecución de la legislación del Estado en Instalaciones de producción, distribución y transporte de energía cuando este transporte no salga de Ceuta y su aprovechamiento no afecte a otro territorio (apartado sexto). Competencia que, según el punto segundo, conlleva como contenido las facultades de administración, inspección y sanción, así como la potestad normativa reglamentaria para la organización de los correspondientes servicios.

<sup>542</sup> De este modo, el artículo 25 establece que “la ciudad de Melilla ejercerá además todas las competencias que la legislación estatal atribuye a los Ayuntamientos, así como las que actualmente ejerce de las Diputaciones provinciales y la que en el futuro puedan atribuirse a éstas por Ley del Estado”.

<sup>543</sup> Como afirma JAIME MONTANER ROSELLÓ en *Revista de Estudios Regionales*, nº 22 (1988), Págs. 18 y 19., hasta que en 1979 se producen las transferencias de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y Ordenación del Territorio, no cabe reconocer la existencia sino de algunas aisladas iniciativas

Como hemos visto en esta escueta disposición normativa, el Estatuto de 1981 no realizaba una traslación exacta del precepto constitucional de atribución de competencia del artículo 148.1.3º de la Constitución (“las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ...Ordenación del Territorio, urbanismo y vivienda”), sino que lo traslada englobándolo dentro de una concepción única conformada por la “Política Territorial”, y dentro de la misma distinguía tres conceptos básicos como son la Ordenación Territorial, donde se incluye expresamente la Ordenación del Litoral, quizá para subrayar la existencia de competencias exclusivas autonómicas en esta última materia a pesar de la competencia del Estado contemplada en el artículo 132 CE, aunque, en todo caso, habría que entenderse implícitamente incluida ya que el territorio ha de entenderse en sentido amplio como “espacio físico” por tanto, englobando también el litoral existente dentro de la Comunidad Autónoma andaluza.

Por lo demás, podemos entender como así lo hace MERCEDES IZQUIERDO BARRAGÁN<sup>544</sup>, que esta concepción amplia del concepto de Ordenación del Territorio no es sino una plasmación más concreta de los objetivos básicos que se contenían principalmente en los apartados 5 y 6 del artículo 12 del Estatuto de Autonomía andaluz de 1981, cuales eran: el fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente y el desarrollo de los equipamientos sociales con especial atención al medio rural y la protección y realce del paisaje y del patrimonio histórico-artístico de Andalucía.

---

en esta última materia. Así, en 1977 la Administración Central puso en marcha los estudios previos a la realización del Plan Director Territorial de Coordinación de Andalucía, que dieron como resultado una voluminosa información pero de escaso valor. Como antecedentes remotos, más anecdóticos que influyentes, de la Ordenación del Territorio en Andalucía, pueden citarse los Planes Provinciales de Ordenación Económica y Social y los Consejos Económicos Sindicales Provinciales y Comarcales, de los años 40 y 60. Estas iniciativas y los estudios y propuestas resultantes de ellas tuvieron incidencias reales muy escasas y deben ser entendidas fundamentalmente como la exteriorización retórica de una burocracia que mezclaba a sindicatos y a la Administración en proyectos y planes imposibles de ejecutar. Con base en la Ley del Suelo de 1956, se realizaron en la década de los 60 algunos Planes Comarcales, como los de la Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Sevilla y Vega de Granada, pero de muy escasa virtualidad ordenadora; la mayoría de ellos nunca se aprobaron aunque desde su estado embrionario sirvieron para justificar actuaciones que nunca hubieran sido integrables en el planeamiento municipal. Los aprobados, y por tanto efectivos, fueron rápidamente negados por las corporaciones locales al reinstaurarse la democracia. Sólo cabe reconocer una incidencia efectiva en la organización territorial real a los Polos de Desarrollo instaurados en los respectivos Planes y ello no en todos los casos, así como a los Planes Sectoriales de transformación en regadío y colonización ampliamente operativos, en términos físicos, en el Valle del Guadalquivir. Por último, el estado del planeamiento urbanístico en 1979 era de escaso desarrollo.

Las principales ciudades andaluzas se habían iniciado en esta materia a comienzos de siglo con los proyectos y Planes de Reforma Interior y de Ensanche; las capitales de provincia principalmente, disponían de Planes Generales de dos generaciones (años 40 y 60) y una cincuentena de ciudades medias de un solo plan cada una de ellas. La mayor parte de este planeamiento tenía muy escaso valor ordenador territorial por limitar su consideración de municipio al casco urbano y por su orientación preferente, atenta sobre todo a la generación de plusvalías. En conjunto pues, hasta los años 80 Andalucía ha carecido de cualquier planeamiento ordenador general tanto porque no fue elaborado un modelo regional de conjunto (el IV Plan de Desarrollo que tenía esta misión, nunca se formuló), como porque la suma de las realizaciones ordenadoras, propuesta o efectivas, nunca compusieron una imagen general, finalista, para todo el territorio.

<sup>544</sup> *Desarrollo de las Competencias...* sic, pp. 374 y 375.



Con la aprobación el pasado 20 de marzo de 2007 del nuevo Estatuto de Autonomía con la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía<sup>545</sup>, se da una novedosa redacción y configuración a la competencia de Ordenación del Territorio contenida en el antiguo artículo 13.8. Así, mediante el actual artículo 56 (dentro de Título II que regula las competencias de la Comunidad Autónoma, Capítulo II) titulado “Vivienda, Urbanismo, Ordenación del territorio y Obras Públicas” se le da una completa y más amplia configuración al contenido de lo que como vimos anteriormente configuraba la “Política Territorial”, incluyendo dentro de la misma las Obras Públicas como otro elemento integrado<sup>546</sup>.

Por ello, podemos concluir que este concepto de “Política Territorial”, que engloba a aquellas competencias de la Comunidad andaluza con clara repercusión en el espacio físico y bajo el prisma de la Ordenación del Territorio como elemento racionalizador y director del resto, constituye el principal elemento diferenciador del vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía con el resto de Textos autonómicos españoles, ya que consigue reflejar un concepto de la Ordenación del Territorio eminentemente amplio e integrador, de todas las actuaciones administrativas y privadas con incidencia en el propio territorio de la Comunidad Autónoma.

Todo ello lo relaciona por ejemplo MÓNICA ORTIZ SÁNCHEZ, al concluir en su opinión, que *por consiguiente, el Estatuto refleja una determinada opción de Ordenación Territorial* (y lógicamente, posiciona un determinado concepto de la misma -N. del A.-): *las competencias territoriales y urbanísticas así como las de realización de obras públicas, se dirigen a favorecer el acceso a una vivienda inserta en una ordenación urbanística y territorial planificada, con acceso a los equipamientos, dotaciones e infraestructuras que permitan satisfacer el conjunto de derechos institucionales*<sup>547</sup>.

Esta definición, si bien es interesante en cuanto a la interconexión que realiza de las competencias con incidencia eminentemente territorial del artículo 56, es en nuestra opinión insuficiente al ser excesivamente

---

<sup>545</sup> BOE número 68, de 20 de marzo, y BOJA número 56, también de 20 de marzo.

<sup>546</sup> Además, excluye de la definición articular el litoral, debido precisamente a la asunción plena de lo que antes veíamos como algo intrínsecamente ligado al objeto propiamente de la Ordenación del Territorio, como es éste en su más amplia concepción incluyendo el litoral y que ya no es necesario diferenciar expresamente, sino que se contempla como ahora veremos, dentro de la propia exposición del objeto de la competencia dentro del nuevo texto autonómico.

<sup>547</sup> Opinión reflejada en la obra de la que es coordinadora *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía: Ley Orgánica 2-2007, de 19 de marzo*, Instituto Andaluz de Administración Pública 2008, pág. 324.

*antropocéntrica* en cuanto a la misión de la Ordenación del Territorio que expresa, ya que la centra básicamente en la satisfacción de los derechos constitucionales relacionados. Y sin embargo, obvia o pasa de largo la importantísima misión que ya incluso se recoge en la definición de esta competencia por la Carta Europea de Ordenación del Territorio que analizamos en el Capítulo primero de esta Tesis, de la defensa o protección del medio ambiente como un elemento esencial por sí solo, y como base irrenunciable de un desarrollo y cohesión social sostenibles.

## **B) La configuración exclusiva de la competencia andaluza en materia de Ordenación del territorio en el vigente Estatuto de Autonomía. El blindaje de competencias**

De un primer análisis del artículo 56 apartado quinto, que contempla la competencia de Ordenación del Territorio, se comprueba que el propio Estatuto de Autonomía configura a la misma como exclusiva de la Comunidad Autónoma. Por ello y antes de proceder a un análisis más detallado del contenido de la competencia autonómica andaluza de Ordenación del Territorio, sería conveniente sentar las bases de cómo configura el propio Estatuto este tipo de competencias exclusivas y sus posibles límites, al objeto de establecer de antemano el horizonte competencial del que dispone la Comunidad Autónoma para el desarrollo legal de la misma<sup>548</sup>.

No en vano y cuya opinión se comparte en esta Tesis plenamente, MANUEL NAVARRO ATIENZA opina que el Título II del Estatuto dedicado a las competencias de la Comunidad Autónoma, quizá sea una de las piedras angulares del nuevo texto y, por extensión, del proceso de reformas estatutarias desarrollado recientemente<sup>549</sup>. Como indica NAVARRO ATIENZA, la novedad respecto del Estatuto de 1981 consiste en que la previsión de las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva le corresponden “íntegramente” a la Comunidad Autónoma, lo que equivale a identificar estas competencias en virtud de la plenitud de potestades autonómicas (legislativa, reglamentaria, ejecutiva) sobre la materia concreta, en este caso y como hemos comentado, sobre la Ordenación del Territorio.

Sin embargo, FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN afirma por su parte que esta previsión no ha ido acompañada de una delimitación precisa de las competencias de acuerdo con el concepto de “exclusividad” en sentido estricto

---

<sup>548</sup> Todo ello en relación a que el mismo ya se produjo en el caso andaluz con la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía en el año 1991, por lo que habrá que ver igualmente si ello es compatible con la nueva versión del Estatuto de Autonomía de 2007.

<sup>549</sup> *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo*, obra colectiva, Instituto Andaluz de Administración Pública 2008, pág. 141.

(cuando realmente le corresponde a la Comunidad Autónoma, íntegramente, la competencia) sino que, por el contrario, se sigue utilizando un doble concepto de exclusividad, como en los Estatutos anteriores: por un lado, la plenitud de potestades y facultades sobre una determinada materia dentro de su ámbito territorial y, por otro lado, el de exclusividad por referencia a la competencia sobre la materia, sea cual sea el tipo de facultades que se puedan desarrollar sobre ella<sup>550</sup>.

## 1. Las competencias exclusivas en el Estatuto de Autonomía y sus límites

Es el Capítulo I del Título II del Estatuto, el que configura jurídicamente el conjunto de competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuanto a su clasificación (artículo 42: competencias exclusivas, compartidas, ejecutivas y relacionadas con la aplicación del Derecho Comunitario), alcance territorial y efectos (artículo 43) y los principios que las delimitan (eficacia, proximidad y coordinación, según el artículo 44), así como otros aspectos relacionados en el artículo 45 (como por ejemplo la actividad de fomento o, en los casos de competencias exclusivas, la fijación de objetivos y gestión de las subvenciones territorializables de la Administración central y las de la Unión Europea).

Centrando nuestro estudio en la determinación de las competencias exclusivas recogidas en el artículo 42.2.1 del Estatuto, el mismo dispone que éstas *comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución. En el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio.*

En este sentido, es interesante la observación que realiza JOSÉ LUÍS GARCÍA RUIZ en relación a que por competencia exclusiva se comprende la totalidad de potestades, es decir, la legislativa, la reglamentaria y la ejecutiva, pero el término “exclusivo” con este contenido sólo podría utilizarse plenamente respecto a las materias relacionadas en el artículo 148 de la Constitución (como es el caso de la Ordenación del Territorio) y no sobre las del 149, a las

---

<sup>550</sup> *El nuevo Estatuto de Andalucía*. Obra colectiva, Edit. Tecnos, Madrid 2007, pp. 58 y 59. Por lo demás, BALAGUER CALLEJÓN concluye diciendo que las competencias exclusivas pueden ir unidas a la salvaguarda de las competencias estatales como ocurría en los Estatutos anteriores, donde la exclusividad de la competencia no era incompatible con la intervención estatal cuando el Estado tenía títulos competenciales suficientes de acuerdo con la Constitución.

que hace mención el artículo 42 con la salvedad *sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución*<sup>551</sup>.

Sobre este tema habla también FRANCISCO LÓPEZ MENUDO, cuando afirma que en cuanto a estas competencias exclusivas del Estatuto andaluz el precepto vigente difiere del texto de 1981 sustancialmente en que ha añadido dicha cláusula residual, y en la misma línea suavizadora o de acomodación a las reglas tradicionales del reparto de competencias dimanantes del Título VIII de la Constitución, la norma, tras proclamar que el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, incluye seguidamente a favor del Estado que “teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio”, concluyendo el autor que resulta clara la relatividad del concepto “exclusiva”<sup>552</sup>.

Y curiosamente, realiza una “premonitoria” advertencia sobre este tema, en nuestra opinión, cuando afirma que *el mayor problema que puede plantear el Estatuto en este punto tiene carácter previo y se resume simplemente en la pregunta de si puede lícitamente un Estatuto de Autonomía, como el de Andalucía en este caso, contener unas predeterminaciones semejantes sobre*

---

<sup>551</sup> En este sentido, el autor en la obra colectiva *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública 2007, pp. 17 y 18, comenta que es dudoso que se pueda mantener esa definición de “exclusiva” con el contenido que pretende darle el artículo 42.2.1 en las materias que son extracción a contrario del artículo 149.1 de la CE que empieza con la frase “el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias...”. Se pregunta el autor cómo va a haber dos competencias exclusivas sobre las mismas materias, a lo que responde que sólo es posible desde la equívocidad del término, esto es, exclusividad sobre materias y exclusividad sobre alguna potestad a ejercer sobre una materia. Así, sigue diciendo que si el término se utiliza sobre las competencias del artículo 149.1 CE -como ocurre en muchos casos- no es posible que quiera decir exclusiva en el sentido del artículo 42, y de este modo, explica que nos encontramos 48 invocaciones a la competencia exclusiva de Andalucía pero al mismo tiempo hay 28 cláusulas “sin perjuicio” que les afectan, de las que 21 se orientan directamente a condicionar y matizar la competencia “exclusiva” concreta de que se trate.

Por esta razón, el autor concluye que realmente las llamadas competencias exclusivas afectadas por esta cláusula, son en realidad auténticas competencias compartidas. Y de la misma conclusión es JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS en *El nuevo Estatuto de Andalucía*. Obra colectiva..., cit, pág. 71, cuando indica que el uso del término competencia exclusiva que se hace en el Estatuto debe aclararse, en el sentido de que en numerosas ocasiones se acompaña de una referencia a “sin perjuicio de la competencia del Estado” o, incluso aunque no se diga, existe la posibilidad de actuación estatal, por lo que en puridad no son competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, ya que si se presentan así en el Estatuto, es para destacar que esa capacidad de actuación del Estado es limitada, más limitada que en los supuestos de competencias compartidas.

<sup>552</sup> *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Obra colectiva, ed. Thomson-Civitas, Navarra 2008, pp. 345 a 348. En este sentido, el autor explica que es de todo punto normal y corriente que sobre una misma materia existan títulos competenciales concurrentes, tanto estatales como autonómicos. Así ocurre en todas las competencias autonómicas nominadas como exclusivas pero que se encuentran atravesadas por títulos horizontales de la competencia del Estado, también de carácter exclusivo (como las bases de la ordenación económica, la legislación civil, procesal, penal, etcétera), y siendo esto así, el concepto “exclusivo” autonómico deberá ser sometido, en palabras de F. BALAGUER CALLEJÓN (*Reformas estatutarias y distribución de competencias*, obra colectiva, edit. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2007 pág. 29), a “una interpretación constitucional que defina en cada caso su verdadero alcance en relación con las posibilidades de intervención del Estado sobre la materia derivada de los propios preceptos estatutarios o de los constitucionales”. Por lo demás, LÓPEZ MENUDO recuerda que ya tempranamente la STC 37/1981, de 16 de noviembre, sobre la que incidirían seguidamente otras en la misma dirección, se pronunció sobre el “sentido marcadamente equívoco con el que el adjetivo “exclusivo” se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los Estatutos de Autonomía hasta ahora promulgados” (FJ 1).

*el alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma, lo que obviamente conlleva la delimitación de las del Estado. La respuesta definitiva a esta cuestión deberá venir dada por la Sentencia constitucional que ha de recaer sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto de Cataluña, ya que el de Andalucía no ha sido impugnado más que en lo que concierne a la competencia sobre aguas (en concreto, sobre la Cuenca hidrográfica del Guadalquivir, como veremos más adelante)<sup>553</sup>.*

Así, el nuevo Estatuto catalán excluye cualquier injerencia del Estado en el desarrollo pleno de sus competencias exclusivas, a diferencia del andaluz que prevé la posibilidad de una interacción competencial en las materias exclusivas que pueda llevar incluso a su modulación (mediante la aplicación de la cláusula *sin perjuicio...*). Y precisamente por ello, la reciente Sentencia TC 31/2010, de 28 de junio, si bien no ha declarado inconstitucional el artículo 110.1 del Estatuto catalán dedicado a la configuración de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, sí ha condicionado su validez a la interpretación que realiza del mismo en su fundamentación jurídica número 59 en el mismo sentido de lo efectivamente reflejado en el estatuto Andaluz<sup>554</sup>.

---

<sup>553</sup> *Comentarios...* cit, pág. 337.

<sup>554</sup> Así, el extenso Fundamento Jurídico 59 de la STC 31/2010, de 28 de junio de 2010, realiza una interesantísima argumentación que, por su evidente interés jurídico a nuestro juicio, reproducimos íntegramente a continuación: “De acuerdo con el art. 110.1 EAC, *corresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, añadiéndose a continuación que corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias*. Nada puede objetarse a un precepto que se limita a describir como consustanciales a la titularidad de competencias exclusivas el ejercicio de las potestades legislativa y reglamentaria, así como el de la función ejecutiva, pues, como poder público dotado de autonomía política para su autogobierno en el marco de la Constitución, es evidente que, respetado el límite de las competencias reservadas al Estado, las Comunidades Autónomas pueden ser titulares exclusivas de cuantas potestades normativas y actos de ejecución puedan tener por objeto la disciplina y ordenación de las materias atribuidas a su exclusiva competencia. En otras palabras, siendo constitucionalmente posible la asunción autonómica de competencias que se quieren exclusivas sobre materias determinadas, o sobre sectores materiales de una misma realidad, es constitucionalmente necesario que con ellas se atribuya a las Comunidades Autónomas el ejercicio de cuantas potestades y facultades agotan el tratamiento normativo de la materia o del sector material sobre los que se proyecta y en los que se realiza la competencia así calificada.

Lo anterior es tan evidente y conforme con nuestra doctrina más reiterada que, como alega el Abogado del Estado, sólo una cierta interpretación del tenor del precepto pudiera atribuirle un sentido constitucionalmente inaceptable. En efecto, tomando pie en el adverbio *únicamente* cabría acaso deducir que el Estatuto hace indebida abstracción de la posibilidad de que las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma se proyecten sobre sectores de la realidad respecto de los que también tiene competencia exclusiva el Estado, resolviéndose siempre esa concurrencia, para el Estatuto, en beneficio de la Generalitat. Sin embargo, como quiera que el art. 110.1 EAC se refiere estrictamente a la dimensión funcional-normativa de las competencias exclusivas, sin mención de su posible objeto material, nada permite abonar la conclusión de que el Estatuto parte indefectiblemente del principio de que las competencias exclusivas se proyectan en todo caso sobre materias y no sobre sectores de una materia en la que puedan también incidir competencias exclusivas estatales. Del art. 149.1 CE resulta la obviedad de que las potestades normativas sobre una misma materia pueden atribuirse a distintos titulares, de manera que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia, predicándose en ocasiones de la concreta potestad o función que sobre la totalidad o parte de una materia se atribuye a un titular determinado. Así lo asumen, por lo demás, y como enseguida veremos, los arts. 111 y 112 EAC. Ciertamente, el art. 110.1 EAC sólo se refiere al caso de la coextensión de la competencia y la materia in toto, pero ello no implica que se excluya la eventualidad -prevista constitucionalmente y, por ello, legislativamente indisponible- de una exclusividad competencial referida únicamente

Concluye el autor diciendo que en puridad, y pese al incisivo adverbio “íntegramente” que se encuentra en el precepto, éste no desconoce la doctrina constitucional anteriormente referida, pues con la misma intensidad pone el acento en que esas potestades que se asumen en el Estatuto son “sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución”.

Y por otro lado, afirma que se le aplica ahora una especie de maquillaje para que no parezca tan rotunda, añadiéndole la frase “teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio”, fórmula con la que se ha querido no relegar el derecho estatal a un segundo plano, sino precisamente lo contrario, esto es, realzar el valor del derecho del Estado como derecho operativo incluso en el ámbito de lo exclusivo autonómico, “concesión” ésta que por su factura general e incondicionada puede resultar para el autor en ciertos casos incluso excesiva y contraria a la doctrina constitucional sobre las posibilidades del Estado de dictar derecho supletorio, como ya señalara la STC 197/1996.

## 2. La técnica del “Blindaje de Competencias”

Dentro del estudio de lo que se denomina *blindaje de competencias* y cómo se configura el mismo dentro del Estatuto de Autonomía de Andalucía, podemos sentar la base de partida de que, como establece JOSÉ LUÍS GARCÍA RUIZ, se trata de una técnica que utiliza el Texto estatutario enumeración exhaustiva de los supuestos materiales que hay que entender

---

a las potestades normativas que cabe ejercer sobre un sector de la realidad en el que también concurren potestades exclusivas del Estado. Siendo ello así, el precepto examinado no merece la censura de inconstitucionalidad pretendida por los recurrentes. Ello sin perjuicio de que al enjuiciar los artículos atributivos de concretas competencias hayamos de verificar si efectivamente se respeta en cada caso el ámbito de las competencias exclusivas reservadas al Estado, sea sobre la integridad de una materia, sea respecto de las potestades que le corresponden en sectores de una materia en la que también inciden competencias autonómicas y sin que para la proyección de las competencias estatales sobre la materia pueda ser obstáculo el empleo de la expresión *en todo caso* por los preceptos estatutarios.

El segundo apartado del art. 110 EAC define al *derecho catalán, en materia de las competencias exclusivas de la Generalitat*, como *el derecho aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro*. Pese a su impugnación formal, el precepto no ha sido objeto de crítica fundada en el escrito del recurso, fuera de la que genéricamente pudiera merecer en tanto que referido a la disciplina de una categoría constitucional como es el régimen de la articulación en el espacio de los distintos sistemas normativos constituidos en el marco de la Constitución. Objeción ésta para la que ha de valer cuanto ya hemos dicho sobre el particular y, en especial, que esa *preferencia* del Derecho autonómico en materia de competencias exclusivas de la Generalitat no impide la aplicación del Derecho del Estado emanado en virtud de sus competencias concurrentes. Por lo dicho, el sentido del precepto se compadece sin dificultad con el art. 149.3 CE, cuyas cláusulas de prevalencia y supletoriedad no se ven menoscabadas por la norma en cuestión.

En definitiva, el art. 110 EAC no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos *competencia exclusiva* o *competencias exclusivas* en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión *en todo caso*, reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales”.

como contenido de una competencia, de manera que se impida en la medida de lo posible, una hipotética injerencia de otras Administraciones como la Estatal<sup>555</sup>, de lo que se deduce la amplitud del Capítulo II del Título II, dedicado a la definición de las competencias de la Comunidad Autónoma, desde el artículo 46 al 84 del nuevo Texto estatutario<sup>556</sup>.

Como veremos más detenidamente a continuación, podemos afirmar conjuntamente con FRANCISCO LÓPEZ MENUDO que el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía se aparta radicalmente de su precedente de 1981 en la forma de ordenar las materias competenciales, ya que en el Estatuto anterior las materias estaban organizadas en distintas listas según se tratara de competencias exclusivas, de desarrollo legislativo o de ejecución, pero por el contrario en la nueva versión de 2007 la ordenación se hace por materias, quedando regulada cada una de ellas en un artículo, dentro del cual se determina qué tipo o tipos de competencias ostenta la Comunidad Autónoma sobre el particular, con lo que el número resultante es más del cuádruple de los que tenía el Título de las competencias en el Estatuto de 1981<sup>557</sup>.

---

<sup>555</sup> *La reforma del Estatuto...* cit, pp. 19 y 20. GARCÍA RUIZ indica de este modo que si básicamente las competencias relacionadas en el Estatuto (estén bien o mal calificadas como exclusivas, o compartidas o ejecutivas) son las mismas que las anteriormente definidas en el Estatuto de Autonomía de 1981, lo que antes se despachaba en diez artículos necesita ahora de cuarenta y tres precisamente por la utilización de esta técnica del blindaje competencial. Sin embargo y como igualmente reconoce el propio autor, este blindaje nunca podrá impedir la transversalidad de los títulos estatales de competencias de carácter general, como por ejemplo cuando el Estado ejerza su competencia de ordenación general de la economía.

<sup>556</sup> En este sentido MANUEL IZQUIERDO CARRASCO en el artículo *Marco general de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía*, contenido en la obra colectiva *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, coord. MIGUEL AGUDO ZAMORA, Fundación Centro de Estudios Andaluces (CENTRA), Sevilla 2008, pág. 124, expone que tanto la pormenorización de las competencias como su blindaje se instrumentaliza a través de listas, lo cual en su opinión genera un grave riesgo, en el sentido de que pueda interpretarse como cerradas y que, por tanto, aquellas cuestiones que no se hayan recogido expresamente, es que no se han asumido, y que ese es precisamente el contexto en el que debe situarse el artículo 85 del Estatuto, que dispone en su apartado primero que “en el ámbito de las competencias que se le atribuyen en el presente Estatuto, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de las facultades y funciones expresamente contempladas en el mismo, todas aquellas que, por su naturaleza, resulten inherentes a su pleno ejercicio”. Además, el autor señala que, en una línea similar se ha manifestado el Tribunal Constitucional, el cual en la STC 71/1983, de 29 de julio, afirmó: *es claro que* cuando la Constitución o un Estatuto declara una atribución de competencias sobre una materia, no es necesario que relacione la lista de facultades concretas que comprende esa competencia ni sería posible hacerlo, y hay que deducir estas diversas facultades de su posible inclusión en la materia sobre la cual recae la competencia (FJ 2). Concluye el autor diciendo que, puesto que el precepto quizá pudiera ser objeto de otras lecturas o interpretaciones, el apartado segundo añade que *el ejercicio de las funciones y servicios inherentes a las competencias recogidas en el presente Título se entenderá conforme a lo establecido en el Título VIII de la Constitución*.

<sup>557</sup> *Comentarios al Estatuto...* cit, pp. 335 y 336. En el mismo sentido J.A. MONTILLA MARTOS, en la obra colectiva *Estatuto de Andalucía, novedades respecto del Estatuto de 1981. La nueva configuración jurídica del Derecho autonómico de Andalucía* (coord. F. BALAGUER CALLEJÓN), Edit. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2007, pp. 57 y ss., señala que no se trata de un simple aumento numérico sino de una profundización en detalle que permite desglosar las distintas submaterias o perfiles competenciales lo que a la postre da como resultado un texto muy extenso y prolijo, lo que tiene sus ventajas y sus inconvenientes.

Como indica JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS, esta nueva técnica empleada para determinar las competencias asumidas, se basa en la redacción del Texto estatutario, en dos instrumentos: la determinación funcional de competencias, que trata de definir el contenido de las funciones que sobre una determinada materia se asumen<sup>558</sup>; y en segundo lugar, la concreción en cada materia de las funciones que se asumen, u detallando dentro de cada materia, diferentes submaterias, de forma que podemos comprobar que dentro de una materia competencial nos encontraremos que en función de los distintos aspectos, se ostentarán competencias exclusivas, compartidas o de ejecución.

Por otro lado, sigue diciendo que se observa que se ha impuesto una técnica ya utilizada en la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña consistente en reflejar expresamente en el texto del precepto los distintos sub-ámbitos en los que se desgrana cada una de las materias objeto de regulación. Así, afirma que podría decirse que por el Legislador se camina en una dirección de mayor estabilidad en la determinación competencial de la Comunidad Autónoma andaluza, habida cuenta que se dota del rango de ley orgánica la doctrina que en relación con las distintas realidades materiales que componían el antiguo artículo 13.8 del Estatuto de 1981, se había asentado en su propio desarrollo a través de la legislación y de las Sentencias del Tribunal Constitucional en la interpretación del mismo o de preceptos similares de otros Estatutos de Autonomía.

Por lo demás, el autor concluye que, ciertamente, el mayor detalle con el que se determinan las competencias como las funciones que ellas comprenden, sobre las distintas materias, pueden encontrarse al servicio, igualmente, del principio de seguridad jurídica, ya que esa mayor concreción puede coadyuvar a que se disipen muchas dudas a la hora de fijar la línea que separa las competencias estatales de las de la Comunidad Autónoma, línea que en ocasiones no se presentará lo suficientemente nítida, dado el entrecruzamiento que puede darse en virtud de los distintos títulos competenciales.

Por otro lado, JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS señala que el Estatuto de 1981 utilizó títulos genéricos para enumerar las competencias de Andalucía, y la misma técnica utilizaba para las competencias compartidas y de ejecución, pero que con el nuevo Estatuto de Autonomía de 2007 se pretende concretar en cada una de estas materias las actividades públicas que corresponden a la Comunidad Autónoma, con el objeto de delimitar claramente

---

<sup>558</sup> *Comentarios al Estatuto...* cit, pp. 149 y 150. Sobre este primer instrumento, MONTILLA MARTOS comenta que a este fin responde el artículo 42 del Estatuto, cuyo objetivo claramente sistematizado se persigue clasificando las competencias que se asumen en competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias ejecutivas, y concretando, dentro de cada una de esas categorías, cuáles son las funciones que comprenden.



lo que se denomina el espacio competencial de Andalucía y limitar con ello la posible incidencia del Estado en ese espacio competencial<sup>559</sup>.

De hecho, en el Estatuto de 1981 se calificaban las competencias como exclusivas, compartidas o ejecutivas, pero no se contenía una descripción de las facultades que comprendía cada una de estas categorías por relación a las competencias del Estado.

Sin embargo, el autor advierte que en todo caso, este desglose de las competencias puede tener una consecuencia negativa en el sentido de que el artículo 149.3 de la Constitución dice que todas aquellas competencias no exclusivas del Estado que no hayan sido asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos serán competencia residual del Estado, esto es, existe lo que se ha denominado una cláusula de cierre a favor del Estado. Y de este modo, MONTILLA MARTOS señala que dicha cláusula residual apenas se ha utilizado en la práctica, ya que al manejarse títulos genéricos, esto es, al hablar tanto la Constitución como el Estatuto de materias genéricas (agricultura, comercio, sanidad, etcétera), se podía incluir en ellas cualquier actividad pública, aunque esto cambia al concretarse en el Estatuto las actividades de competencia autonómica pues puede suponerse que todo lo no mencionado expresamente en el Estatuto como competencia autonómica, es de competencia residual del Estado<sup>560</sup>.

---

<sup>559</sup> *El nuevo Estatuto de Andalucía*. Obra colectiva., cit, pp. 67 a 70. Sin embargo, el autor afirma a continuación que en realidad no existe blindaje, pues lo único que puede hacer el Estatuto es detallar ese espacio competencial autonómico, pero no puede modificarlo; es decir, si el Tribunal Constitucional dice que una determinada actividad pública es competencia del Estado no puede incluirse en el Estatuto, pero si se ha reconocido su carácter autonómico, es importante que el Estatuto lo haga de la manera más expresa posible. Por tanto, concluye afirmando que esa técnica del desglose no es sólo constitucionalmente posible sino que incluso parece conveniente.

<sup>560</sup> Por ello, el autor propone que la forma más adecuada para evitar esta situación sería eliminar dicha cláusula residual en la Constitución e incluir, a *sensu contrario*, la típica en los Estados federales de que la Constitución enumere las facultades competenciales del Estado y todo lo no reservado a él, se consideraría competencia de la Comunidad Autónoma. Por ello lo único que ha podido el Estatuto andaluz hacer para evitar esta situación es incluir la cláusula vista de “en todo caso...”, de forma que cuando enumera las actividades de competencia autonómica en una determinada materia, dice que incluye a esas “en todo caso”, por lo que no excluye otras aunque no sean expresamente mencionadas.

Y en el mismo sentido, MANUEL NAVARRO ATIENZA indica en *Comentarios al Estatuto...* cit, pág. 150, que el empleo de esta técnica del blindaje de competencias no está exento de ciertos riesgos, fundamentalmente cuando la redacción de los preceptos no es lo suficientemente precisa. Para resolver este problema, el autor realiza una interpretación expansiva de las competencias de la Comunidad Autónoma, cuando afirma que “no obstante, a nuestro juicio las dificultades que pudieran presentarse al respecto podrían salvarse acudiendo a una interpretación teleológica y sistemática del Estatuto, en el sentido de que la reforma ha tenido como objeto profundizar en el autogobierno, y para ello, en el incremento de las competencias, en los términos que se recogen en el Preámbulo”. Y otro de los riesgos que detecta, puede derivarse del uso de esta técnica, es el de la “obsolescencia de los textos, en el sentido de que el detalle con el que se describen las materias y submaterias puede hacer que, llegado el caso, el texto no responda o se adecue a los nuevos sectores, necesidades y realidades que pueden surgir, máxime en una sociedad como la actual donde los avances científicos y técnicos se producen cada vez con mayor rapidez”.

Por otro lado, autores como MANUEL IZQUIERDO CARRASCO<sup>561</sup> destacan que el Estatuto de Autonomía de Andalucía ha realizado un gran esfuerzo para pormenorizar las competencias autonómicas, añadiendo incluso materias que no están en el anterior Texto estatutario como sucede en el artículo 51 relativo a la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, y precisando las funciones sobre todas las materias.

Y por otro lado, el autor indica también que ya la doctrina ha expuesto la necesidad de hacer una interpretación restrictiva de los títulos competenciales estatales relativos a la aprobación de legislación básica, y particularmente al artículo 149.1.1º (relativo a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales) y 2º (bases y coordinación general de la actividad económica), ya que si no se hace, por su generalidad éstos pueden vaciar de contenido la mayoría de las competencias sectoriales autonómicas.

Así, IZQUIERDO CARRASCO afirma que ya con la reforma del Estatuto de Autonomía catalán se inicia un debate a propósito de lo que se da en denominar el “blindaje” de las competencias autonómicas frente a los títulos competenciales del Estado de carácter transversal. Y ello se tradujo en el caso andaluz en la utilización de esta técnica, consistente en que en estas materias donde el Estado tiene constitucionalmente atribuida la aprobación de la legislación básica, el Estatuto atribuye en todo caso a la Comunidad Autónoma determinados aspectos de la materia, esto es, delimita directamente la competencia autonómica de desarrollo legislativo.

Por lo demás, el autor concluye que a través de esta fórmula se pretende garantizar un núcleo competencial autonómico que sería indisponible por el Estado, aunque cosa distinta es que la propia literalidad con la que en ocasiones se ha recogido sea la adecuada, y que esa cláusula vaya a generar precisamente esa consecuencia.

## **C) El desarrollo estatutario de la competencia sobre la Ordenación Territorial en Andalucía**

### **1. Análisis del artículo 56.5 del Estatuto de Autonomía de Andalucía**

Como vemos, en la nueva y más amplia redacción de lo que configura la competencia territorial en Andalucía, se desarrolla plenamente ya dentro del mismo artículo 56 los propios contenidos de la nueva “Política Territorial” como exclusiva de la Comunidad Autónoma, diferenciándose como hemos dicho

---

<sup>561</sup> *Marco General...* sic, pp. 122 a 124.

previamente, las de Vivienda, Urbanismo, Ordenación del Territorio y Obras Públicas.

Como bien indica a este respecto ROBERTO GALÁN VIOQUE<sup>562</sup>, en el nuevo Estatuto de Autonomía se mantiene unificada la regulación de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre estas materias como en el anterior Estatuto, que en el artículo 13.8 lo hacía bajo la rúbrica de la política territorial. Para el autor, la diferencia principal radica ahora en el grado de detalle o la pormenorización, ya analizada en este capítulo, con que se han establecido dichas competencias.

Para este autor, la explicación a la opción seguida por el nuevo Estatuto y que compartimos en esta Tesis, se encuentra en que todas estas materias tienen una fuerte incidencia territorial y están estrechamente relacionadas entre sí, aunque para él se echa de menos que no se hubiese intentado dar conexión entre las distintas materias enlazando la Ordenación del Territorio, por un lado, con la participación de la Junta de Andalucía en las infraestructuras estatales y con las propias de la Comunidad Autónoma y con la Ordenación del Litoral, y por otro lado, con el Urbanismo y la política de viviendas<sup>563</sup>.

De este modo y dejando al margen en esta Tesis el estudio del contenido específico de las competencias exclusivas en materia de Vivienda (artículo 56.1 y 2)<sup>564</sup> o Urbanismo (apartado 3)<sup>565</sup>, entrando estrictamente en

---

<sup>562</sup> *Comentarios al Estatuto...* cit, pp. 547 y 548.

<sup>563</sup> Por lo demás, GALÁN VIOQUE apunta que hay que tener en cuenta que aunque todos los títulos competenciales que se incluyen en el artículo 56 tengan carácter exclusivo, éstos se entrecruzan con varias competencias del Estado, también exclusivas, establecidas en el artículo 149.1 de la Constitución, lo que para él ha dado lugar a una fuerte conflictividad sobre la que ha tenido que ocuparse el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones con anterioridad. Y por otro lado, apunta a que también es necesario que el ejercicio que la Comunidad Autónoma haga de estas competencias exclusivas, tanto en su regulación como en su ejecución, respete un ámbito propio de decisión de los Municipios andaluces. Máxime, si se repara en que, ahora con el nuevo Estatuto andaluz, la autonomía local no sólo está constitucionalmente garantizada sino que, además, se ha interiorizado en las propias normas estatutarias (artículo 92 del Estatuto). Y por último, el autor avisa de que para tener una comprensión completa de este precepto es necesario ponerlo en relación con derechos sociales como el acceso a la vivienda (artículo 25) reconocido en el nuevo Estatuto, con sus principios rectores (artículo 37.1.22º) y, sobre todo, con las exigencias medioambientales establecidas en su Título VII sobre Medio Ambiente.

<sup>564</sup> Incluyendo en la misma en todo caso: “la planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación” (apartado 1.a). Como vemos, desarrolla toda una completa serie de actividades relacionadas con la vivienda encaminadas desde una primera conclusión a otorgar a la misma de un carácter claramente de interés público y que, por tanto, debe ser protegida y controlada en todas sus fases y aspectos por el poder público contenido en la Administración Autonómica.

materia de Ordenación del Territorio, el artículo 56.5 establece que *corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de Ordenación del Territorio, que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental*<sup>566</sup>.

Estos principios básicos y sectores con incidencia en materia del territorio se amplían y redefinen con la nueva redacción estatutaria y así, en el artículo 10, cuando se habla de los objetivos básicos y transversales de la Comunidad Autónoma, establece en su apartado 3.7º que la misma ejercerá sus poderes en defensa del interés general, de manera que se consiga la *“mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas”*.

También, en su apartado 8º, nos habla de la consecución de la *“cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territorios de Andalucía, como forma de superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales y de equiparación de la riqueza y el bienestar*

---

Asimismo y en esta línea, incluye el Artículo en su apartado 2, una curiosa ampliación de las materias a las que afecta, ya que corresponde a la Comunidad Autónoma *“la competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable, respetando la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones”*, disposición ésta que incluye implícitamente una potestad de control y limitación en su caso de la Comunidad Autónoma sobre una serie de actividades que, evidentemente debido a los avances tecnológicos ocurridos con posterioridad a la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de 1981, no se contemplaron en la misma como son las actuales instalaciones de telecomunicaciones (antenas parabólicas, repetidores de telefonía móvil, etcétera) colocadas en los edificios y viviendas y que han tenido un desarrollo y un auge considerable lo que, por diferentes motivos de salud pública, estéticos etcétera, hacen necesario regular por la Comunidad Autónoma sin perjuicio de la competencia estatal en la materia.

<sup>565</sup> dispone que *“corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística”*. En especial, hace referencia a los artículos 54 y 55 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, modificados por la Disposición Adicional quinta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, cuando regula el derecho de reversión.

<sup>566</sup> Ello hace referencia a configuración que hacíamos de la naturaleza de la Ordenación Territorial como una disciplina intersectorial, esto es, la estrecha interrelación que tiene la Ordenación del Territorio con otros campos o sectores con incidencia en la materia y que ya se recogían en parte en el propio Estatuto de Autonomía de 1981, como vimos en su artículo 12.5 y 6, en relación a *“la protección de la naturaleza y del medio ambiente y el desarrollo de los equipamientos sociales con especial atención al medio rural y la protección y realce del paisaje y del patrimonio histórico-artístico de Andalucía”*; elementos éstos que son definidos como instrumentos de fomento de la calidad de vida de los andaluces.

*entre todos los ciudadanos, especialmente los que habitan en el medio rural” y, en relación a las comunicaciones, dispone en el punto 10º como objetivo la “realización de un eficaz sistema de comunicaciones que potencie los intercambios humanos, culturales y económicos, en especial mediante un sistema de vías de alta capacidad y a través de una red ferroviaria de alta velocidad”.*

Y por otro lado, es muy importante destacar la necesaria conexión que tiene que existir entre la Ordenación del Territorio y la protección del Medio Ambiente, como se deduce de lo dispuesto en el artículo 203.1 del nuevo Estatuto, que dispone que *“los poderes públicos de Andalucía velarán por un uso eficiente y sostenible del suelo, a fin de evitar la especulación urbanística y la configuración de áreas urbanizadas insostenibles”.*

Ámbitos todos éstos que tendrán luego su importancia e incidencia sectorial tanto en la configuración de la Ordenación Territorial en sentido amplio en el Estatuto de Autonomía como más concretamente en la propia Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y, como veremos más adelante, en la elaboración y aplicación del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía<sup>567</sup>.

Por último, hay que mencionar dentro de este artículo 56 la determinación de un instrumento de cooperación o colaboración entre la Administración autonómica y la del Estado, cuando en su apartado 9 dispone que *“la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado emitirá informe previo sobre la determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Andalucía”,* y en el 10, que *“la calificación de interés general del Estado respecto de obras públicas titularidad de la Comunidad Autónoma requerirá informe previo de la misma y se ejecutarán, en todo caso, mediante convenio de colaboración”*<sup>568</sup>.

---

<sup>567</sup> Ámbitos que se desarrollan dentro del propio texto estatutario más extensamente en artículos como el 57, dedicado a un tema que el Estatuto da una enorme importancia a lo largo de todo su articulado como es el medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad y que desarrolla incluso más extensamente en el Título VII dedicado al medio ambiente (artículos 195 a 206); el artículo 64 relativo a las competencias en materia de Transportes y Comunicaciones; el artículo 68, relativo a la Cultura y el Patrimonio, en especial la protección del patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico (apartado 3.1º); o el artículo 71 relativo a la Planificación y Ordenación del Sector Turístico.

<sup>568</sup> Como indica ROBERTO GALÁN VIOQUE en *Comentarios al Estatuto...* cit, pp. 553 y 554, este precepto respetaría la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto, cuando insiste en sentencias como la 40/1998, de 19 de febrero (FJ 30), en la necesidad de que se articulen mecanismos y fórmulas de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas que permitan un correcto ejercicio de las competencias concurrentes sobre el territorio. Y sigue diciendo que es precisamente en ese contexto donde hay que situar los apartados 9 y 10 del artículo 56 del Estatuto andaluz, ya que por vía estatutaria, como apunta el Alto Tribunal, se instituye un órgano mixto para emitir un informe en relación con la localización de estas infraestructuras estatales en territorio andaluz; informe que como señala el autor, es preceptivo pero no vinculante, por lo que en última instancia la decisión correspondería a la Administración General del Estado.

Por otro lado y como expone ROBERTO GALÁN VIOQUE<sup>569</sup>, el apartado décimo se trata de una curiosa cláusula para garantizar el control de la Junta de Andalucía frente al Estado de sus propias obras públicas, ya que si el Estado quiere calificar como de interés general una infraestructura de titularidad autonómica deberá solicitar este informe preceptivo pero no vinculante, aunque en todo caso se dispone que su ejecución se tiene que realizar obligatoriamente a través de un convenio de colaboración.

En conclusión, asumimos la opinión de MANUEL NAVARRO ATIENZA, cuando señala que el Estatuto refleja una determinada opción de Ordenación Territorial: Las competencias territoriales y urbanísticas así como las de realización de obras públicas, se dirigen a favorecer el acceso a una vivienda inserta en una ordenación urbanística y territorial planificada, con acceso a los equipamientos, dotaciones e infraestructuras que permitan satisfacer el conjunto de derechos constitucionales<sup>570</sup>.

## **2. Las principales competencias con incidencia territorial en el Estatuto de Autonomía de Andalucía**

Como ya hemos hecho referencia en este Capítulo, al margen de la previsión expresa de la competencia en materia de Ordenación del Territorio del artículo 56.5, el Estatuto de Autonomía andaluz vigente plantea dentro del Capítulo II del Título II un amplio elenco de competencias, algunas de ellas con clara incidencia sobre el territorio y los usos a los que puede destinarse, como también han asumido el resto de Comunidades Autónomas<sup>571</sup>.

Sin embargo, en este trabajo nos limitaremos a comentar brevemente tres de estas competencias que consideramos muy significativas de la amplitud que, como ya hemos mencionado, desea realizar el Estatuto en cuanto a la determinación exhaustiva de sus propias competencias, y que centraremos en

---

Fórmula que por otro lado, encaja perfectamente en la utilizada en la disposición adicional octava de la Ley 8/2007, de 28 de mayo (de aprobación muy cercana al nuevo Estatuto andaluz), que prevé una nueva fórmula de cooperación, consistente en que en la elaboración de los instrumentos de Ordenación del Territorio y también del planeamiento urbanístico, puedan participar “*representantes de la Administración General del Estado, designados por ella, en los órganos colegiados de carácter supramunicipal que tengan atribuidas competencias de aprobación*”; aunque especificando que para preservar las competencias autonómicas en materia de Ordenación Territorial y Urbanismo, esta participación sólo será efectiva cuando el Legislador autonómico la haya asumido voluntariamente.

<sup>569</sup> *Comentarios al Estatuto...* cit, pág. 560.

<sup>570</sup> *Comentarios al Estatuto...* cit, pág. 324.

<sup>571</sup> De hecho y ya sea mediante una configuración jurídica competencial en exclusiva, de desarrollo legislativo o de ejecución de otras estatales, la Comunidad Autónoma andaluza asume en su Estatuto de Autonomía competencias como por ejemplo sobre agricultura, ganadería, pesca, aprovechamientos agroforestales, desarrollo rural (artículo 48); energía y minas (artículo 49); medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad (artículo 57); transportes y comunicaciones (artículo 64); Turismo (artículo 71); organización territorial (artículo 59) o sobre los recursos hídricos en general (artículo 50).

la competencia sobre la gestión de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, sobre el Litoral andaluz y sobre obras públicas en el territorio de la Comunidad Autónoma, destacando además una serie de conflictos competenciales de eminente interés jurídico en relación a la primera de ellas, como veremos a continuación.

**a) La fallida aspiración de la gestión exclusiva de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir. La Sentencia del Tribunal Constitucional 30/2011, de 16 de marzo**

**i) El posicionamiento inicial de la doctrina ante la competencia del artículo 51 del Estatuto**

Como ejemplo más significativo de la aspiración de la Comunidad Autónoma por avanzar en su ámbito potestativo en materias con incidencia territorial del nuevo Estatuto, se dispuso en el artículo 51 una competencia hidráulica específica que desarrolla la genérica del artículo 50, en el sentido de que Andalucía asumía competencias, y además en exclusiva, *sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22.ª de la Constitución*<sup>572</sup>.

Competencia que en un primer momento vino a materializarse mediante un acuerdo entre el Estado y la Junta de Andalucía, por el que la Junta asumía las competencias, entre otras, para el Registro de Aguas, la gestión de los recursos hídricos, las concesiones de aprovechamientos, autorizaciones relativas al uso o aprovechamiento del dominio público, cesiones de agua, gestión de vertidos, declaración de zonas protegidas, etcétera.

Ya en ese momento, autores como FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN señalaban sobre esta competencia, aunque relacionada con la de aguas, que con ella adquirió autonomía la referencia estatutaria a la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, sin duda una de las cuestiones más debatidas de todo el Texto estatutario. En este sentido, el autor indica que formalmente es una cuenca intercomunitaria, pues alcanza a pequeños territorios de Castilla La

---

<sup>572</sup> Competencia que recientemente ha sido completada con la cesión (la primera en su género que se materializa en España), mediante la firma del convenio de la Comisión mixta Gobierno Central-Junta de Andalucía del pasado 20 de septiembre de 2008 y con efectos a fecha 1 de enero de 2009, de la gestión de la cuenca del Guadalquivir que discurre íntegramente por territorio andaluz, lo que implica efectivamente la afección a los recursos hidráulicos que discurren por la Comunidad Autónoma y la explotación y conservación de 53 embalses, 115 centrales hidroeléctricas y 62 acuíferos.

Mancha, Extremadura y Murcia, río arriba, aunque mas del 90 por 100 de la cuenca es territorio andaluz<sup>573</sup>. Y al ser cuenca intercomunitaria, BALAGUER CALLEJÓN concluye que no puede ser competencia autonómica sino estatal, pero por otro lado, al encontrarse ese alto porcentaje en territorio andaluz, y no afectar a otros territorios río abajo (pues el territorio o andaluz se encuentra en la cabecera), tampoco parece lógica la exclusión de esa Comunidad Autónoma en su gestión, aunque de otra manera que en exclusiva<sup>574</sup>.

Así, el autor afirma que a ese dilema intentaba dar respuesta el Estatuto en su artículo 51, estableciendo que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre las aguas que transcurren por Andalucía, y no afectan a otra Comunidad Autónoma, y que además la competencia es exclusiva sin perjuicio de la competencia estatal, que en este caso limita de forma importante a la Comunidad Autónoma pues derivan de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas de protección del medio ambiente y de las obras hidráulicas de interés general<sup>575</sup>.

Por su parte, FRANCISCO LÓPEZ MENUDO, indicaba que el tratamiento de que ha sido objeto la Cuenca del Guadalquivir en el Estatuto de Andalucía, obliga más que en ninguna materia a hacer un previo apunte de sus características físicas ya que éstas han jugado y juegan tanto a favor de quienes sostienen que la solución adoptada por el Estatuto es adecuada a la Constitución<sup>576</sup>, como a favor también de quienes estiman lo contrario<sup>577</sup>. Así,

---

<sup>573</sup> *El nuevo Estatuto de Andalucía*. Obra colectiva..., cit, pp. 75 y 76.

<sup>574</sup> En el mismo sentido, el autor afirma en *Comentarios al Estatuto...* cit, pág. 258, que “en efecto, el artículo 51 reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurran por su territorio, pese a que como decimos, formalmente es una cuenca intercomunitaria y en principio en una primera aproximación al tema pudiera pensarse que como tal es de competencia estatal, dada la redacción del artículo 149.1.22 CE, y la declaración de plena constitucionalidad del criterio de unidad de cuenca ya fue sentada en la STC 227/1988.

Sin embargo, esta aproximación no habría de constituir más que una simplificada contemplación del bloque constitucional, que ignoraría tanto el contenido del artículo 148 de la Constitución, como la propia previsión del Tribunal Constitucional, recordando que el principio legal de unidad de cuenca, no es más que una de las interpretaciones legales constitucionalmente posibles, dado que: *En todo caso, parece claro que del conjunto de las normas del bloque de la constitucionalidad aplicables en materia de aguas puede extraerse más de una interpretación, sin forzar los conceptos empleados por tales normas y dentro siempre de los límites constitucionales. La misión de este Tribunal no consiste en señalar en abstracto cuál de entre las constitucionalmente posibles resulta la más oportuna, adecuada o conveniente, sino que debe ceñirse a enjuiciar en concreto si las normas legales ahora cuestionadas infringen o no la Constitución o los Estatutos de Autonomía. A tal efecto, sin que ello suponga una descalificación de otras opciones desde la perspectiva estricta de su legitimidad constitucional, debemos determinar si dichas normas son o no ajustadas a una interpretación de las reglas constitucionales y estatutarias que pueda considerarse lícita (STC 227/1998, FJ 13)”*.

<sup>575</sup> En todo caso, el autor indica que para que este precepto alcance efectividad plena, resulta necesario que se modifique la Ley de Aguas y se prevea una consideración de cuenca intercomunitaria que permita el ejercicio de competencias autonómicas sobre estas cuencas en determinadas circunstancias o, en su caso, la participación autonómica en la gestión de las cuencas conforme al territorio afectado.

<sup>576</sup> Como ejemplo, JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ BARRILAO, el cual en su obra *Aguas y obras hidráulicas* en la obra colectiva *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, dir. F. BALAGUER CALLEJÓN, edit.



explica el autor que esta realidad física “incontestable” pone de manifiesto la esencialidad del Guadalquivir como “río de Andalucía”, lo cual no permite soslayar el hecho relevante desde el punto de vista constitucional de que además de Andalucía son tres las Comunidades Autónomas las que prestan su territorio para el asentamiento de esta cuenca, esto es, Castilla La Mancha, Extremadura y Murcia<sup>578</sup>.

Realizado este planteamiento, es necesario partir de la base, como hace este autor, de que la cuenta del Guadalquivir es intercomunitaria, y que a este tipo de cuencas se refiere -según la interpretación legal y la doctrina constitucional- el artículo 149.1.22<sup>a</sup>, el cual maneja un criterio territorial puro para atribuir al Estado la competencia exclusiva sobre la “legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”. Sin embargo, puede decirse que el Estatuto en este caso ha adoptado una solución intermedia, pues ni limita la competencia a las aguas intracomunitarias (que esta Comunidad Autónoma sí posee a diferencia de otras), ni proyecta su competencia sobre toda la cuenca del Guadalquivir; en este sentido, la solución fue la del fraccionamiento de la competencia sobre la cuenca.

## ii) La Sentencia del TC 30/2011, de 16 de marzo

Dicha asunción exclusiva de la gestión de la Cuenca del Guadalquivir, fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por la Junta de Extremadura el 5 de junio de 2007, Comunidad por la que pasa el 2,4% de la cuenca. El Alto Tribunal, mediante su Sentencia de 30/2011, de 16 de marzo, declaró inconstitucional y anuló el artículo 51 del Estatuto andaluz, por fragmentar la

---

Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2007, pág. 365, estima correcta esta asunción basándose en los datos geográficos y morfológicos de la cuenca, aduciendo la doble circunstancia de que el Guadalquivir transcurre casi íntegramente por Andalucía y que su nacimiento y desembocadura tienen lugar en territorio andaluz, lo cual dice, empobrece mucho el interés general del Estado sobre dicha cuenca.

<sup>577</sup> Ejemplo de autores detractores de esta posibilidad es A. FANLO LORAS, el cual en *La atribución de la cuenca del Guadalquivir a la Comunidad Autónoma de Andalucía*, en su obra *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, edit. Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, 2007, pp. 295 a 304, opina que el artículo 51 del Estatuto andaluz es contrario al artículo 149.1.22<sup>a</sup> CE por cuanto supone una fragmentación de la cuenca que se opone a los “criterios lógicos técnicos y de experiencia” esgrimidos por la STC 227/1988, por lo que en su opinión, en tanto no se modifique en la Constitución el concepto de cuenca hidrográfica constituye un criterio esencial de delimitación de competencias en materia de aguas, de acuerdo con la interpretación realizada por el TC de manera que las cuencas hidrográficas intercomunitarias son competencia del Estado, y las internas de las Comunidades Autónomas.

<sup>578</sup> *Comentarios al Estatuto...* cit, pp. 474 y ss. En esta línea y como afirma LÓPEZ MENUDO, la participación del territorio de Andalucía en la cuenca del Guadalquivir es del 90 por ciento de ésta, el 7,13 por ciento corresponde a Castilla La Mancha, el 2,45 por ciento a Extremadura y el 0,20 por ciento a la Región de Murcia.

gestión de la cuenca y asumir competencias estatales, en concreto las reservadas al Estado en el artículo 149.1.22ª CE<sup>579</sup>.

El Tribunal Constitucional, enjuicia de este modo este artículo desde una doble perspectiva, en el sentido de que vulnera el artículo 149.1. 22ª de la CE, incurriendo en inconstitucionalidad formal en relación al tipo de norma utilizado (el Estatuto de Autonomía), sino también por razones sustantivas, es decir en atención al contenido de la regulación que incorporaba. Tras el análisis del artículo 51, el Tribunal Constitucional lo declaró inconstitucional y nulo, al considerar vulnerado el artículo 149.1.22 de la Constitución, ya que compartimentaba el régimen jurídico y la administración de las aguas de una cuenca hidrográfica intercomunitaria, como es la del Guadalquivir, para asumir competencias que corresponden constitucionalmente al Estado, así como por la inadecuación del Estatuto para la concreción de la distribución de estas competencias estatales y la definición de la Comunidad Autónoma de Andalucía como la Administración ordinaria en régimen de exclusividad de las aguas del Guadalquivir que discurran por el territorio de Andalucía.

Primeramente, el Alto Tribunal analiza en su fundamento jurídico primero, si el art. 51 vulnera el art. 149.1.22ª CE por razones materiales o sustantivas, esto es, en atención al contenido de la regulación que incorpora. Y en este sentido, determina que este artículo pretende acoger un modelo de gestión fragmentada de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica intercomunitaria, conforme al cual una parte de las aguas de la cuenca del Guadalquivir sería de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma andaluza y otra parte de las aguas de esa misma cuenca intercomunitaria sería de competencia exclusiva del Estado. En este sentido, recuerda el TC que según su jurisprudencia consolidada como la STC 227/1998, de 29 de noviembre (F.J. 15), ya se estableció el principio de unidad de cuenca hidrográfica como unidad de gestión, lo que permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios, de modo que es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea<sup>580</sup>.

---

<sup>579</sup> También fueron objeto de impugnación formal los arts. 43, 50.1 a) y 50.2 de la misma Ley Orgánica, pero, como coinciden en advertir las partes personadas en este procedimiento y aun el propio Gobierno de la Junta de Extremadura demandante, tales preceptos se recurren en la medida en que su interpretación sistemática en relación con el art. 51 padecería, por derivación, del mismo defecto de inconstitucionalidad que en él se denuncia.

<sup>580</sup> Este principio de unidad de cuenca hidrográfica responde, según la mencionada Sentencia 227/1998, a que el conjunto de esos intereses “manifiestamente supracomunitarios”, “debe ser gestionado de forma homogénea”, lo que excluye la viabilidad constitucional de la compartimentación del “régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma”.

Y precisamente por ello, la STC 30/2011 determina en su F.J. 6, que “el art. 51 del Estatuto debe reputarse inconstitucional y nulo porque, al compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica supracomunitaria, como es la del Guadalquivir, el citado precepto vulnera el art. 149.1.22º CE.

Por otro lado y en cuanto al análisis de la constitucionalidad formal de la disposición estatutaria controvertida, explica el Tribunal Constitucional en el F.J.8 que “el artículo 51, al atribuir a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir, siendo como es ésta una cuenca hidrográfica intercomunitaria, se separa del criterio empleado por la Ley de Aguas en punto a la concreción del criterio territorial empleado por el art. 149.1.22ª CE”<sup>581</sup>. Y por ello, concluye que este artículo “no supera, en suma, el canon de constitucionalidad expuesto y vulnera el art. 149.1.22º CE por razón de la inadecuación formal del Estatuto de Autonomía para realizar una concreción del criterio territorial de delimitación de las competencias que el citado precepto constitucional reserva al Estado”.

Por último, mencionar que la declaración de inconstitucionalidad del artículo 51 del Estatuto de Andalucía va expresamente acompañada de la de su nulidad ab initio. Sobre esta base, la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2011 (Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, Ponente: Manuel Campos Sánchez-Bordona) estableció que la misma declaración de nulidad debe afirmarse respecto del Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, ya que no hacía sino utilizar la base competencial inadecuada desde la perspectiva constitucional que proporcionaba el artículo 51 citado (F.J. 4)<sup>582</sup>. Por ello, será necesario por parte de la Comunidad Autónoma buscar otras vías jurídicas para la posible participación en la gestión de esta cuenca hidrográfica, lo cual es discutible a nuestro juicio por la propia

---

<sup>581</sup> En este sentido la Sentencia en dicho Fundamento Jurídico 8º, explica que “el art. 51 del Estatuto que, al atribuir a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir, por más que la atribución competencial pretenda limitarse a aquellas aguas “que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma” y se realice con las salvedades a las que a continuación aludimos, impide que las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1.22ª CE y ejercidas por éste a través de la legislación estatal en materia de aguas desplieguen la función integradora y de reducción a la unidad que les es propia”.

<sup>582</sup> En consecuencia, para el Tribunal Supremo la disposición administrativa objeto de litigio no sólo es que haya dejado de producir efectos “al ser privada de la base material sobre la que operaba que no era otra que el referido título de atribución competencial”, sino que debe ser declarada nula”

naturaleza de la competencia en cuestión según ha resuelto el Tribunal Constitucional<sup>583</sup>.

## **b) La Ordenación del Litoral andaluz**

Por otro lado y como ya comentábamos con anterioridad en lo referente a la ordenación del litoral, como afirma GONZALO ACOSTA BONO, como tal no figura en la Constitución Española, en su artículo 148.1.31, aunque sí aparece en el Estatuto de Autonomía como una competencia exclusiva de la

---

<sup>583</sup> La solución pactada, entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, fue la realización, por acuerdo de la Comisión Mixta Paritaria Gobierno-Junta de Andalucía celebrada el día 20 de septiembre de 2008, de un convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y esta Comunidad Autónoma, mediante el cual se encomienda a ésta la gestión en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de esta Comunidad Autónoma (aunque data de 7 de abril su publicación en el BOE no se ha producido hasta el 7 de julio de 2011). Se trata, sin embargo, como se hace constar en este Convenio de “medidas de alcance temporal y provisional que garanticen la continuidad y normalidad en la prestación de este servicio público, por el tiempo que requiere el proceso de adecuación de la gestión de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir al ordenamiento jurídico como consecuencia de la citada sentencia del Tribunal Constitucional. Estas medidas urgentes y necesariamente temporales únicamente afectan a las actividades materiales, técnicas o de servicios, relacionadas con las funciones y servicios y los medios que en su día fueron objeto de traspaso”. La fórmula jurídica utilizada ha sido la encomienda de gestión, con el fin de encomendar a Andalucía la realización de determinadas actividades relativas a la gestión de los recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio andaluz, quedando la titularidad de la competencia en manos del Estado, que también será el competente para dictar las resoluciones, de los correspondientes procedimientos hasta la propuesta de resolución inclusive. Fue, sin embargo, una fórmula provisional, con una duración de seis meses (cláusula quinta del convenio), a contar desde la fecha de su firma.

En aplicación de lo establecido en la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía para Andalucía el acuerdo mencionado se elevó al Gobierno para su promulgación, que se efectuó a través del Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre. Sin embargo, pasado el tiempo de vigencia de dicha encomienda de gestión, los Gobiernos Central y Autonómico no han adoptado ningún acuerdo concreto de cara a ese posible encaje jurídico para la participación de la Comunidad Autónoma en la gestión de la cuenca del Guadalquivir. Por ello, mediante el Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre (BOE número 255, de 22 de octubre), se integraron en la Administración del Estado los medios personales y materiales traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, en ejecución de las Sentencias vistas del TC 30/2011 de 16 de marzo de 2011 y del TS de 13 y 14 de junio de 2011. La solución alternativa que se está barajando por parte de la Junta de Andalucía es acudir a la figura de la delegación de competencias prevista en el artículo 150.2 de la Constitución Española, y en este sentido el Consejo de Gobierno de 18 de octubre de 2011, acordó solicitar al Consejo Consultivo de Andalucía un dictamen sobre la proposición de Ley Orgánica para la delegación de las competencias de las aguas de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir que transcurren íntegramente por territorio andaluz, propuesta que está siendo tramitada a fecha de la presente Tesis en la Cámara legislativa andaluza.

Sin embargo, es nuestra opinión que no es viable en este caso la vía del 150.2, ya que hay que tener en cuenta que el criterio expuesto por el Tribunal Constitucional en el caso de la gestión de cuencas hidrográficas, como se expone en la STC 30/2011, es el de unidad de cuenca, lo cual justifica la propia Sentencia ante la fragmentación en la gestión de la cuenca del Guadalquivir que suponía en artículo 51 del Estatuto de Autonomía. Sin embargo, el art. En cuestión de la CE determina que “el Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”; por lo que puede deducirse que, si el criterio constitucional es el de unidad de cuenca en cuanto a la gestión de las mismas, no podría delegarse la competencia estatal en el caso de la gestión de la cuenca del Guadalquivir ya que sería indelegable por naturaleza al no poder fragmentarse ésta. Por ello, habrá que estar a lo que la actividad legislativa vaya desarrollando así como a su presumible reacción por parte del Tribunal Constitucional.

Comunidad Autónoma para Andalucía<sup>584</sup>. La Ordenación del Litoral ya venía encuadrada en el Estatuto de Autonomía de 1981 en el artículo 13.81 en el epígrafe "Política Territorial", pero diferenciada de la Ordenación del Territorio y del Urbanismo y, en consecuencia, ha sido objeto del pertinente proceso de traspaso de competencia (Real Decreto 2803/1983, de 21 de septiembre, sobre traspasos en materia de ordenación del litoral y vertidos al mar), junto a otras materias sectoriales que tienen su desarrollo y aplicación en el espacio litoral (puertos; pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura y actividades recreativas; turismo; o la investigación oceanográfica, entre otras).

En la nueva redacción del Estatuto, esta competencia se encuentra regulada más ampliamente dentro del artículo 56 en su punto 6, en una extensa redacción que expone que corresponde a la Comunidad Autónoma la *“competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general. Corresponde también a la Comunidad Autónoma la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz, de acuerdo con lo establecido en el apartado 8 del presente artículo”*.

Como vemos, el apartado 6 del artículo 56 regula la competencia sobre Ordenación del Litoral andaluz, desmenuzando en su primer inciso aquellas facultades que corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, mientras que sus dos últimos incisos se dedican a establecer las competencias que la misma tiene sobre las obras en el litoral. Además y como bien señala ROBERTO GALÁN VIOQUE, se precisa que esta competencia sobre Ordenación del Litoral es exclusiva pero *“respetando el régimen general del*

---

<sup>584</sup> *Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía*. Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico celebradas en Almería, 20 a 24 de Mayo de 1997. Página 111.

*dominio público*”, es decir, la regulación del dominio público marítimo-terrestre establecida en la Ley de Costas de 1988<sup>585</sup>.

Y sigue señalando el autor a continuación, que de las subcompetencias que se enumeran en este precepto, sin duda, la más polémica es la relativa a *“la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición”*, ya que esta previsión supone una previsión del régimen establecido en la Ley de Costas que deja en manos del Estado el otorgamiento de estos títulos (artículo 110), con las excepciones recogidas en el artículo 112.8; solución que, concluye, fue considerada conforme con la Constitución por la STC 149/1991, de 4 de julio<sup>586</sup>.

Por otro lado y en materia de obras en el litoral andaluz, nuestra Comunidad Autónoma asume competencias sobre todas aquellas que no tengan la consideración de obras de interés general; es decir, las que no estén contempladas en el artículo 111.1 de la Ley de Costas. Respecto de estas obras de competencia estatal, deja abierta la posibilidad de que pueda asumir su ejecución y gestión a través de un convenio de colaboración, tal y como está previsto para el resto de las obras públicas de interés general situadas en Andalucía.

Por último, todo este sistema competencial, precisamente por su condición de ser compartido con la Administración General del Estado en la materia, se ha perfeccionado con la publicación<sup>587</sup> del Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral, el cual tendrá efectividad a partir del día 1 de abril de 2011<sup>588</sup>. Dicho Real Decreto, viene a aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta

---

<sup>585</sup> *Comentarios al Estatuto...* cit., pág. 554 a 556. En este sentido, el autor advierte de que hay que tener en cuenta, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su ya citada STC 46/2007, de 1 de marzo, que aunque la titularidad del Estado sobre el dominio público no constituye un criterio de delimitación competencial a su favor, una Comunidad Autónoma en *“... el ejercicio de la competencia autonómica sobre Ordenación del Litoral no puede a su vez reducir el contenido de las facultades que corresponden al Estado en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre, entre las que se encuentra la definición de los criterios para determinar los bienes integrantes de dicho dominio público y la delimitación concreta de tales bienes...”* (FJ 12º).

<sup>586</sup> De hecho y en relación a esa previsión del artículo 56.6 del Estatuto, GALÁN VIOQUE señala que fue tomada literalmente del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (artículo 149.3.b), y que se encuentra impugnada ante el Tribunal Constitucional. Por lo demás, el autor comenta que el Estado sigue contando con un cierto margen en la gestión del dominio público marítimo-terrestre en la medida en que el nuevo Estatuto prevé que se pueda establecer excepciones a la gestión autonómica por razones ambientales en las aguas costeras interiores y de transición.

<sup>587</sup> BOE nº 36, de 11 de febrero de 2011.

<sup>588</sup> Para el efectivo ejercicio de estas funciones recogidas en el Real Decreto 62/2011, se aprobó el Decreto 66/2011, de 29 de marzo (BOJA nº 65, de 1 de abril), por el que se asignan las funciones, medios y servicios

Paritaria Gobierno-Junta de Andalucía adoptado por el Pleno en su reunión del día 28 de diciembre de 2010, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral, y que se transcribe como anexo<sup>589</sup>.

---

traspasados por la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral.

<sup>589</sup> De este modo, en dicho Anexo se estructuran tres tipos de competencias en relación con la Ordenación del Litoral: Funciones de la Administración del Estado que asume la Comunidad Autónoma e identificación de los servicios que se traspasan (punto B); funciones y servicios que se reserva la Administración del Estado (punto C); y funciones concurrentes de la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía (punto D). En este sentido, en el **punto B** se traspasan a la Comunidad Autónoma de Andalucía las siguientes funciones y servicios que en materia de ordenación y gestión del litoral viene desempeñando la Administración General del Estado: 1. En relación con las autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial (zonas de fondeo, pantalanes flotantes y usos análogos); con las autorizaciones de actividades en las que concurren circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad; y con las autorizaciones de ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles: a) Su gestión y otorgamiento; b) Su vigilancia y la aplicación del régimen sancionador; c) La gestión de los ingresos que se devenguen por su ocupación y aprovechamiento. 2. La gestión y otorgamiento de autorizaciones en zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar, así como la vigilancia tramitación e imposición y recaudación de las sanciones que corresponda, en lo que se refiere al incumplimiento de éstas en los términos en que fueron otorgadas. 3. La gestión de las concesiones demaniales a que se refiere el artículo 64 de la Ley de Costas, que incluye, en todo caso, su otorgamiento, renovación, prórroga, modificación y extinción, así como la gestión de los ingresos que se devenguen por dichas ocupaciones o aprovechamientos en concepto de cánones. Dichas concesiones son las siguientes: a) Las requeridas para efectuar vertidos al dominio público marítimo-terrestre y las de ocupación del dominio público marítimo-terrestre exigidas para las explotaciones de acuicultura; b) Las que amparan usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones desmontables que por su naturaleza, finalidad u otras circunstancias requieran un plazo de ocupación superior a un año; c) Las concesiones amparadas por otra concesión de explotación de recursos mineros o energéticos; d) Las que amparen usos especialmente intensos, rentables o peligrosos, así como los privativos, con obras o instalaciones no desmontables. Igualmente, las concesiones que posibiliten la ejecución de obras fijas en el mar y aquéllas que amparen las instalaciones marítimas menores en el dominio público marítimo-terrestre, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos, etc., que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo. 4. La vigilancia, tramitación e imposición de las sanciones que correspondan, así como la recaudación de las multas, en lo que se refiere al incumplimiento de las condiciones de otorgamiento de las concesiones demaniales. 5. La gestión del registro de concesiones en dominio público marítimo-terrestre en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. 6. La emisión del informe previo al rescate de las concesiones demaniales cuando, por razones de interés general, sea competencia de la Administración General del Estado el ejercicio de esta función. 7. La planificación, elaboración y aprobación de proyectos, gestión y ejecución de obras y actuaciones que no sean de interés general. 8. La participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la planificación y programación de las obras de interés general y emisión de los correspondientes informes sobre la calificación de interés general. 9. La ejecución y gestión de dichas obras de interés general en los términos del convenio suscrito con la Administración General del Estado. 10. La emisión del informe previo al pliego que sirva de base para la redacción de los proyectos correspondientes a obras de interés general. 11. La emisión de informe facultativo y no vinculante, con carácter previo al ejercicio de la función de emisión por la Administración del Estado de informe preceptivo en relación con la gestión de las concesiones demaniales recogidas en el apartado B).3.

Por otro lado, el **punto C** se identifican las siguientes funciones y servicios que se reserva la Administración del Estado: 1. Con respecto a las funciones recogidas en el apartado B).3.a), la Administración General del Estado se reserva la función de emitir preceptivamente informe en el plazo de dos meses. En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente. 2. Con respecto a las funciones recogidas en el apartado B) 3.b) de este acuerdo, la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, se reserva la función de emitir un informe preceptivo en el plazo de dos meses en relación a la garantía, tanto de la integridad física, como del uso público del dominio público marítimo-terrestre. El acto de otorgamiento de la concesión sólo podrá disentir del mencionado informe de forma expresamente motivada. En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente. 3. Con respecto a las funciones recogidas en los apartados B) 3.c) y d) de este acuerdo, la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino se reserva la función de emitir preceptivamente informe en el plazo de dos meses sobre la garantía, tanto de la integridad física, como del uso público del dominio público marítimo-terrestre, previo al acto de otorgamiento del título de ocupación. Transcurrido el plazo para la emisión del informe por la Administración del Estado, sin que el mismo se haya emitido, se proseguirá la tramitación del expediente. Una vez notificado el informe no favorable que en todo caso será motivado, se abrirá un período de consultas a fin de llegar a un acuerdo

### c) La competencia autonómica en Obras Públicas

Por último, se desarrolla un tema a la que en la nueva redacción estatutaria se le otorga una gran importancia en lo relativo a su incidencia en la Ordenación Territorial, como son las Obras Públicas. En este sentido, es interesante señalar, como hace ROBERTO GALÁN VIOQUE, que en el artículo 56 se recoge también la competencia autonómica sobre obras públicas, que en el Estatuto de 1981 se encontraba en un epígrafe distinto (el 13.9), y se incluye como novedad la participación de la Comunidad Autónoma en la planificación,

---

entre las dos Administraciones, durante un periodo máximo de dos meses contados a partir de la notificación del mismo. Dicho acuerdo será condición inexcusable para el otorgamiento de la concesión, sin perjuicio de que cada Administración pueda recurrir conforme a las previsiones de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. 4. En los procedimientos previstos en el apartado B).3, las solicitudes de utilización del dominio público marítimo-terrestre que se opongán de manera notoria a lo dispuesto en la normativa en vigor, se podrán desestimar por la Comunidad Autónoma sin necesidad de recabar el informe de la Administración General del Estado. 5. La Administración General del Estado se reserva las funciones de fijar el importe de los cánones de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre y de ejercer la titularidad sobre los derechos económicos devengados por la utilización o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, sin perjuicio de la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía para establecer otros gravámenes. El Estado recaudará el importe de los cánones de ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo terrestre y la Comunidad Autónoma de Andalucía recaudará, en su caso, los otros gravámenes que se puedan establecer, sin perjuicio de que ambas partes acuerden mecanismos para facilitar esta gestión a los usuarios. 6. La Administración General del Estado se reserva la función de rescate de las concesiones demaniales cuando la presencia de una razón de interés general vinculada a su ámbito de competencias así lo exija.

Por último, **el punto D)** identifica las funciones concurrentes de ambas Administraciones: 1. En lo que se refiere a la utilización y gestión del dominio público marítimo-terrestre adscrito para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de su titularidad, o de ampliación o modificación de los existentes, la Comunidad Autónoma de Andalucía informará al Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino acerca del interés y objetivo de la adscripción. El Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino en el plazo de dos meses emitirá un informe de adscripción en el que se pronunciará sobre la integridad del dominio público marítimo-terrestre, la prevención medioambiental o la garantía de uso público. Dicho informe será vinculante en cuanto a la delimitación del dominio público marítimo-terrestre susceptible de adscripción, usos previstos y medidas necesarias para la protección del dominio público. En ausencia de informe en el plazo señalado, se proseguirá la tramitación del expediente. En caso de discrepancia entre ambas Administraciones, se abrirá un periodo de consultas con el fin de llegar a un acuerdo. 2. En lo que se refiere a los informes que, relativos al cumplimiento del régimen general del dominio público marítimo-terrestre (integridad física y garantía de libre acceso para los usos comunes), debe emitir la Administración General del Estado en relación con los planes y normas de ordenación territorial y el planeamiento urbanístico, y su modificación y revisión, incluyendo los planes especiales de ordenación de fachada marítima y los planes que desarrollan el sistema portuario, en el caso de que dicho informe no sea favorable, se abrirá un período de consultas entre ambas Administraciones a fin de llegar a un acuerdo. 3. En el aspecto funcional, se podrán arbitrar fórmulas de colaboración para el mejor cumplimiento de las funciones de ambas Administraciones, sin perjuicio de las respectivas competencias y, en particular, en relación con el ejercicio de las potestades sancionadoras de las respectivas Administraciones. 4. En materia de inversiones en obras de interés general situadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma crearán, antes de la fecha de efectividad de este acuerdo de traspaso, una Comisión bipartita que tendrá, además de las que se puedan acordar por la propia Comisión, las siguientes funciones: a) La participación a través de la facultad de propuesta o informe, en la planificación y programación de las obras que hayan sido previamente declaradas de interés general; b) La participación, a través de la facultad de propuesta o informe, en la incorporación al anexo de inversiones del Anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado de cada año, de las obras de interés general. 5. El Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino y la Comunidad Autónoma de Andalucía podrán colaborar mediante los oportunos convenios, en el desarrollo del estudio, ejecución y gestión de obras, que sean competencia de ambas Administraciones. 6. La Comunidad Autónoma de Andalucía proporcionará a la Administración General del Estado los datos relativos a concesiones y autorizaciones del dominio público marítimo-terrestre que otorgue. Asimismo, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y la Comunidad Autónoma de Andalucía desarrollarán, mediante el oportuno convenio, la forma de utilización y evolución de los actuales sistemas de información, DUNA, en el marco de las competencias contempladas en este acuerdo.



programación y en la determinación de la localización de las obras públicas de titularidad estatal situadas en Andalucía<sup>590</sup>.

Así, en los puntos 7 a 10 del artículo 56 establece lo siguiente:

*“7. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de planificación, construcción y financiación de las obras públicas en el ámbito de la Comunidad, siempre que no estén declaradas de interés general por el Estado.*

*8. La Comunidad Autónoma de Andalucía participará en la planificación y programación de las obras públicas de interés general competencia del Estado a través de los órganos y procedimientos multilaterales a que se refiere el apartado 1 del artículo 221 de este Estatuto. La Comunidad Autónoma emitirá informe previo sobre la calificación de obra de interés general del Estado. En el supuesto de las obras calificadas de interés general o que afecten a otra Comunidad Autónoma, podrán suscribirse convenios de colaboración para su gestión, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado y según lo establecido en el Título IX.*

*9. La Comisión Bilateral Junta de Andalucía- Administración del Estado emitirá informe previo sobre la determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Andalucía.*

*10. La calificación de interés general del Estado respecto de obras públicas titularidad de la Comunidad Autónoma requerirá informe previo de la misma y se ejecutarán, en todo caso, mediante convenio de colaboración”<sup>591</sup>.*

De este modo, el nuevo Estatuto ha suprimido la exigencia de que estas obras públicas tengan que interés autonómico y ha introducido las funciones administrativas que la integran, manteniéndose además como límite a la competencia de la Junta de Andalucía sobre infraestructuras el que no sean obras públicas de titularidad estatal de acuerdo con lo que establece el artículo

---

<sup>590</sup> *Comentarios al Estatuto... cit.*, pág. 548.

<sup>591</sup> Se conforman de este modo las obras públicas como una actividad de alto interés público con incidencia directa en la competencia exclusiva andaluza en materia de Ordenación del Territorio y que en el texto se ha conformado como uno de los elementos importantes de la actual concepción de la política territorial que debe llevar a cabo la Comunidad Autónoma. Una competencia en materia de obras públicas en la que, sin embargo y debido precisamente a esa declaración como de interés general, tiene primariamente un papel importante el Estado al ejercer también esta actividad y, de este modo, el Estatuto quiere configurarla como una competencia en cierto modo compartida promocionando la colaboración de ambas Administraciones en la materia para una mejor consecución del interés público que se busca con estas infraestructuras.

149.1.24<sup>a</sup> de la Constitución<sup>592</sup>. Así, en su nueva redacción el Estatuto especifica ahora que esta competencia comprende las funciones de planificación, construcción y financiación, por lo que se parte de la base, ya defendida por LUÍS COSCULLUELA MONTANER<sup>593</sup>, de que el título competencial sobre obras públicas tiene un carácter sustantivo y no instrumental, porque comprende un amplio campo de facultades que le son inherentes, interpretación que también ha sido avalada por el Tribunal Constitucional para la competencia estatal sobre obras públicas<sup>594</sup>.

En conclusión, podemos ver la evidente evolución que ha experimentado la conformación de la competencia en materia de Ordenación del Territorio del Estatuto de Autonomía de 1981 al actual de marzo de 2007, sobre todo por el interés de este último en desarrollar más ampliamente el contenido de la misma y por la importancia transversal que sobre el tema se concede al medio ambiente, independientemente de otros novedosos aspectos relacionados con tema como la asunción de competencias exclusivas sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, como vimos anteriormente.

Por todo ello, es necesario a continuación ver cómo se desarrolla esta competencia en la legislación autonómica existente en la materia, en concreto en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación Territorial de Andalucía y qué instrumentos de ordenación y planificación territorial se contemplan en la misma como elementos prácticos del ejercicio de la misma.

### **III. El desarrollo normativo de la competencia en materia de Ordenación Territorial de las Comunidades Autónomas: Las Leyes o Directrices de Ordenación del Territorio**

#### **A) Introducción. El desarrollo legislativo autonómico en materia de Ordenación Territorial**

---

<sup>592</sup> Como bien señala GALÁN VIOQUE en *Comentarios al Estatuto...* cit., pág. 559, en principio la eliminación de la exigencia de que las obras públicas tengan que tener un interés autonómico para que correspondan a la Comunidad Autónoma de Andalucía supone una ampliación competencial; es decir, la Junta de Andalucía podría asumir ahora infraestructuras que tuvieran un alcance estrictamente local, aunque esta posible ampliación tendría como límite el principio de autonomía local constitucional, y ahora también estatutariamente garantizado *ex artículo* 90.

<sup>593</sup> Este autor, en su obra *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Revista de Administración Pública nº 88, 1979, pág. 34, sostiene que esta competencia estatal sobre obras públicas difiere a otras referidas enumeradas en los artículos 148 y 149, y en tal sentido, realmente no acota para el Estado o para las Comunidades Autónomas un campo concreto de la intervención de los poderes públicos, sino que más bien hace referencia a un instrumento de actuación, ya que la obra pública es uno de los instrumentos que utilizarán el Estado o las Comunidades Autónomas para ejercer muchas de las competencias que aparecen consignadas en la Constitución y en los Estatutos. Así, el ámbito material de la competencia aparece en tales casos concretados por referencia a un objeto o asunto específico, desde la Ordenación del Territorio a la agricultura, los aprovechamientos hidráulicos, los aeropuertos, etcétera.

<sup>594</sup> Así, la STC 65/1998, de 18 de marzo (FJ 8°).

A partir de la entrada en vigor de la entrada en vigor de la Ley 6/1998, de 13 de abril, del Régimen del Suelo y Valoración<sup>595</sup>, todas aquellas Comunidades Autónomas que aún no lo hubieran hecho (como sí fue en caso de Andalucía mediante su Ley de Ordenación Territorial de 1994, como veremos más adelante), empezaron a desarrollar esta facultad normativa de establecer sus propias Leyes en la materia, facultad que les otorga la Constitución en materia de Ordenación del Territorio mediante el ya mencionado Artículo 148.1.3º, iniciando este proceso Cataluña con la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial.

Según señala TERESA PAREJO NAVAJAS<sup>596</sup>, en relación con esta legislación autonómica destaca tanto el concepto de Ordenación del Territorio utilizado por cada Comunidad Autónoma como los instrumentos de intervención o planificación sobre el mismo para valorar su eventual correspondencia con el concepto amplio apoyado en la definición de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 y, por lo tanto, esto se refleja en los objetivos que la misma establece y que vimos en el capítulo correspondiente de esta Tesis, como son la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, y por último la utilización racional y equilibrada del territorio.

De esta manera, podemos afirmar conjuntamente con la autora que las leyes autonómicas fijan unos criterios para las políticas públicas centrados en la mejora de la calidad de vida y en la corrección de los desequilibrios territoriales, y regulan unos instrumentos de Ordenación del Territorio que, con diversas denominaciones y tipologías -planes, programas, directrices, etcétera-, deben servir como marco de referencia para aquéllas<sup>597</sup>.

---

<sup>595</sup> Ley que relativamente, ha tenido una vida muy corta, ya que fue retocada por el Real Decreto 4/2000, de 23 de junio, con el fin de abrir el camino a un ordenamiento más flexible para asegurar una mayor capacidad de adaptación de las políticas urbanísticas a la cambiante coyuntura política. En este sentido, según PAREJO, ALFONSO, tras la entrada en vigor de la Ley la legislación urbanística de todas y cada una de las Comunidades Autónomas (la posterior pero desde luego también la anterior) debe establecerse y, en todo caso, interpretarse y aplicarse de conformidad con ella. *Legislación general en materia de urbanismo*, varios autores. Editorial Aranzadi, Pamplona 1998. Página 14. Por lo demás, la Ley de 1998 estuvo vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, la cual ha sido recientemente reformada a su vez mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, que entró en vigor el 27 de junio de 2008.

<sup>596</sup> *La Estrategia...* sic, pág. 64.

<sup>597</sup> Por otro lado y como afirma ONOFRE RULLÁN SALAMANCA en *El medio físico de las Islas Baleares: Soporte de las Directrices de Ordenación Territorial*. Ed. Dirección General de ordenación del Territorio y del Medio Ambiente del Gobierno Balear, 2006. Página 20, desde el punto de vista instrumental estas leyes autonómicas de Ordenación Territorial presentan dos novedades principales: la sustitución de los Planes Directores Sectoriales de Coordinación (PDSC) de la Ley del Suelo como posible figura de ordenación de la totalidad de la Comunidad Autónoma, por las Directrices de Ordenación Territorial (como en el Plan Territorial General de Cataluña, o en el Plan de Ordenación del Territorio de Valencia); y el establecimiento de figuras de ordenación de ámbito geográfico supramunicipal e infraautonómico. Para el Autor, las Directrices, frente a las figuras de Ordenación Territorial posibles hasta entonces, suponen un novedoso cambio de enfoque, porque con ellas se establecerán criterios de

Por ello, podemos afirmar que el traspaso de las competencias en materia de Ordenación del Territorio a las Comunidades Autónomas vació de contenido las figuras de planeamiento territorial contempladas en la Ley del Suelo de 1975, ya que cada una de ellas, elaboró su propia legislación territorial. Y fue ese traspaso de competencias el que supuso el verdadero punto de partida de la planificación territorial en España -siendo la primera legislación la catalana en el año 1983 y poco a poco las demás comunidades fueron “creando” su propia legislación-, ya que se comprobó que la escala regional era la más adecuada para este tipo de legislación.

En cuanto al contenido mínimo de las Leyes de Ordenación del Territorio, cuando se plantea una ley de tal naturaleza, debe en nuestra opinión tener una estructura básica, en la que deben aparecer una serie de puntos, como los siguientes: unos *Instrumentos de planificación*, o planes territoriales para las Comunidades Autónomas o para ámbitos inferiores como pueden ser los comarcales, parciales, subregionales o provinciales y los planes sectoriales con incidencia territorial; un *procedimiento de elaboración y aprobación de los anteriores*, en el que se garantice una participación pública y que esté en coordinación con otras Administraciones sectoriales y territoriales, elevándose de este modo el órgano competente para su aprobación al máximo rango, como es el Consejo de Gobierno o Parlamento; en cuanto al *contenido de los planes*, los mismos deberán abarcar las directrices sobre infraestructuras y también los equipamientos de carácter supralocal, las áreas y valores a proteger y las directrices a otros planes, son los principales asuntos a tratar en este punto; y por último, *el alcance y vinculación de los planes*, que deben establecerse tanto para la planificación urbana o sectorial como para los particulares.

La Ley autonómica debe contemplar una serie de órganos de coordinación interadministrativos que garanticen la colaboración de la Comunidad Autónoma en la necesaria y obligada cooperación y coordinación entre las diversas Administraciones con competencia en materia territorial, principios de actuación que ya recogió en varias Sentencias el Tribunal Constitucional, como vimos en capítulos anteriores y a cuya consulta nos remitimos ahora. Por lo demás, la configuración del marco legal autonómico en

---

ordenación frente a las determinaciones propias de los Planes Directores Sectoriales. Un *desencorsetamiento* de la Ordenación del Territorio que, por razones de escala parece más que necesaria. La tendencia flexibilizadora y desreguladora, no finalista de las políticas territoriales que ahora se definen como estratégicas, han hecho inevitable tal cambio en las figuras de ordenación que abarcan ámbitos territoriales tan extensos como las Comunidades Autónomas. Las Directrices, pues, serán desarrollables normativamente con figuras de rango inferior, mientras que los Planes Directores Sectoriales, aportaban determinaciones directamente vinculantes. En algunos casos las Directrices se reservan algunos aspectos determinantes, normalmente infraestructuras y protección de Espacios Naturales. Estos son los elementos que confieren estructura al modelo territorial propuesto por aquellas.

la materia se inicia con la aparición de la Ley de Política Territorial de Cataluña de 1983, a la que seguirán las respectivas leyes autonómicas de Madrid (1984) y Navarra (1986). A partir de estas primeras iniciativas, las distintas Comunidades Autónomas han ido dotándose de una legislación territorial propia de forma escalonada; dicho proceso no se ha visto completado hasta la aparición de las leyes de Castilla La Mancha, La Rioja y Castilla y León, en 1998, y finalmente la de Extremadura en 2001, con las cuales ha quedado completo el marco legislativo autonómico para el conjunto del panorama nacional<sup>598</sup>.

Por último y en cuanto a su fecha de publicación, la más antigua es la de Cataluña, y la más moderna la de Castilla La Mancha, aunque hay que hacer mención, como vemos, el proceso de renovación legislativa que están sufriendo alguna de ellas como la de Aragón. Como vemos, En 1994, cuando se aprueba la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, nueve Comunidades Autónomas han aprobado ya sus respectivas leyes de ordenación del territorio, y otras siete lo han hecho con posterioridad<sup>599</sup>.

## **B) La configuración de la Ordenación Territorial en las diferentes Leyes autonómicas**

### **1 El concepto de Ordenación del Territorio en la legislación autonómica vigente y sectores a los que se extienden**

---

<sup>598</sup> Como veremos, el marco legislativo en materia de Ordenación Territorial se configura de la siguiente manera: *Cataluña* (Ley 23/1983 de 21 de noviembre de Política Territorial); *País Vasco* (Ley 4/1990 de 31 de mayo de Ordenación del Territorio); *Murcia* (Ley 4/1992 de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio); *Aragón* (Ley 11/1992 de 24 de noviembre de Ordenación del Territorio); *Madrid* (Ley 9/1995 de 28 de marzo de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo); *Galicia* (Ley 10/1995 de 23 de noviembre de Ordenación del Territorio); *La Rioja* (Ley 10/1998 de 2 de julio de Ordenación del Territorio y Urbanismo); *Castilla-León* (Ley 10/1998 de 5 de diciembre de Ordenación del Territorio); *Canarias* (Decreto Legislativo 1/2000 de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias); *Baleares* (Ley 14/2000 de 21 de diciembre de Ordenación Territorial); *Cantabria* (Ley 2/2001 de 25 de junio de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria); *Extremadura* (Ley 15/2001 de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial); *Navarra* (Ley Foral 35/2002 de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo); *Asturias* (Decreto legislativo 1/2004 de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo); *Valencia* (Ley 4/2004 de 30 de junio de la Generalitat de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje); *Castilla- La Mancha* (Decreto Legislativo 1/2004 de 28 de diciembre de 2004 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística); y por último, *Andalucía* (Ley 1/1994 de 11 de enero de Ordenación del Territorio). Además, a lo largo de este periodo, algunas Comunidades Autónomas han sustituido o modificado sus primeras leyes de Ordenación Territorial; tal es el caso de Madrid, cuya Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo sustituyó a la anterior Ley de 1984; en el caso de Navarra la reciente Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 2002 ha venido a sustituir a la anterior ley de 1994, que a su vez sustituía a la primera ley de 1986; igualmente se pueden citar los casos de Canarias, Baleares, Cantabria y Valencia.

<sup>599</sup> En total estas Comunidades Autónomas han aprobado 11 Planes de Ordenación del Territorio de los que cinco son Planes de ámbito regional (Asturias, Cataluña, País Vasco, Aragón y Baleares), tres corresponden a los Planes Insulares de Hierro, Lanzarote y Gran Canarias, y sólo tres a Planes de ámbito subregional (Pirineos aragoneses, Franja costera de Asturias, y Bahía de Portmán y de la Sierra Minera de Murcia).

Después de exponer brevemente en contenido o los puntos básicos de conexión entre las diferentes leyes autonómicas vigentes sobre la Ordenación del Territorio, pasaremos seguidamente a englobarlas en función del concepto de Ordenación Territorial que reflejan, aunque a este respecto sí es interesante poner de manifiesto de partida, como lo hace la doctrina más reciente representada en autores como JOSÉ MARÍA FERIA TORIBIO, MARTA RUBIO TENOR y JESÚS SANTIAGO RAMOS, que, independientemente de la casuística propia de cada una de estas normas legales, en muchas de las diferentes leyes que hay sobre la Ordenación del Territorio se encuentra incluida la Ordenación Urbanística<sup>600</sup>.

En este sentido, DIEGO JOSÉ VERA JURADO apunta a que, a diferencia de Andalucía, País Vasco, Cataluña (bajo el concepto como vimos de *política territorial*), Galicia, Castilla y León, Islas Baleares y Aragón, otras Comunidades Autónomas han optado como veremos más adelante por regular conjuntamente en un mismo texto legal la Ordenación del Territorio, y el Urbanismo, e incluso en otros casos como veremos, del Suelo. Además, señala que las razones de esta opción son de varios tipos; en primer lugar, la Ordenación del Territorio y el urbanismo constituyen un *continuum* sin deslinde neto y claro. Además, la visión municipal del urbanismo ha de integrarse, como ya se ha destacado, en la más amplia de la Ordenación Territorial, pero a su vez, la perspectiva general de la Ordenación del Territorio no tiene sentido si no se concreta en la más específica ordenación del suelo que se realiza en el ámbito municipal. Ello conduce para el autor a la necesidad de regular ambas perspectivas conjuntamente.

De la misma manera y como segundo argumento, el autor expone que hay que reconocer que desde hace tiempo se asiste a un cierto repliegue de la idea del “Plan” como panacea total y omnicompreensiva de todos los usos en ámbitos territoriales amplios. No se trata pues en su opinión de hacer

---

<sup>600</sup> Estos autores en la obra colectiva *Los Planes de Ordenación del Territorio como Instrumentos de Cooperación*. Boletín de la A.G.E., nº 39, 2005, pág. 90, plantean que en el transcurso del proceso anteriormente descrito de constitución del cuerpo legislativo autonómico en materia de Ordenación del Territorio, se observa en los últimos años una clara tendencia que se ha reforzado con la Sentencia del Tribunal Constitucional (149/1988) sobre la atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia en materia de legislación urbanística. Se trata de la confluencia entre la legislación de Ordenación del Territorio y la legislación urbanística. Aunque existían antecedentes como el caso de Madrid (1995), es a partir de la mencionada fecha cuando la gran mayoría de las leyes autonómicas de ordenación territorial surgidas incorporan la perspectiva urbanística. Tal es el caso de las leyes de Castilla La Mancha (1998), La Rioja (1998) y Extremadura (2001) y Navarra (2002). A esta tendencia responde también la nueva Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, de 2001, así como el Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias.

Esta confluencia normativa debe contemplarse, en principio, de manera positiva, pues supone el reconocimiento de que ambas escalas de planificación no son sino diferentes y necesarios niveles de entendimiento y abordaje de un proceso común de planificación territorial. Será en todo caso preciso esperar a ver cómo se desarrolla en el futuro la concreta confluencia de estos dos sistemas de planeamiento de tan distinta tradición disciplinar y contenido político-administrativo en nuestro país.

instrumentos inútiles que haya que reformar en cuanto cambie una sola de sus variables o previsiones; se trata de posibilitar diseños, previsiones, instrumentos territoriales flexibles o integradores, de los que se detalle, sobre todo, un procedimiento que garantice la participación y, con ella, la asunción del contenido y la garantía de su viabilidad y continuidad<sup>601</sup>.

Por su parte, ROMÁN RODRÍGUEZ GONZÁLEZ indica que, con respecto a esta confluencia entre legislación territorial y urbanística, no hay consenso en la diferente doctrina que se ha ocupado del tema, y así algunos autores entienden que se trata de un hecho positivo porque supone el reconocimiento de que ambas escalas de planificación son diferentes y que son necesarios niveles de entendimiento y abordaje de un proceso común de planificación territorial. Pero otros como HILDENBRAND sin embargo, ven un riesgo en el tratamiento conjunto pues entienden que se corre el riesgo de que la Ordenación Territorial se acabe subordinando a la normativa urbanística<sup>602</sup>.

Siguiendo a ANGEL ZURITA LAGULA, el mismo indica claramente que en relación a los sistemas legales autonómicos de Ordenación del Territorio, en general las Comunidades Autónomas han optado por articular esta competencia de forma diferenciada de la propiamente urbanística. La razón, comenta, ha de buscarse con toda probabilidad en la prudencia que han observado todas, sin excepción, a la hora de la innovación del Ordenamiento Urbanístico, que ha sido objeto hasta ahora tan sólo de modificaciones parciales<sup>603</sup>. Pasaremos a continuación a identificar las diferentes normativas legales autonómicas en materia de Ordenación del Territorio, en función de la división anteriormente comentada de su regulación específica o integrada en otras materias con incidencia territorial como el Urbanismo o la genérica regulación del Suelo.

#### **a) Supuestos de regulación autonómica independiente de la Ordenación del Territorio**

---

<sup>601</sup> *Derecho Urbanístico de Andalucía. Comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*). Varios Autores. Editorial Tirant Lo Blanc, Valencia 2003. Página 32.

<sup>602</sup> RODRÍGUEZ GONZÁLEZ indica acertadamente en *Territorio. Ordenar para Competir*, Ed. Netbiblo. La Coruña 2010, pp. 186 a 188, que un buen número de Comunidades Autónomas fueron sustituyendo sus primeras Leyes de Ordenación del Territorio por otras más recientes, una vez que iban apareciendo problemas en el desarrollo de las mismas debido fundamentalmente a diferentes rigideces en el sistema, y de esta manera muchas de esas reformas se concretaron para hacer confluir la legislación de Ordenación del Territorio y la urbanística, como así ocurrió en Madrid, Navarra, Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Murcia, Castilla La Mancha y La Rioja. Pero afirma el autor que es difícil posicionarse al respecto de esta polémica doctrinal, porque aún no ha transcurrido tiempo suficiente para tener una perspectiva clara de cómo ha funcionado esa legislación integrada, por lo que habrá que comprobarse si realmente la confluencia será positiva o no y si se llevará a cabo con éxito, en función de cómo evolucione la práctica político-administrativa.

<sup>603</sup> *Estudios sobre el Estatuto...* sic, pág. 649.

Pese a que, como ya se comentó en el presente trabajo, la totalidad de las diecisiete Comunidades Autónomas asumieron en sus respectivos Estatutos de Autonomía la competencia exclusiva (y, en consecuencia, legislativa, reglamentaria y ejecutiva) en materia de Ordenación del Territorio, sólo algunas de ellas ha optado por un desarrollo legal específico o independiente, como son el caso de Andalucía (cuya ley analizaremos en el apartado siguiente de este Capítulo), País Vasco, Cataluña, Galicia, Castilla y León, Islas Baleares y Aragón, mientras que el resto han optado por regular la materia conjuntamente con otras como el Urbanismo.

En cuanto a la concepción que dichas normas realizan sobre la Ordenación Territorial y sus ámbitos de actuación, podemos afirmar que la totalidad de las leyes autonómicas describen como objetivos de la norma o directriz básicamente, la determinación de los instrumentos en que se vehiculizará dicha competencia, así como los elementos o instrumentos de coordinación interadministrativa, lo cual en sí mismo supone la aceptación de la posibilidad de que existan más Administraciones implicadas en la actividad de ordenación del espacio físico y sus posibles usos.

Así por ejemplo, los objetivos identificados para la Ordenación del Territorio en Ley del **País Vasco**<sup>604</sup>, coinciden plenamente con los de la Carta (Exposición de Motivos, apartado II)<sup>605</sup> definidos como la *utilización racional del suelo, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, y en definitiva, la mejora de la calidad de vida*. Y más

---

<sup>604</sup> Del ámbito normativo de esta Ley, hay autores como JOSÉ LUÍS ÁVILA ORIVE en *La Ordenación del Territorio ...sic*, pág. 215, que han especificado que está caracterizada por la coexistencia de competencias, normas y actividades derivadas del ejercicio competencial, cuya aplicación y ejecución provoca efectos territoriales. Como expone el autor, en esa medida resulta necesario un marco regulador que aporte soluciones para la integración armónica, entre sí y con la Ordenación del Territorio, de todos aquellos títulos competenciales que tienen capacidad de incidir sobre el territorio, pero no para ordenarlo o planificarlo. De este modo, para él hay que tener en cuenta que los principios a los que debe responder esa regulación trascienden del propio título competencial, configurándose en valores constitucionales que implican a todos los poderes públicos en ejercicio de sus competencias, aun cuando el único lugar donde esa integración pueda verificarse sea el espacio creado por el ejercicio de la Ordenación del Territorio.

<sup>605</sup> Dicha Exposición de Motivos expone que “dentro del concepto de Ordenación del Territorio se integran el conjunto de actuaciones diseñables y realizables en orden a conseguir la más racional utilización del suelo y de sus recursos, incluida la definición de las relaciones que han de establecerse entre las distintas instancias cuya actividad ha de incidir sobre los espacios territoriales. A través de la política de Ordenación del Territorio se ha de perseguir, de manera inmediata, la definición de los usos aceptables o potenciables en función de cada tipo de suelo, y a través de tal definición, la consecución de las infraestructuras precisas el acceso de la población a los equipamientos sanitarios, docentes, administrativos, comerciales etc., la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Los objetivos íntimos de la política de Ordenación del Territorio, a los que habrán de dirigirse las actuaciones anteriormente definidas, no son otros que el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida, con eliminación de las grandes diferencias existentes entre los diferentes sectores de población. La competencia de Ordenación del Territorio ha de comprender, consecuentemente, el conjunto de facultades precisas para determinar la ubicación de los diversos usos sobre el territorio, definición que ha de estar fundamentada sobre la base de un criterio coordinador tanto desde la óptica de las políticas sectoriales incidentes sobre el espacio físico, como, desde la consideración competencial de los distintos Entes de naturaleza territorial”.



concretamente, en el artículo 1 se dispone que *“es objeto de la presente Ley la definición y regulación de los instrumentos de ordenación territorial del País Vasco, así como el establecimiento de los criterios y procedimientos necesarios para asegurar la coordinación de las acciones con incidencia territorial que corresponda desarrollar a las diferentes Administraciones Públicas en ejercicio de sus respectivas competencias”*.

Por su parte, el artículo 1 de la Ley catalana<sup>606</sup> establece sus objetivo básicos, esto es, *“establecer las directrices de ordenación del territorio catalán y de las acciones administrativas con incidencia territorial en Cataluña, a fin de corregir los desequilibrios que se producen y de alcanzar un mayor bienestar de la población”*(apartado primero), así como *“las medidas de acción territorial se han de poner en práctica de conformidad con los diversos instrumentos de planificación y con la presente Ley”* (apartado segundo).

Como bien señala ÁNGEL ZURITA LAGUNA, la Ley 23/1983 atribuye al gobierno autonómico catalán la adopción de medidas necesarias para asegurar la adecuada utilización del territorio con criterios de equilibrio social y territorial, conectándolo correctamente, por tanto, con los valores constitucionales sustantivos al servicio de los cuales debe estar esta tarea pública. Para este autor, la política territorial catalana se configura más que como una acción continuada de gobierno, como una planificación integradora del marco estratégico de encuadramiento de las diferentes actividades con relevancia territorial, incluida la de ordenación y gestión urbanísticas<sup>607</sup>.

Y de un modo similar, la ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia<sup>608</sup>, en su artículo 2, dispone que se entiende por Ordenación del Territorio *“el conjunto de criterios expresamente formulados, que regulen las actuaciones y los asentamientos sobre el territorio, a fin de conseguir una adecuada interrelación entre población, actividades, servicios e infraestructuras con el territorio gallego en que se implantan,*

---

<sup>606</sup> Modificada parcialmente mediante la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas que complementa la de Presupuestos de Cataluña para 2003.

<sup>607</sup> En este sentido, el autor en su ponencia *Ordenación del Territorio*, en la obra colectiva *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco: (actas de las II Jornadas de estudio sobre el Estatuto de Autonomía, celebradas en Donostia-San Sebastián los días 11, 12, 13 y 14 de diciembre de 1990)*. Instituto Vasco de Administración Pública, 1991, pág. 650, especifica además que tal atribución se realiza desde la identificación de la corrección de desequilibrios territoriales y la consecución del mayor bienestar de la población como fines específicos de la ordenación del territorio.

<sup>608</sup> Esta Ley igualmente ha visto actualizada su redacción, mediante las disposiciones sobre la materia contenidas en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia y más recientemente en la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral de Galicia.

*coordinando las actuaciones sobre el territorio de los distintos órganos y diferentes administraciones públicas”.*

Por su parte, la Ley de Ordenación del Territorio de **Castilla y León**<sup>609</sup>, atribuye a la Comunidad Autónoma competencia para desarrollar una política de Ordenación del Territorio, sin perjuicio de la participación de las restantes Administraciones públicas y de la iniciativa privada, con el objetivo general de la promoción de su desarrollo equilibrado y sostenible, el aumento de la cohesión económica y social y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, así como la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural (artículo 2.2)<sup>610</sup>.

Y finalmente, en cuanto a las Leyes de las **Islas Baleares**<sup>611</sup> y **Aragón**<sup>612</sup>, ambas diseñan igualmente una Ordenación Territorial cuyo fin es el de lograr los objetivos determinados en la Carta Europea.

#### **b) Leyes autonómicas que regulan a la Ordenación del Territorio junto con otras materias con incidencia en el territorio**

Dentro de este segundo grupo nos encontramos el resto de legislaciones autonómicas, en concreto las de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Castilla

---

<sup>609</sup> Modificada en parte recientemente por la Ley 14/2006, de 4 de diciembre, de modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, y a partir del concepto de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

<sup>610</sup> En cuanto a los objetivos específicos, el artículo 2.3 dispone, de modo similar a las anteriores leyes vistas, que éstos serán: “1) la definición de un modelo territorial para la Comunidad Autónoma que favorezca su desarrollo equilibrado y sostenible, así como la articulación e integración de su territorio y su conexión con el exterior; 2) la compatibilización entre los procesos de desarrollo del sistema productivo y de la urbanización con la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural de la Comunidad; y 3) el establecimiento de los criterios y procedimientos necesarios para asegurar la coordinación de las actuaciones con incidencia sobre el territorio”.

<sup>611</sup> En relación a la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de Islas Baleares, es interesante el posicionamiento de JAUME MUNAR FULLANA en la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*, Thonsom Civitas, Navarra 2008, pág. 358, el cual comenta que replantea radicalmente el papel de las diferentes figuras de ordenación, al tiempo que inicia un cambio sustancial en lo que a los procesos de atribución competencial a favor de los Consejos Insulares se refiere, que culminará meses más tarde mediante la Ley 2/2001, de 7 de marzo. La propia exposición de motivos de la Ley 14/2000, alude expresamente a que la configuración del archipiélago facilita que cada una de las islas lleve a cabo la ordenación de su territorio de manera autónoma a través de las instituciones propias, y que al Gobiernos de las Islas se le atribuya un papel de garante de los aspectos de la ordenación que trascienden al ámbito insular. En consecuencia, el autor determina que el aspecto básico que desde esta perspectiva cabe destacar de la Ley es la asignación de la competencia para elaborar y aprobar el Plan Territorial al correspondiente Consejo Insular.

<sup>612</sup> Modificada mediante la Ley 1/2001, de 8 de febrero, con el objetivo de crear un régimen jurídico más sencillo de comprender y aplicar, que ha sido necesario actualizar ante las novedades introducidas por la Unión Europea, en especial por la Estrategia Territorial Europea (Postdam 1999), y la Agenda Territorial Europea (Leipzig, 2007). Sin olvidar, el desarrollo de la legislación ambiental como son la Ley 7/2006 de Protección Ambiental de Aragón y la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Diversidad. A estas novedades legislativas hay que añadir la adaptación de la normativa territorial al nuevo modelo de configuración administrativa de Aragón en comarcas. Además, hay que destacar que este proyecto de Ley recoge formalmente la separación de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que se vienen ejerciendo por los Departamentos correspondientes desde 1999. Por lo demás, en cuanto a esta Ley ya se está planteando un Proyecto de nueva regulación aún no aprobado.

La Mancha, Canarias, Navarra, Extremadura, Comunidad Valenciana y Madrid. Y dentro de dichas normas como regla general, observamos que, pese a que se entra igualmente a definir y regular otros campos o competencias con incidencia en el territorio como el Urbanismo o el más genérico uso del Suelo, el planteamiento que se hace en ellas de la Ordenación del Territorio, su definición y objetivos, coinciden plenamente con el planteamiento de las legislaciones analizadas en el grupo anterior en cuanto a su ajuste a la Carta Europea.

De este modo, vemos por ejemplo el caso del **Principado de Asturias**<sup>613</sup>, cuya norma constituye el marco legal de referencia del ejercicio de la actividad urbanística y de Ordenación Territorial en la Comunidad Autónoma, cuyo objetivo primordial según expone el artículo 1.a), tiene por objeto el establecimiento de los principios básicos y crear los instrumentos necesarios para la coordinación de la política territorial y la ordenación del espacio, con el fin de establecer una utilización racional del territorio asturiano y proteger el medio ambiente, mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial.

Y como en la anterior normativa, la de **Cantabria** opta por unir en un mismo cuerpo legal las regulaciones en materia de Ordenación Territorial y del Urbanismo<sup>614</sup>, definiendo su Exposición de Motivos a la Ordenación del Territorio como “... *la expresión espacial de la política económica, social y ambiental de toda la sociedad, suponiendo a su vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque*

---

<sup>613</sup> Cuyo Real Decreto 1/2004, como norma compiladora y unificadora de toda la normativa vigente hasta el momento en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, vino a refundir a la primera norma de tal contenido aprobada en el Principado de Asturias (la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial en el Principado de Asturias) con la Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, con el objetivo de contar, en consecuencia, con un solo texto normativo autonómico que englobara la totalidad de las Leyes que el Principado de Asturias había producido hasta entonces. Y a su vez, ha sido muy recientemente desarrollado mediante el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

<sup>614</sup> En este sentido, merece destacarse la opinión de TERESA PAREJO NAVAJAS en *La Estrategia...* sic, pág. 71, que no compartimos del todo, cuando indica que la Ley opta por la regulación única del urbanismo y de la Ordenación del Territorio no sólo en un ejercicio de simplificación de los instrumentos planificadores para hacerlos más ágiles y eficaces, sino porque se trata de dos políticas y regímenes del suelo íntimamente conectados entre sí y, por tanto, su deslinde es poco claro. A nuestro entender, si bien es cierto que el objeto último de ambas disciplinas está íntimamente ligado (la ordenación racional de los usos del suelo), el ámbito de actuación de ambas y los efectos que pueden desplegar están lo suficientemente diferenciados como para poder hacer un estudio y una regulación separada de las dos, al objeto de no confundir ni el contenido de ambas ni sus instrumentos de planeamiento, los cuales incluso están sujetos a cierta jerarquía dependiendo de los casos. Tesis que se corrobora incluso de los propios contenidos de esta Ley, cuando en lo que a las competencias se refiere, la misma precisa en su Título preliminar que la Ordenación del Territorio se concibe como una competencia básicamente autonómica por afectar a una visión supramunicipal del espacio y, por el contrario, que las competencias urbanísticas de gestión son municipales, en virtud del principio descentralizador y, sin perjuicio de la eventual dirección y control que correspondan a la Administración autonómica, según establezca la propia Ley. En todo caso, el urbanismo exige una visión del conjunto y por ello resulta imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración interadministrativa.

*interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las Regiones y la organización física del espacio...”.*

Por eso, los objetivos marcados por la Ley, sin establecer límites en lo referente tanto a su ámbito de actuación como al contenido del planeamiento, pretenden alcanzar la articulación territorial de la Comunidad Autónoma y la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, el desarrollo económico y la protección de la naturaleza, para lograr con todo ello la plena cohesión e integración de la región, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de los habitantes de la Comunidad Autónoma.

Regulación conjunta de la Ordenación del Territorio y de la actividad urbanística que también se hace en la Comunidad Autónoma de **La Rioja**, de acuerdo con las aspiraciones y necesidades sociales como establece su artículo 1.1), con especial mención al objetivo que determina en su artículo 2.c) de *“coordinar la política territorial de La Rioja con la Estrategia Territorial Europea así como con la actuación territorial del Estado en La Rioja”.*

Sin embargo, en el caso de la **Región de Murcia**, se opta por regular a la Ordenación del Territorio dentro del amplio marco de una ley del Suelo<sup>615</sup>, constituyendo ésta, en su Exposición de Motivos, la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y medioambientales con incidencia territorial, formulada mediante los instrumentos oportunos definidos en ella.

Algo similar sucede con la normativa de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de **Castilla La Mancha**, cuyo objeto básico consiste en la regulación de la ordenación del territorio y de la utilización del suelo para su aprovechamiento urbanístico en Castilla-La Mancha (artículo 1), delimitándose más concretamente los fines de lo que denomina *acción pública territorial* en su artículo 5, de acuerdo con los ya mencionados de la Carta Europea.

Configuración eminentemente pública de la actividad de ordenación territorial que igualmente se reconoce en la normativa conjunta de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de **Canarias**, la cual define la actividad de Ordenación Territorial, junto a la de los Recursos Naturales, del Litoral y Urbanística, como una función pública cuya competencia corresponde a la Comunidad Autónoma, a las Islas y a los Municipios, por lo que se conforma como el gran entramado normativo que conglomera toda actividad de

---

<sup>615</sup> Ley que vino a completar a la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia.

ordenación del Espacio en Canarias<sup>616</sup>. Y más concretamente, en cuanto a la Ordenación del Territorio, su artículo 5 dispone que deberá procurar un amplio elenco de fines específicos en la misma línea que los vistos en las anteriores normativas autonómicas.

En el caso de **Navarra**, el artículo 27 de su Ley define expresamente qué debe entenderse por Ordenación del Territorio, como el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y planes que orienten y regulen las actuaciones y asentamientos sobre el territorio, en función del objetivo de conseguir una adecuada relación entre territorio, medio ambiente, población, actividades, servicios e infraestructuras, con el objetivo básico de lograr la vertebración del territorio. Y como en las últimas normativas de ordenación vistas anteriormente, define a la actividad de Ordenación del territorio como una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo (artículo 2.1)<sup>617</sup>.

Este reconocimiento expreso de la naturaleza pública de la actividad de Ordenación del Territorio se repetirá asimismo en la legislación de **Extremadura**, la cual en su artículo 2 la define como una “función pública de organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como de su transformación mediante la urbanización y la edificación, que corresponde, en sus respectivas esferas de competencia, a la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y los Municipios de la misma...”<sup>618</sup>.

---

<sup>616</sup> A este respecto, este Decreto Legislativo de Canarias aúna, en cuanto a la delimitación de sus objetivos e instrumentos, a la ordenación de los Recursos Naturales y del Territorio, algo lógico si tenemos en cuenta el ámbito de aplicación regional que poseen ambas actividades. Así, en cuanto a los objetivos de la Ordenación de los Recursos Naturales, la misma procurará la consecución de un desarrollo sostenible, el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos, la preservación de la biodiversidad y de la singularidad y belleza de los ecosistemas y paisajes, la integración en la Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos de los espacios que lo requieran por sus características y la promoción de la investigación en dichos espacios, y, finalmente, la mejora de la calidad de vida de las comunidades vinculadas a las áreas de influencia de dichos espacios.

<sup>617</sup> En este sentido, aunque la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, se denomina "de Ordenación del Territorio y Urbanismo", a diferencia de la regulación completa que hace de la materia urbanismo -régimen del suelo, planificación, gestión, disciplina, intervención en el mercado del suelo, etcétera.-, en lo que atañe a la materia Ordenación del Territorio se trata de una Ley que se limita a crear instrumentos de planificación territorial, nada más, aunque sí incorpora normas sobre gestión y ejecución de la política territorial, de disciplina y control, de coordinación y cooperación entre Administraciones. Por tanto, puede decirse que identifica la Ordenación del Territorio con la mera planificación territorial, esto es, con la labor primera de elaboración de documentos gráficos o normas, pero relegando u olvidando la importante labor de gestión y control territorial.

<sup>618</sup> A través de esta actuación Pública, y sobre la base de la cooperación y coordinación interadministrativas, se pretende el desarrollo racional y equilibrado de las actividades en el territorio, garantizando su diversidad y complementariedad y asegurando su óptimo aprovechamiento; la armonización del desarrollo económico y social con la preservación y mejora del medio ambiente urbano y natural; la promoción de la cohesión e integración sociales, así como de la solidaridad autonómica e intermunicipal. Por lo demás, determina los objetivos específicos de la actividad de Ordenación Territorial en el artículo 4.

Para finalizar, merecen especial mención las normativas de Ordenación territorial de la Comunidad Valenciana y de Madrid. Así, primeramente la **Comunidad Valenciana** opta por regular conjuntamente la Ordenación del Territorio con la Protección del Paisaje, y según afirma TERESA PAREJO NAVAJAS, diseña un sistema de Ordenación del Territorio flexible e innovador, apoyado no sólo sobre los principios rectores de la política social y económica recogidos en la Constitución Española, sino también sobre otros nuevos, de carácter transversal, que se complementan entre ellos para el logro de los objetivos y principios materiales de Ordenación Territorial, y que son, en definitiva, los acordados por los Estados miembros de la UE en el documento de la Estrategia Territorial Europea<sup>619</sup>.

Y por lo que respecta a la **Comunidad de Madrid**, enmarca a la Ordenación del Territorio dentro de un maco general de Medidas de Política Territorial, regulándose al mismo tiempo que los usos del Suelo y el Urbanismo. Esta Ley, define en su artículo 13 a la Ordenación del Territorio como una función pública de gobierno del territorio para la organización racional y equilibrada de su utilización y, en general, de los recursos naturales, que propicie la cohesión e integración social de la Comunidad de Madrid<sup>620</sup>. Más

---

<sup>619</sup> *La Estrategia Territorial...* sic, pág. 88. En cuanto a la Ley 6/1989, de 7 de julio, la misma autora indica que la puesta en marcha de la política territorial definida por la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 a que atiende la Exposición de Motivos, buscaba asegurar la coordinación entre sectores al tiempo que organizar la cooperación entre los diversos niveles de decisión y la distribución de los medios financieros en la Comunidad Autónoma. Por eso, definía como objetivos fundamentales de la Ordenación del Territorio la mejora de la calidad de vida que, entre otras cosas, se concreta en una mayor accesibilidad de la población a los equipamientos colectivos de todo tipo y en la mejora de las infraestructuras; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente que haga compatible la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos y su conservación; la utilización racional y equilibrada del territorio mediante la definición de usos compatibles, potenciando al tiempo la creación de infraestructuras y la preservación de actividades. Todo ello acompañado de una más completa política territorial que permitiera conseguir objetivos de interés general. La redacción de esta Ley, tal y como ella misma indica, obedecía a la necesidad de resolver, desde una óptica supramunicipal, los complejos problemas territoriales que afectan específicamente a la Comunidad Valenciana. Para ello, el proceso de ordenación planteado se basaba fundamentalmente en dos instrumentos de carácter global, el *Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana*, instrumento básico para el cumplimiento de los objetivos de la Ley, y el *Programa de Ordenación del Territorio*, instrumento de coordinación que define los criterios, acciones y proyectos de interés territorial de la Comunidad Autónoma para un período máximo de cuatro años; y otros de ámbito más reducido, los *Planes de Acción Territorial*, tanto de carácter *sectorial* como los *integrados*, cuya finalidad es la compatibilización y coordinación de las políticas sectoriales y urbanísticas a nivel supramunicipal.

Por lo demás y como señala RICARDO GARCÍA MACHO en la obra colectiva *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Thonsom-Civitas, Navarra 2007, pág. 684, la Ley Valenciana 4/2004, de 30 de junio, parte de la exclusividad de la competencia autonómica en materia de Ordenación del Territorio y así se dice expresamente en su preámbulo y también en el artículo 1.1 o en el 3.1, precepto éste que otorga competencia a la Generalitat, pero asimismo a los Entes locales.

<sup>620</sup> Por lo tanto, tal y como señala la Ley en su Exposición de Motivos, estamos ante una concepción de la Región entendida como espacio definido e integrado, al propio tiempo susceptible y demandante de un gobierno y, por tanto, de una política territorial positiva orientada a potenciar las oportunidades de desarrollo económico estable, armónico y compatible con la preservación de los valores naturales y los equilibrios ecológicos básicos, al igual que, por ello mismo, a corregir las tendencias de transformación territorial incompatibles, o cuando menos contradictorias, con dicho desarrollo, lo cual no debe entenderse, en ningún caso, como un ejercicio de homogeneización reductiva, sino más bien, de la potenciación de los valores positivos diferenciales de cada zona, sin perjuicio de la eliminación o corrección de las situaciones que perturben el acceso y disfrute de los elementos determinantes de la calidad de vida.

concretamente, ÁNGEL ZURITA LAGUNA indica que la Ley entiende que la Ordenación Territorial como una ordenación estratégica desde una visión global del territorio, es decir, en términos de un verdadero *gobierno del territorio*<sup>621</sup>.

## **2 Los Principales instrumentos de Ordenación Territorial establecidos en las Leyes autonómicas**

Como hemos podido comprobar en los puntos anteriores, cada normativa autonómica de Ordenación Territorial determina que, junto a los objetivos específicos que debe lograr la actividad, para su consecución la Ordenación del Territorio debe instrumentalizarse, esto es, debe extender una serie de herramientas marco en los que se despliegue la actividad pública y al que deban ajustarse no sólo las Administraciones operantes dentro del ámbito autonómico, sino también los propios particulares.

No en vano autores como ÁNGEL ZURITA LAGUNA afirman que la Ordenación Territorial es una política que ha de ser clara, viva y flexible, con señalamiento de metas a largo plazo, con programas a medio plazo y con posibilidad de revisión y adaptación a corto plazo. Una política en definitiva, en la que el planeamiento, la programación, el seguimiento y la sensibilidad ante las evoluciones sociales son aspectos fundamentales<sup>622</sup>.

En este sentido, MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA indica que las leyes de Ordenación del Territorio definen esencialmente los instrumentos en que se materializa esta función pública, y por otro lado concreta que estos instrumentos se materializan en los *planes territoriales*, pero junto a ellos se configuran otras figuras de variado alcance y contenido que vienen a completar el marco de acción de la Ordenación Territorial, como por ejemplo los *planes sectoriales*, los *planes de ordenación de los espacios rurales y del medio natural*, los *programas de actuación*, los *proyectos de ejecución*, las *evaluaciones de impacto* y los *sistemas de información*<sup>623</sup>.

Por lo demás, ROMÁN RODRÍGUEZ GONZÁLEZ señala que las diferentes leyes autonómicas definieron un sistema de planeamiento de Ordenación Territorial con unos instrumentos de intervención muy semejantes,

---

<sup>621</sup> *Ordenación del territorio...* sic, pág. 652. El autor además, comenta que la Ley establece incluso una definición descriptiva a tenor de la cual la referida ordenación es el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y programas que oriente y regulen las actuaciones y procesos de asentamiento sobre el territorio.

<sup>622</sup> *Ordenación del territorio...* sic, pág. 638.

<sup>623</sup> *La ordenación del territorio en España...* sic, pág. 202.

pero con un desarrollo posterior muy desigual, que descansa sobre dos pilares esenciales como son los instrumentos de ordenación de escala regional y los de ámbito subregional<sup>624</sup>.

**a) La importancia del *Plan* como eje del sistema de instrumentos de Ordenación Territorial**

Es necesario para este estudio plantear, previamente al desarrollo de los instrumentos de Ordenación Territorial que encontramos en las diferentes Leyes de Ordenación Territorial, un concepto importante que es el centro neurálgico de dichas Leyes y que conforman el *planeamiento territorial*, ya que su elaboración, aprobación, contenidos y repercusiones en el ámbito concreto de cada Comunidad Autónoma y más concretamente en la de Andalucía, será el planteamiento central del presente Trabajo hasta su conclusión<sup>625</sup>.

La materialización de la Ordenación Territorial se instrumenta a través del Plan territorial. Más aún, hay que decir que no hay Ordenación del Territorio sin estos Planes. Así, las distintas leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas siguen, en general, los modelos planteados por las primeras normativas de las de Cataluña y Madrid, las cuales son normativas instrumentales que definen el contenido de los planes territoriales, sometiendo a sus determinaciones la planificación sectorial y que, progresivamente, han incorporando nuevos instrumentos, tales como los Programas de Actuación, los Proyectos Territoriales o las Evaluaciones de Impacto Territorial, que dotan a las Comunidades de una mayor capacidad de iniciativa y de control de los procesos territoriales.

De esta manera, los planes sectoriales y restantes figuras citadas y que veremos a continuación, son instrumentos de la Ordenación del Territorio en la medida en que sus contenidos se desarrollan de acuerdo con el plan territorial. Pero en qué consiste el plan será la primera cuestión a resolver.

Pues bien, el *Plan* es el instrumento administrativo en el que se identifican los problemas territoriales, se definen los intereses públicos y privados, y se ponderan y establecen las soluciones de acuerdo con los objetivos planteados y con los requisitos previstos en las leyes. Así, el plan

---

<sup>624</sup> *Territorio. Ordenar...* sic, pág. 189.

<sup>625</sup> Las limitaciones en cuanto al alcance de los documentos elaborados para la ordenación efectiva del territorio, y la necesidad cada vez más perentoria de acometer la coordinación de los planeamientos urbanísticos, sobre todo en los ámbitos donde el crecimiento es más dinámico como es el caso de las aglomeraciones urbanas y el litoral, justificó que la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, como la mayor parte de las leyes autonómicas promulgadas hasta esa fecha, se caracterice por ser sobre todo una “ley de instrumentos”; se regula la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, entendiéndose que su función es la coordinación de las políticas que inciden en la ordenación física del territorio, por lo que su ejercicio se efectúa, principalmente, mediante la técnica de la planificación.



territorial ha de jugar un triple papel: debe establecer un modelo físico; ha de racionalizar el conjunto de políticas con repercusión territorial, y ha de conjugar los distintos intereses y competencias que inciden en el territorio<sup>626</sup>.

La necesaria flexibilidad que ha de contener este modelo de plan se ha plasmado en las distintas leyes de Ordenación Territorial mediante determinaciones de distinta naturaleza (normas de aplicación directa, directrices, criterios, recomendaciones, etcétera), que posibilitan una necesaria gama de opciones y proporcionan un margen de maniobra a las Administraciones implicadas, haciendo más viable la confluencia de los distintos intereses en una ordenación integral del territorio. De este modo, la legislación en materia de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas, estructura y organiza básicamente un sistema jerarquizado de planificación en que el planeamiento urbanístico queda vinculado por la planificación territorial y sectorial; todos estos son tipos de planificación física diferentes pero vinculados estrechamente formando una unidad<sup>627</sup>.

El sistema establecido trata de garantizar la prevalencia de la planificación integral y su materialización a través de los restantes instrumentos. Este sistema de vinculaciones entre instrumentos no resuelve del todo aspectos esenciales de la planificación integral como es la carencia, en determinadas Comunidades Autónomas, de instrumentos propios para la ejecución del plan territorial en los que materializar las propuestas de interés supralocal. Esta circunstancia hace que se produzca la concreción de sus contenidos a través de los mecanismos tradicionales urbanísticos, lo que implica una gran lentitud en el cumplimiento de las determinaciones del plan, pues se hace necesaria la intervención de los municipios para incorporar determinaciones que posibiliten el efectivo cumplimiento de sus propuestas. Este hecho origina tensiones con los mismos, que se ven requeridos a

---

<sup>626</sup> Por tanto, ello hace que el mismo se constituya tanto en un instrumento de gobierno del territorio, que plasma físicamente una política o modelo territorial, como en un mecanismo de coordinación y compatibilización, lo que requiere el establecimiento de todo ese largo proceso de tramitación con sucesivas fases de aprobación, audiencia e información pública que caracteriza a la planificación urbanística y territorial cuando esta afecta directamente distintos intereses, tanto de los particulares como de las distintas Administraciones.

<sup>627</sup> Así, OMAR BOUAZZA ARIÑO los describe en su obra *Ordenación del Territorio...* sic, pág. 44, de la siguiente manera: “*la planificación territorial* se refiere a la planificación física de ámbitos territoriales que pueden abarcar ámbitos supramunicipales (regionales o subregionales como, por ejemplo, los planes comarcales), nacionales y supranacionales. *La planificación sectorial* se refiere a la planificación física de un sector específico de incidencia territorial como, por ejemplo, el turismo, las carreteras, los ferrocarriles, el agua, la energía, los espacios naturales, etcétera. La ordenación sectorial podrá realizarse a nivel supramunicipal, regional, nacional y supranacional. Considerada de una manera independiente, es una forma fácil y rápida de ordenar un sector concreto del territorio, frente a la mayor complejidad que implica una ordenación conjunta de todos los sectores de una manera coordinada. *La planificación urbanística*, se refiere básicamente a la ordenación de las ciudades, es decir, la planificación física de municipios y otras entidades locales como, por ejemplo, las áreas metropolitanas. Podrá ser, a grandes rasgos, general (por ejemplo el PGOU de un municipio) o especial, referida a un sector concreto como, por ejemplo, el turismo.

modificar o revisar el planeamiento para la adopción de determinaciones que se justifican sólo desde la perspectiva supralocal y que han de tener acomodo en sus instrumentos<sup>628</sup>. En el sistema jerarquizado de planes instituido por las leyes de ordenación del territorio no se establecen diferencias sustanciales de contenido entre los planes de escala regional y subregional; sin embargo, en la práctica estos planes presentan diferencias que se deben fundamentalmente a su posición en el sistema jerárquico de planificación<sup>629</sup>.

Los contenidos más habituales que establecen los planes, atendiendo a los documentos ya aprobados y a lo establecido por las normativas de Ordenación Territorial, son, en síntesis, los siguientes: definición del sistema urbano con indicación de los núcleos de población que han de ejercer una función directiva y reequilibradora; establecimiento de criterios para la localización de infraestructuras y equipamientos supramunicipales; delimitación de áreas a proteger por sus características naturales, agrícolas, forestales o paisajísticas; delimitación de ámbitos de aplicación de planes territoriales subregionales y sectoriales; delimitación de zonas con características homogéneas por situación o características socioeconómicas y/o potencial de desarrollo y definición de áreas en las que deben promoverse usos específicos.

Nos encontramos, por tanto con unos planes integrales que incorporan todas las políticas sectoriales, ya sean las propias de competencia de la Comunidad Autónoma o las propias del Estado y de los municipios. No hay materias exentas a la ordenación territorial, siempre que estas materias sean decisivas para la ordenación del territorio, y tampoco hay territorios exentos. Es la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma el que es objeto del plan, lo que incluye dominio público, zonas de servidumbre, etcétera.

## **b) Los Planes o Directrices de Ordenación Territorial de ámbito regional**

---

<sup>628</sup> Esta cuestión ha sido abordada por las legislaciones de algunas Comunidades Autónomas, que han adoptado unas figuras que posibilitan la instrumentación directa de los planes en cuestiones estratégicas de interés supramunicipal, ya sea mediante las Actuaciones de Interés Regional y los Proyectos de Alcance Regional, como es en el caso de Madrid; mediante los Planes de Acción Territorial Integrados, como ocurre en el caso de la Comunidad Valenciana; o a través de los Planes Especiales, en el caso de Andalucía hasta la aprobación del POT. De esta manera, se produce una más adecuada resolución de los problemas territoriales de carácter supramunicipal con instrumentos propios de competencia de la Comunidad Autónoma.

<sup>629</sup> Así, los planes de Ordenación del Territorio se constituyen fundamentalmente en programas de gobierno del territorio, de orientación de políticas y definición del marco de actuación que establece las estrategias y pautas que deben ser desarrolladas por las políticas sectoriales y por la planificación territorial del escalón subregional. Al plan se le achaca, adicionalmente, el papel simbólico de representación y expresión formal de la territorialidad, de las señas de identidad que definen a la Comunidad Autónoma. En todo caso, los planes presentan cada vez una mayor propensión a la inclusión de propuestas destinadas a la dinamización territorial mediante la adopción de operaciones que supongan un salto cualitativo en la transformación del territorio, lo que implica una orientación más decidida y activa frente a las tradicionales medidas de ordenación de usos y de contención de fenómenos indeseados, que han sido los habituales en toda la práctica de la Ordenación del Territorio.

Independientemente de esta tipología mencionada anteriormente, y más o menos variada de posibilidades según la Comunidad Autónoma tal y como veremos seguidamente, como expone este autor a la cabecera de todo este entramado de figuras de planificación de Ordenación Territorial se sitúa el *Plan Regional*, el cual puede adoptar formalmente la denominación de *Directrices* o la más tradicional de *Plan*<sup>630</sup>, aunque hay otras Comunidades Autónomas como Valencia (artículos 37 a 42), Madrid (artículos 14 y siguientes) y Navarra (artículos 31 a 33), que han optado directamente por configurar este tipo de instrumentos acentuando su misión de vehículo de la política autonómica territorial, denominándolos como *Estrategias* o *Planes Estratégicos Territoriales*<sup>631</sup>.

En general, estos instrumentos de Ordenación del Territorio de ámbito regional, tienen como funciones esenciales establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio, así como ser el marco de referencia para la acción pública de incidencia territorial<sup>632</sup>, y para ello en la totalidad de legislaciones autonómicas de Ordenación del Territorio se han establecido instrumentos de gran flexibilidad pero a la vez de una gran complejidad por el variado conjunto de aspectos que los mismos deben abordar.

Con este objeto, se integran en los mismos una serie de contenidos habituales, como por ejemplo la determinación del sistema urbano, los criterios para la localización de infraestructuras y equipamientos supramunicipales, la

---

<sup>630</sup> Sin embargo y como indica igualmente a este respecto BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA en *La Ordenación del Territorio en España...* sic, pág. 202, la distinta denominación de Directrices o de Plan regional, no ha venido en la práctica a subrayar diferencias en cuanto a los contenidos de estas figuras de carácter integral, como se observa del análisis comparado de la normativa de Ordenación del Territorio y como se ha podido demostrar en los instrumentos aprobados o que se encuentran en proceso de aprobación. Así, la mayoría de las normas autonómicas han optado por el término Directrices, como son el País Vasco (artículos 4 a 10), Galicia (artículos 6 a 11), Asturias (artículos 28 a 33), La Rioja (artículos 22 a 29), Murcia (artículos 16 a 19), Canarias (artículos 15 a 16), Extremadura (artículos 48 a 53), Castilla y León (artículos 8 a 13), Baleares (artículos 5 a 7) y Aragón (artículos 15 a 25). Y por otro lado, las Comunidades que optan por la denominación de Plan de Ordenación del Territorio, son Cataluña (artículos 4 a 11), Cantabria (artículos 11 a 18), Castilla La Mancha (artículo 18), o Andalucía, que analizaremos en el apartado siguiente de este capítulo.

<sup>631</sup> Para ROMÁN RODRÍGUEZ GONZÁLEZ en *Territorio...* sic, pág. 189, estos instrumentos de Ordenación Territorial de escala regional tienen una carga estratégica muy importante, mucho más significativa que la normativa o reguladora, ya que para el autor en buena medida representan la aproximación institucional a la territorialidad, esto es, a la concepción del espacio que es objeto de administración y gobierno de la Comunidad Autónoma, constituyendo en algunos casos lo que denomina como “estatutos de territorio”, o una “Constitución de territorio”.

<sup>632</sup> De hecho y como indica ÁNGEL ZURITA LAGUNA en *Ordenación del territorio...* sic, pág. 651 en referencia al Plan Territorial General catalán, su función ordenadora se determina por relación a la definición de los objetivos de equilibrio territorial de interés general para Cataluña, y del marco orientador de las acciones que se emprendan para crear las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos. Por ello, concluye que en el establecimiento de sus determinaciones ha de operar distinguiendo las zonas deprimidas, zonas de desarrollo y zonas congestionadas, lo que configura al Plan como un documento estratégico de determinación, además, del marco directriz de la Ordenación Urbanística y de las políticas sectoriales con incidencia territorial.

delimitación de las áreas de especial protección, la delimitación de ámbitos de aplicación de planes territoriales subregionales y urbanísticos, o la delimitación de áreas en las que deben promoverse usos específicos. Y estos contenidos existentes en la mayoría de planificaciones regionales, se ven en muchos casos completados con aspectos más específicos en determinados instrumentos<sup>633</sup>.

Por otro lado, podríamos afirmar que estos Planes tienen una doble naturaleza jurídica, ya que unas veces sus determinaciones unas veces son vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares como hemos comentado anteriormente, y otras veces únicamente son orientativas para las Administraciones. Así, en cuanto a su alcance las diferentes Leyes de Ordenación Territorial definen diferentes grados de concreción, llegando a distinguirse entre Normas, Directrices, Recomendaciones, Criterios u Orientaciones, según los casos, o directamente a no establecer su alcance el cual, como hace la Comunidad de La Rioja (artículo 27.2), se determina por el propio instrumento de ordenación, vinculando en los términos en que se establezca en el momento de su aprobación.

### **c) Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional**

Junto a los anteriores planes o directrices de ámbito regional, se encuentran otros instrumentos de carácter integral como los Planes Subregionales, cuya naturaleza y contenido es similar e incluso cumplen los mismos fines e instrumentan las mismas o muy similares funciones, pero sin embargo sus determinaciones tienen una mayor concreción debido al ámbito territorial al que se aplican, siempre de escala variable e inferior a la regional. De este modo, desarrollarían las Directrices o Planes de Ordenación Territorial de ámbito regional en las áreas o zonas supramunicipales que éstas delimiten, concretando y pormenorizando en cada una de ellas los criterios específicos de ordenación que dichas Directrices establezcan.

Además, necesariamente deben mostrar coherencia con los objetivos y criterios de otros instrumentos de ordenación territorial de rango superior, aunque desarrollan un carácter vinculante en su ámbito de aplicación, referencia y orientación para la formulación de las políticas sectoriales y para la programación de los recursos económicos de las Administraciones públicas.

---

<sup>633</sup> Por ejemplo, la indicación de de zonas con riesgos catastróficos y criterios de actuación para su prevención (como se prevé en el artículo 7.1.f) de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía); techos máximos de crecimiento de los diversos usos del suelo (artículo 6.1.a) Ley de Islas Baleares); criterios de compatibilización del planeamiento urbanístico y de la planificación sectorial con incidencia sobre el territorio (artículo 29.f) de la Ley de La Rioja); las magnitudes de referencia para el crecimiento poblacional y la ocupación del suelo en relación con la programación de infraestructuras y servicios, etcétera.

Analizando de esta manera las diferentes normativas autonómicas, podemos concluir que la maría de las Comunidades tienden a regular independientemente este tipo de planes subregionales dentro de sus instrumentos de Ordenación Territorial, independientemente de la denominación que le den<sup>634</sup>.

#### **d) El Planeamiento sectorial**

Por su parte, los planes sectoriales se destinan específicamente a la ordenación y programación de las infraestructuras, equipamientos, dotaciones, y servicios de carácter público<sup>635</sup>. Dichos planes, tienen como objeto regular la implantación de determinadas actuaciones de indudable incidencia territorial en materia de infraestructuras, dotaciones u otras instalaciones, tanto de iniciativa pública como privada, que se asienten sobre varios términos municipales o de aquellas cuya incidencia trascienda el simple ámbito local por su magnitud o por sus características especiales, como por ejemplo dispone la Ley de Ordenación Territorial gallega (artículos 22 a 25).

En este sentido y como señala MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, el objetivo general de esta regulación, independientemente de su denominación, del contenido o delimitación de las materias o determinaciones que se presente en las diferentes normativas autonómicas, consistiría en integrar en el marco de la Ordenación del Territorio la planificación sectorial, para someterla al mecanismo de la coordinación con la planificación de carácter integral<sup>636</sup>.

---

<sup>634</sup> De este modo, se establecen en la legislación del País Vasco los *Planes Territoriales Parciales* (artículos 11 al 15), con la misma denominación que en Cataluña (artículos 12 a 16); los *Planes Territoriales Integrados* en Galicia (artículo 12 a 15); los *Planes de Ordenación Territorial* en Murcia (artículo 24 a 30), Castilla La Mancha (artículo 18), Canarias (artículos 23 y 24), Navarra (artículos 34 a 37), o Extremadura (artículos 54 a 59); *Directrices de Ordenación Territorial de ámbito subregional* en Castilla y León (artículos 14 a 19); *Planes de Acción Territorial* en Valencia (artículos 43 a 60); *Planes Territoriales Insulares* en Islas Baleares (artículos 8 a 10), o las *Directrices parciales de Ordenación Territorial* en Aragón (artículos 26 a 29).

<sup>635</sup> Como bien indica en relación a este carácter público MANUEL BANABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA en *Ordenación del Territorio...sic*, pág. 205, en Galicia estos planes pueden ser promovidos por la iniciativa privada (Ley 10/1995, artículo 22.3), y del mismo modo en Navarra, cuando ésta gestione servicios públicos (Ley foral 10/1994, artículo 61.3).

<sup>636</sup> *Ordenación del Territorio en España...sic*, pág. 206. Así, el autor describe que en algunas legislaciones se ha seguido un modelo sencillo como en la catalana, la vasca o en la andaluza, en las que el contenido de la planificación sectorial no viene expresamente predeterminado, dejándose a lo que se establezca en las respectivas legislaciones sectoriales, ya que sólo se definen algunas determinaciones que tratan de asegurar la correcta integración de la planificación sectorial en el marco de la Ordenación del Territorio. Y por el contrario, en otras normativas se avanza en la definición de los mismos regulándose expresamente el conjunto de aspectos que estos planes deben contener, lo que constituye toda una creación *ex novo* de instrumentos para la satisfacción de las necesidades sectoriales de ordenación. Por otro lado, indica este autor que en las normativas de Ordenación de Territorio se determinan normalmente y de forma genérica las materias que podrán estar sujetas a planificación, como en el caso de Andalucía, que analizaremos más adelante, cuya vía propuesta consiste en la enumeración, en un anexo

En cuanto a su ámbito de actuación, las normativas habilitan por regla general a que su delimitación sea efectuada por el Gobierno de la Comunidad Autónoma en el acto de la formulación del plan, aunque en algunos casos se predetermine su ámbito territorial<sup>637</sup>. E incluso en ocasiones, estos planes se pueden desarrollar para ámbitos municipales, de modo que su denominación no se corresponde realmente con su contenido que, más que territorializar las necesidades de un sector completo, en realidad parecen orientadas a regular la implantación de una actuación sectorial concreta.

#### **e) Los Planes de ordenación del Medio Ambiente**

Se trata de otro claro ejemplo de planificación específica, consistiendo éstos en instrumentos que tienen por objeto proteger ámbitos delimitados por sus especiales características naturales, ecológicas, paisajísticas, agrícolas, ganaderas o forestales, o en definitiva, establecer una regulación de los usos y actividades y la delimitación de las zonas objeto de especial protección y que ya tuvimos ocasión de estudiar más detenidamente en cuanto a su contenido y finalidades en el Capítulo primero de esta Tesis.

Sin embargo, sí es interesante en este punto señalar de ellos que la regulación de los contenidos de estos planes es muy variada, y así hay Comunidades Autónomas como Castilla y León, que incorpora como figura propia de Ordenación del Territorio estos planes de ordenación de los recursos naturales, y otras como por ejemplo Galicia, en los que se efectúa una plena integración entre los instrumentos derivados de la legislación territorial y la ambiental<sup>638</sup>.

#### **f) Otros Instrumentos de Ordenación Territorial: Los Programas de Actuación, Proyectos Territoriales y las Evaluaciones de Impacto Territorial**

Por último y dentro de la casuística de instrumentos de Ordenación del Territorio que presentan las normativas en esta materia de las distintas Comunidades Autónomas, tenemos que señalar algunos muy específicos como son los Programas de Actuación, los Proyectos Territoriales, las Evaluaciones

---

a la Ley, de las materias que en caso de ser planificadas han de someterse al procedimiento de tramitación establecido en la propia Ley.

<sup>637</sup> Así, por ejemplo en la normativa de las Islas Baleares, su ámbito es suprainsular o insular, si son formuladas en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial (Ley 14/2000, artículo 11.3), e insular también si son en desarrollo de planes insulares (artículo 11.2). Y en el caso de Canarias, el ámbito puede ser regional, insular o comarcal (Decreto Legislativo 1/2000, artículo 23.3).

<sup>638</sup> De este modo, encontramos regulaciones específicas de estos instrumentos de Ordenación Territorial por ejemplo en Galicia (artículos 26 a 31), Asturias (artículo 25.2), Madrid (artículo 14.4), o Castilla y León (artículo 26).

de Impacto Territorial y los Sistemas de Información, con mayor o menor reflejo en las regulaciones autonómicas pero que en definitiva persiguen la complementación o mayor concreción de las delimitaciones o efectos de los instrumentos anteriormente analizados.

En este sentido, tenemos primeramente los **Programas de Actuación**, los cuales tienen resumidamente por objeto abordar la programación de las acciones y elementos que materializarán el modelo físico definido en los planes territoriales integrales o sectoriales, entendiendo estos programas como proyectos que se han de realizar a corto y medio plazo dentro de los planteamientos de ordenación territoriales generales.

De este modo, su objetivo sería la coordinación de las actuaciones de trascendencia territorial que vayan a realizar las distintas Administraciones en el territorio y la conexión o vinculación de estas acciones coordinadas con la planificación económica, con la programación presupuestaria y con los programas de los planes urbanísticos<sup>639</sup>.

Seguidamente tenemos los **Proyectos Territoriales**, los cuales independientemente de su denominación o ámbito de actuación, se idean con el objeto de resolver los problemas que la ejecución de proyectos concretos de trascendencia supramunicipal pueda tener en relación con el planteamiento y las competencias urbanísticas municipales<sup>640</sup>. Su objeto es muy amplio y puede ir dirigido esencialmente, al desarrollo de infraestructuras, dotaciones e instalaciones, así como a la construcción de viviendas de protección oficial o de promoción pública. Señalar además, que mediante este instrumento la Comunidad Autónoma determina la consideración del proyecto como de interés regional y posibilita su ejecución material previa evaluación de su incidencia territorial y/o ambiental, incluso en contra de las determinaciones del planeamiento territorial y/o municipal, que en consecuencia debe ser modificado o revisado.

Y por último, encontramos las **Evaluaciones de Impacto Territorial o Estructural**, reguladas por ejemplo en la Comunidad Autónoma de Asturias (artículos 42 a 45, Decreto Legislativo 1/2004), y cuyo objeto define perfectamente en el artículo 42 de esta norma como “el conjunto de estudios y análisis encaminados a predecir, valorar y adecuar la posible incidencia que

---

<sup>639</sup> Así, ejemplos de estos Programas los encontramos en las normativas de Ordenación Territorial de Galicia (artículos 16 a 21), Asturias (artículos 34 a 37), Murcia (artículos 31 a 36), Canarias (artículos 25 y 26), Navarra (artículos 38 a 41), Madrid (artículo 13.3 ), Valencia (artículos 43 a 60) o Aragón (artículos 30 a 35).

<sup>640</sup> De este modo, nos encontramos las regulaciones de Asturias (artículos 38 y 39), La Rioja (artículos 34 a 37), Castilla La Mancha (artículos 19 y 23), Extremadura (artículos 60 a 65) o Castilla y León (artículos 20 a 25).

una actuación o grupo de actuaciones haya de tener sobre un ámbito espacial determinado”, pudiendo a su vez implicar una evaluación preliminar del impacto ambiental, referido a la determinación del posible impacto sobre el medio ambiente natural o edificado; o de evaluación de impacto estructural, referido al análisis de los costes y beneficios económicos y sociales derivados directa e indirectamente de la actuación prevista, así como su incidencia en el sistema de núcleos de población, infraestructuras, equipamientos y servicios.

### **3. Las posibles relaciones en materia de Ordenación del Territorio con las políticas sectoriales y las Corporaciones Locales y los instrumentos de coordinación previstos**

Teniendo en cuenta estos instrumentos de Ordenación Territorial expuestos y recordando la posible coexistencia, que ya afirmamos en apartados anteriores de esta Tesis, de competencias de diferentes Administraciones como la estatal de carácter sectorial junto a competencias de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas, podemos afirmar que, en este caso, las posibles relaciones o interconexiones que necesariamente se pueden generar entre ambas se articulan a través del Plan de Ordenación del Territorio pues, como indica entre otros ÁNGEL ZURITA LAGUNA, es el único procedimiento establecido en el que pueden coordinarse los diferentes ámbitos competenciales en soluciones coherentes y de síntesis<sup>641</sup>.

El doble papel de este instrumento, como modelo físico que diseña la instancia administrativa y que se define a través de la adopción de criterios y determinaciones de ordenación, y como gobierno del territorio que racionaliza el conjunto de políticas con repercusión en el mismo, requiere canalizar los intereses en juego mediante determinaciones flexibles que, por una parte, no anulen el margen de discrecionalidad atribuible a las políticas sectoriales y urbanísticas ni, por otra, hagan del Plan un mero instrumento indicativo.

La necesaria flexibilidad que ha de contener este modelo de Plan sólo se ha plasmado en algunas leyes territoriales como Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Madrid<sup>642</sup>, y de este modo, la naturaleza de las

---

<sup>641</sup> De hecho este autor, en su ponencia *Ordenación del Territorio...sic*, pp. 647 y 648, parafraseando a GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en su *Curso de Derecho Administrativo*, concluye que si las Directrices son instrumentos idóneos para asegurar una coordinación puntual de las acciones de una pluralidad de sujetos dotados de autonomía funcional, sólo los planes, en cuanto actos complejos que incorporan un diagnóstico de la situación, un pronóstico de su evolución, un cuadro de prioridades y objetivos y un programa sistemático de acción en función de aquéllos, pueden asegurar globalmente la convergencia imprescindible de las distintas acciones, sin la cual no puede conseguirse el óptimo de eficacia en ningún sistema. Los planes, la planificación, constituyen por ello la máxima expresión de la coordinación en su aspecto funcional.

<sup>642</sup> En el caso de la Comunidad de Madrid, ÁNGEL ZURITA LAGUNA señala en *Ordenación del Territorio...sic*, pág. 652, que en su modelo de Ordenación Territorial se destaca la capacidad para ofrecer pautas



determinaciones que realizan estas leyes entre Normas, Directrices y Recomendaciones, o disposiciones similares, posibilita una necesaria gama de opciones que proporciona un margen de maniobra a las Administraciones implicadas y hace más viable la confluencia de los distintos intereses en una ordenación integral del territorio.

Por otro lado y en relación a las competencias de las Administraciones locales en materia urbanística, la legislación de Ordenación del Territorio estructura y organiza un sistema jerarquizado de planificación en que el planeamiento urbanístico queda vinculado por la planificación territorial y sectorial, así como por los planes sectoriales vinculados por los planes territoriales<sup>643</sup>. Asimismo y dentro de este último tipo de planes, los de ámbito subregional quedarían igualmente sometidos a los de ámbito regional y, de este modo, el sistema establecido garantiza la prevalencia de la planificación integral y, en teoría, su materialización a través de los restantes instrumentos. Pero este sistema de vinculaciones entre instrumentos no resuelve del todo aspectos esenciales de la planificación integral como es la falta de instrumentos propios en los que materializar las propuestas de interés territorial supralocal.

Sin embargo, la legislación autonómica de Ordenación del Territorio, salvo algunas excepciones como la de Islas Baleares, Cataluña o Aragón<sup>644</sup>,

---

especiales para la definición de las políticas económicas y sociales del Gobierno Central (artículo 131 C.E.), estableciendo bases y criterios para la concreción de convenios y conciertos entre ambos gobiernos para el desarrollo de las políticas estatales. Y para el caso de la Comunidad de Madrid (pág.654), señala que su sistema de Ordenación del Territorio, aunque diferenciado del de la Ordenación Urbanística, aparece engarzado y articulado con éste sobre la base de la participación municipal en la elaboración de los distintos instrumentos componentes del primero y de un complejo de reglas de relación normativa entre uno y otro. Mención especial hace en el caso de Islas Baleares, cuya Ley 8/1987 establece expresamente como uno de los objetivos de los diferentes instrumentos de Ordenación del Territorio, la participación de la sociedad en el proceso de la Ordenación Territorial.

<sup>643</sup> La materialización de los planes territoriales, mediante normas de obligado cumplimiento y proyectos de inversión, encierra un grave desequilibrio que puede restar efectividad a estos instrumentos. En efecto, si las determinaciones de los planes de Ordenación del Territorio entran en vigor inmediatamente y tienen una incidencia directa sobre la planificación urbanística, no ocurre lo mismo con sus propuestas inversoras, las cuales han de estar previstas en los anexos de las leyes de presupuestos anuales, y para ello ha de ocurrir que previamente se incluyan en los anteproyectos que los gobiernos autónomos presentan a sus respectivos Parlamentos. Precisamente porque no se puede condicionar la actuación soberana del Parlamento los planes suelen establecer prioridades entre actuaciones, pero no los plazos para la ejecución de las mismas; y esta inexistencia de garantías temporales de inversión es uno de los principales riesgos de inoperancia de los planes territoriales y de riesgo de rechazo de estos instrumentos por parte de los Municipios, que pueden ver a los planes territoriales como instrumentos que limitan su marco de actuación, sin garantías ciertas de ejecución de los proyectos inversores. De este modo, el Plan, entendido como contrato o acuerdo entre partes para el logro de un modelo pretendido en el que todos ceden (y aportan) con el fin de obtener unos resultados, puede quedar claramente comprometido. Esta cuestión no está en absoluto resuelta en las distintas normativas de Ordenación del Territorio.

<sup>644</sup> De este modo, la Comunidad Autónoma de Islas Baleares determina en su normativa que los instrumentos de ordenación territorial previstos son vinculantes para los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal en todos los aspectos que predominen los intereses públicos de carácter supramunicipal, y por ello, resulta fundamental el reforzamiento de los mecanismos de coordinación y cooperación entre las Administraciones competentes. Por su parte, la Ley de Cataluña configura a la materia objeto de estudio con un papel integrador de las diferentes

obvia la regulación de las relaciones interadministrativas, esto es, el establecimiento de fórmulas de arbitraje destinadas a la resolución de los conflictos entre las distintas Administraciones territoriales, y por otra parte la legislación sectorial estatal ha experimentado una evolución negativa en el establecimiento de fórmulas de cooperación (limitada a la técnica del informe previo), que posibiliten la concurrencia y el acuerdo. Esta carencia de fórmulas de cooperación, apenas subsanada en las últimas leyes aprobadas de Ordenación del Territorio, impide, en la práctica, la solución negociada de los posibles conflictos entre la política de Ordenación del Territorio y las políticas sectoriales estatales, lo que tiene como consecuencia la judicialización de las discrepancias mediante el conflicto formalizado.

Sin embargo, si parecen destacables en este sentido leyes como la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, la cual incorpora normas específicas sobre gestión y ejecución de la política territorial, de disciplina y control, de coordinación y cooperación entre Administraciones. De este modo, en los artículos 10 a 12, la Ley determina cuál es la distribución competencial autonómica y local en materia de Ordenación del Territorio y el Urbanismo, mientras que en los artículos 17 a 22 hace una previsión de las posibles relaciones interadministrativas, regulando a este respecto la coordinación de competencias, los deberes de cooperación e intercambio de información interadministrativa, la cooperación y la asistencia económica, técnica y administrativa, los convenios interadministrativos de colaboración urbanística o los consorcios urbanísticos.

---

actuaciones sobre el territorio de la Comunidad Autónoma, organizando estas actuaciones sectoriales bajo el paraguas de la coordinación, lo que a su vez conlleva la articulación de los procesos decisorios y el aseguramiento de la necesaria integración de esas políticas sectoriales en el seno de cada instancia administrativa territorial, estableciendo con ello los ejes de interconexión de las mismas entre sí.

Más concreta es la Comunidad aragonesa, cuya Ley introdujo un nuevo texto a la Disposición Adicional Novena, en el siguiente sentido: “1. A fin de garantizar su correcta inserción en el marco territorial definido por los instrumentos y normas de ordenación del territorio, los planes y proyectos con incidencia territorial promovidos en el ejercicio de sus propias competencias por la Administración del Estado y las Entidades y Organismos de ella dependientes, deberán someterse, con carácter previo a su aprobación, a informe preceptivo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón. 2. En todo caso, se considerará que tiene incidencia territorial la planificación hidrológica, incluyendo el Plan Hidrológico Nacional y los Planes Hidrológicos de Cuenca que afecten al territorio de Aragón. 3. El informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón versará sobre la coherencia del contenido de dichos planes y proyectos con la política de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón. 4. El plazo de emisión del informe será de dos meses. Transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento expreso, se considerará que el mismo tiene carácter favorable. 5. Lo previsto en el apartado 1 de esta disposición se aplicará también a los supuestos de modificación o revisión de los planes mencionados y de cualesquiera otros instrumentos normativos que, directa o indirectamente, afecten a las competencias de esta Comunidad Autónoma en materia de ordenación territorial y de aguas. 6. A la vista del informe emitido en cada caso por el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, su Gobierno adoptará el acuerdo o acuerdos que sean procedentes”. Por lo demás, hay que mencionar que en octubre de 2008 se ha creado en la Comunidad Autónoma una Comisión de Ordenación del Territorio, que emitirá dictámenes sobre planes y proyectos del Estado central, tal y como reconoce el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, así como la elaboración de un proyecto de Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (LOTA) que se remitirá próximamente a las Cortes de Aragón para su debate parlamentario. Contempla la figura de Plan y Proyecto de Interés General, como evolución de los antiguamente denominados proyectos supramunicipales, define y amplía las funciones del Consejo de Ordenación Territorial de Aragón, e incluye su competencia para emitir dictámenes previos a su aprobación, sobre proyectos o planes del Estado con incidencia en el territorio.

O también es el ejemplo del Título IV de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, que trata “de la coordinación y el asesoramiento” y define dos figuras: la Comisión de Ordenación del Territorio en los artículos 28 y 29, y el Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco en el artículo 30 (estos artículos se desarrollan en el Decreto 262 y 263/1990, de 2 de octubre)<sup>645</sup>.

Sin embargo y como regla general, en nuestra opinión parece en este sentido lógico que el carácter e inspiración integradora de la Ordenación del Territorio debería haber implicado un mayor impulso de la concertación y un mayor entendimiento del proceso de planificación como procedimiento de coordinación de actuaciones, aunque a nuestro juicio es ésta una de las principales insuficiencias de la legislación territorial actual<sup>646</sup>.

#### **IV. La Ley de Ordenación Territorial de Andalucía -LOTA- (Ley 1/1994, de 11 de enero)**

##### **A) Objetivos, estructura y características de la LOTA: El Concepto de Ordenación del Territorio en la Ley**

Conforme a lo visto en el punto anterior, en el ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 148.1.3º de la Constitución y el Artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, y en lo que se refiere al tema tratado en el presente estudio, no fue hasta 1994 cuando se aprobó en la Comunidad Autónoma su propia normativa en la materia, mediante la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía<sup>647</sup>.

---

<sup>645</sup> La ley define a la COT como el “órgano consultivo y de coordinación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo” presidida por el Consejero de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente y formarán parte representantes de todas las administraciones públicas. En cuanto al CAPT está compuesto por un representante de cada Departamento del Gobierno Vasco y otros tantos miembros elegidos entre los ciudadanos que se considere idóneo su nombramiento. Según la ley es “el órgano de participación adscrito al Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente que garantiza la necesaria coordinación de la política territorial del Gobierno Vasco y la implicación social en la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma”.

<sup>646</sup> Se comparte plenamente en este sentido, las observaciones que realiza MARÍA ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ en *Comentarios a la legislación de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias*, Ed. Gobierno del Principado de Asturias, 2005, pp. 351 y 352, cuando afirma que fácilmente se comprende la dificultad de alcanzar un buen y eficaz gobierno del territorio, si falta un marco legislativo que articule los distintos instrumentos de ordenación que confluyen en él. Para la autora, la definición de este marco es, pues, un tema capital para la corrección y eficacia de las políticas públicas que inciden en el territorio, y por ejemplo el propio Ordenamiento Jurídico estatal y autonómico, articula en algunos casos, en el ejercicio de las políticas sectoriales vinculaciones normativas entre unas y otras normas que permiten clarificar cuál de ellas debe primar en su aplicación al caso concreto, como en el caso de la planificación hidráulica, la de gestión y uso de determinados espacios naturales protegidos, o la planificación de los espacios culturales más relevantes. En todos estos casos, indica ALONSO IBÁÑEZ que su normativa específica prevé conexiones entre la ordenación establecida en estos instrumentos y la Ordenación Territorial o la Urbanística, conexiones que se formulan en base al principio ya visto en esta Tesis de especialidad, que determina el reconocimiento del carácter prevalente de la planificación sectorial.

<sup>647</sup> Hasta entonces, la política territorial, además de planificar y construir las infraestructuras y equipamientos que mejor podían contribuir a la cohesión y articulación de la región como ente unitario, elaboró una serie de

Como bien expone MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ, la aprobación en 1994 de la LOTA constituyó el corolario de una serie de intentos de establecer una ordenación jurídica del territorio de Andalucía<sup>648</sup>. Y por otro lado, comenta que la idea de Ordenación Territorial integral surge en Andalucía de la conjunción de varias circunstancias, como la necesidad de coordinar la multiplicidad de Planes urbanísticos existentes; la particular problemática que presenta la Ordenación del Litoral; o la importancia creciente de las aglomeraciones urbanas o la ineludible necesidad de conseguir no sólo un mejor aprovechamiento de los recursos, previniendo su desaparición o agotamiento, sino también el de lograr un más adecuado reparto de los mismos. Todo lo cual tiene su plasmación según el autor, en los objetivos de la Ley enumerados en su artículo 2.

En este sentido, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha sido una de las más tardías en promulgar una legislación de Ordenación Territorial de carácter general<sup>649</sup>, y de forma contraria a como ha ocurrido en otras

---

instrumentos de planificación dirigidos a la ordenación de los ámbitos o materias de mayor problemática o incidencia territorial. Se redactaron así los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las ocho provincias, las Directrices del Litoral andaluz, las Bases para la Ordenación del Territorio y, para la coordinación de las políticas urbanísticas municipales, las Bases y Directrices de la Bahía de Cádiz y del área metropolitana de Sevilla y los Avances de Ordenación del Litoral, documentos todos de alcance limitado y de una clara debilidad jurídica. La situación es similar, o inferior, si analizamos el desarrollo de la planificación territorial en el resto de Comunidades Autónomas. En 1994, cuando se aprueba la Ley de Andalucía, nueve Comunidades Autónomas han aprobado ya sus respectivas leyes de ordenación del territorio, y otras siete lo han hecho con posterioridad. En total estas Comunidades Autónomas han aprobado 11 Planes de Ordenación del Territorio de los que cinco son Planes de ámbito regional (Asturias, Cataluña, País Vasco, Aragón y Baleares), tres corresponden a los Planes Insulares de Hierro, Lanzarote y Gran Canarias, y sólo tres a Planes de ámbito subregional (Pirineos aragonés, Franja costera de Asturias, y Bahía de Portmán y de la Sierra Minera de Murcia).

Posteriormente a la aprobación de la LOTA, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía complementará sus contenidos en dos aspectos de gran importancia: la inclusión de la figura del Plan Especial como instrumento de desarrollo de los Planes de Ordenación del Territorio y la posibilidad de adaptar en cualquier momento de la tramitación de los planes territoriales medida cautelares de suspensión de modificaciones del planeamiento urbanístico que afecten a la ordenación estructural y tengan incidencia o interés supramunicipal.

<sup>648</sup> Al respecto de los antecedentes de la LOTA, LÓPEZ BENÍTEZ en *Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía*, Ed. Iustel, Madrid 2007, pp. 171 y 172, comenta que a los frustrados intentos de elaborar, bajo el mandato todavía de la Ley del Suelo de 1976, un Plan Director Territorial de Coordinación (RD 1873/1976), que fracasó por diversos factores entre los que hay que reseñar su acusado centralismo que prescindía casi por completo del hecho regional, continuaron en los años siguientes una serie de instrumentos que, desde una perspectiva exclusivamente económica o sectorial, pretendían iniciar el camino de la Ordenación del Territorio andaluz: el Plan Económico de Andalucía (1984/86); los dos Planes Andaluces de Desarrollo Económico (1987-1994); la definición con carácter indicativo del Sistema Andaluz de Ciudades (1986); los Planes Especiales de Protección del Espacio Físico, realizados a nivel provincial (1987); el Avance de Directrices para la Coordinación Urbanística del Área Metropolitana de Sevilla (1989); las Directrices del Litoral de Andalucía (Decreto 118/1990, de 17 de abril), o finalmente, el Plan Director de Infraestructuras (1994-2007), representan ese rosario de instrumentos que constituyen los antecedentes más inmediatos de la LOTA. Por lo demás, para LÓPEZ BENÍTEZ la influencia de esos antecedentes es mayor de lo que se pudiera pensar, puesto que en gran medida el nacimiento de la LOTA responde a la constatación de la insuficiencia de los instrumentos parciales o sectoriales de ordenación.

<sup>649</sup> Así, la Ley 1/1994 se redactan cuando ya estaban aprobadas nueve leyes autonómicas como las de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Madrid, Navarra, Canarias, Asturias, Baleares, Valencia, Murcia y País Vasco. El panorama legislativo quedará conformado de la siguiente manera: La Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón; Ley 1/1987, de 30 de marzo, de coordinación y ordenación territorial de Asturias; Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de Islas Baleares; Ley 9/1999, de 13 de mayo, Ordenación del Territorio de Canarias; Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial de Cantabria; Ley

Comunidades Autónomas, no se ha seguido un procedimiento legislativo lógico en el que se aprobara previamente una norma genérica de Ordenación del Territorio y posteriormente una legislación sectorial que completara aquella, sino que por el contrario, el procedo ha sido a la inversa hasta la promulgación de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, como norma genérica que intenta cohesionar y coordinar la ya existente legislación sectorial.

Una Ley que, del mismo modo que la mayoría de las normativas autonómicas en la materia, se centra básicamente en determinar y estructurar un sistema instrumental de planeamiento territorial completo<sup>650</sup> que, como veremos, sitúa al Plan del Ordenación Territorial de ámbito regional (el POTA), como centro estratégico neurálgico, aunque en la práctica y como veremos en el siguiente Capítulos de esta Tesis, han sido realmente los Planes de ámbito subregional los que han ido configurando progresivamente esta actividad pública en Andalucía desde la aprobación de la Ley en 1994 hasta la muy tardía, en nuestra opinión y como argumentaremos en su momento, aprobación y entrada en vigor del Plan regional a finales del año 2006.

En este sentido y como bien define JOSÉ ORTIZ MALLOL en nuestra opinión, esta Ley procede, dentro del respeto debido a las competencias atribuidas a las Administraciones públicas estatal y local, a regular la actividad de Ordenación del Territorio estableciendo los objetivos, principios, instrumentos y procedimientos para su ejercicio efectivo<sup>651</sup>. Y en cuanto al principal contenido de la Ley 1/1994 el autor afirma que éste radica en la creación de un sistema de instrumentos de Ordenación Territorial, de corte jerárquico y piramidal, cuya cúspide ocupa el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) y tiene en un nivel básico a los planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, siendo completado el sistema en lo sectorial por los planes con incidencia en la Ordenación Territorial.

---

2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha; Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León; Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial de Cataluña; Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura; Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia; Ley 10/1984, de 30 de mayo, de ordenación territorial de la Comunidad de Madrid; Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia; Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra; Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco y la Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana.

<sup>650</sup> No en vano el propio artículo 1 de la Ley, determina expresamente que “la presente Ley tiene por objeto la regulación de los instrumentos y procedimientos necesarios para el ejercicio por la Junta de Andalucía de su competencia en Ordenación del Territorio”.

<sup>651</sup> *Comentarios...*sic, pp. 329 y 330. Más concretamente, ORTIZ MALLOL indica que la aplicación efectiva de la LOTA aún no ha sido completada, en tanto no han sido aprobados la totalidad de los planes subregionales previstos, y siendo todavía relativamente reciente la aprobación del POTA como piedra angular del sistema.

Por lo demás, esta Ley ha sufrido una serie de modificaciones en el tiempo, como las experimentadas mediante la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, que introdujo el Título IV (artículos 38 y 39), sobre las actuaciones de interés autonómico; la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos, que introdujo un nuevo Título V (artículo 40), dedicado a las declaraciones de campos de golf de interés turístico; o finalmente una serie de modificaciones en el Anexo de Actividades de planificación e intervención singular en el ámbito de la Comunidad Autónoma<sup>652</sup>.

## 1. El concepto de Ordenación Territorial en la LOTA

En la Exposición de Motivos de la Ley y en el mismo sentido que en el concepto aportado por la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, se define la Ordenación Territorial como una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad andaluza, posibilitando de este modo a todo ciudadano su participación en la defensa de sus legítimos intereses y del respeto a su cultura y marco de vida, por lo que se procede a regular esta actividad pública mediante el establecimiento de de los objetivos, principios, instrumentos y procedimientos para su ejercicio efectivo<sup>653</sup>.

Como señala MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, la LOTA establece con este concepto una neta distinción entre objetivos generales, a los que esta función pública debe concurrir en términos territoriales como una política más, vinculada a otras políticas, y objetivos específicos y propios de esta materia<sup>654</sup>. Entre los primeros, la Ley determina en su artículo 2.1 que la Ordenación Territorial debe contribuir a la cohesión, el desarrollo equilibrado de la Comunidad Autónoma y la integración<sup>655</sup>.

---

<sup>652</sup> Así, la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo (parte I, apdo. 14); la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía (parte I, apdos. 15 y 16, anterior 15); Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía (parte I, apdo. 15 bis y parte II, apdo. 14); o la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía (parte I, apdo. 10 y parte II, apdo. 6).

<sup>653</sup> Para conseguir estos objetivos, la LOTA prevé que habrá de hacerse mediante la articulación territorial interna y con el exterior de cada Comunidad Autónoma y la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del Patrimonio Histórico.

<sup>654</sup> *La Ordenación del Territorio en España...* sic, pág. 284.

<sup>655</sup> La Ley a este respecto entiende por cohesión la unión de las distintas partes del territorio de Andalucía, mientras que la integración se entiende de la Comunidad Autónoma con el conjunto del Estado y con la Unión Europea.

Y por otro lado, se señalan como objetivos específicos de la Ordenación del Territorio “la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma, y la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico (objetivos éstos que, como vemos, se incluyen en el artículo 56.5 del nuevo Estatuto de Autonomía, como contenido de la competencia de ordenación del territorio); todo ello con el fin último de conseguir la cohesión e integración de de la Comunidad Autónoma, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes” (Artículo 2.2 a) y b) de la LOTA)<sup>656</sup>.

Adicionalmente, la Ley 1/1994 plantea el objetivo de contribuir a la articulación de la región con el exterior, y propiciar un mejor acceso que posibilite el desarrollo de nuevas ventajas competitivas. En este sentido, su objeto es tratar de mejorar las conexiones de la región con el resto del Estado e insertar plenamente a Andalucía en el espacio europeo.

Finalmente, destaca el objetivo de la distribución de las actividades y usos del suelo, lo cual ha de lograrse armonizando el desarrollo económico con la protección de la naturaleza y el patrimonio histórico para propiciar las potencialidades existentes. De acuerdo con este objetivo, la Ordenación del Territorio debe velar por la utilización más racional del suelo que compatibilice el desarrollo con la tutela de los valores naturales y los producidos por la mano del hombre.

## **2. Las posibles relaciones con las políticas sectoriales y con las Corporaciones Locales. Solución de conflictos competenciales**

Sobre los objetivos anteriormente enumerados, dispone la Ley que deberán conseguirse por las Administraciones Públicas bajo una serie tasada de principios de actuación, como son los de planificación, participación, cooperación y coordinación (artículo 3), garantizándose en todo momento la plena aplicación y efectividad de los instrumentos y procedimientos en ella establecidos, aunque la propia Ley reconoce expresamente una participación simultánea en materias con incidencia en el territorio de otras Administraciones Públicas aparte de la autonómica, cuando reconoce que esta prevalencia de

---

<sup>656</sup> Es decir, la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía pone el acento, en primer lugar en la articulación física de la región y, en segundo lugar, en un desarrollo territorialmente equilibrado, que identifique las potencialidades económicas locales y que al mismo tiempo haga compatible este desarrollo socioeconómico, territorialmente equilibrado, con la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural.

los instrumentos autonómicos se salvaguardará “sin perjuicio del respeto a las competencias atribuidas a cada una de ellas”.

Si tenemos en cuenta lo anterior, podemos afirmar que el Legislador andaluz ha sido consciente de que el mero hecho de ostentar competencias plenas en materia de Ordenación del Territorio no significa desposeer a los restantes entes públicos de sus respectivas competencias, como vimos en el Capítulo segundo, y de ahí que se establezcan en el artículo 3 como principios de actuación de las Administraciones públicas en la materia los de planificación, participación, cooperación y coordinación. Estos principios son, a su vez, desarrollados más ampliamente en el Título II de la LOTA, denominado *de la coordinación, cooperación y organización* (artículos 28 a 35), y dejando al margen el de planificación, que es desarrollado íntegramente en el Título I, titulado *de los planes para la Ordenación del Territorio* (artículos 5 a 27)<sup>657</sup>.

Sin embargo, cabe mencionar una disposición interesante existente en la LOTA y que enlaza directamente con lo que en el Capítulo anterior denominábamos, dentro de los límites al ejercicio de las competencias en materia de Ordenación del Territorio, como límites horizontales; de este modo, se establece en la Disposición Transitoria primera que “no será de aplicación lo establecido en los artículos 17, 18 y 29 a las actividades de planificación relacionadas en el anexo que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor de la presente Ley, ni a los Planes de Ordenación de Recursos Naturales que afecten a espacios incluidos en la Ley 2/1989 de Inventario de Espacios Naturales Protegidos”.

Con ello se viene a reconocer la autolimitación que el propio Legislador autonómico hace del desarrollo de su competencia en materia de Ordenación del Territorio a favor de lo ya dispuesto en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, para cuya significación y efectos me remito a lo ya expuesto anteriormente.

#### **a) La Ordenación Territorial y la participación de las Administraciones Locales en la LOTA**

Centrándonos en las posibles relaciones interadministrativas en la materia entre la Comunidad Autónoma y los Entes Locales, podemos afirmar

---

<sup>657</sup> En relación a estos principios anteriormente mencionados, la Ley regula una serie de mecanismos donde se destaca la participación e intervención en la elaboración de los distintos instrumentos, mediante el establecimiento de una determinada organización y procedimiento que haga efectivos dichos principios, temas éstos que servirán de análisis para el punto siguiente de este estudio.



como lo hace ANTONIO LUIS FAYA BARRIOS<sup>658</sup> que la Ley 1/1994 de 11 de enero de Ordenación del Territorio de Andalucía intenta ser respetuosa con la competencia municipal en materia de urbanismo y a la vez trata de marcar distancias, mediante lo que denomina como una *coordinación preventiva*<sup>659</sup>.

De este modo y profundizando en estas cuestiones, para FAYA BARRIOS se va conformando un sistema de *coordinación preventiva*<sup>660</sup> en busca de una serie de equilibrios y contrapesos del sistema, en favor de las entidades locales, mediante la garantía de, entre otras cosas, la participación adecuada y efectiva en la elaboración de la planificación territorial, así como de la posibilidad de modular el grado concreto de vinculación de las distintas determinaciones de los planes de Ordenación Territorial y de potenciar su carácter directriz; la exigencia de una motivación especial si se entra en la regulación del suelo urbanizable o urbano<sup>661</sup>; y por último, la sujeción estricta de los planes de Ordenación Territorial a su concreta definición normativa sin dejar vacías de contenido las competencias locales.

Más tajante se muestra al respecto del tratamiento de este tema MANUEL REBOLLO PUIG, con el que compartimos criterio, cuando deja claro que las competencias de Ordenación del Territorio se reconocen a la Administración Autonómica y no a las municipales, las cuales por el contrario,

---

<sup>658</sup> ¿Constituye la Ordenación del Territorio un mero mecanismo de control autonómico del urbanismo?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, diciembre 2009, [www.eumed.net/rev/cccss/06/alfb.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/06/alfb.htm).

<sup>659</sup> Lo cual según el autor, puede apreciarse a lo largo de su regulación en tres aspectos fundamentales: a) Se intenta establecer una participación adecuada de los municipios en la conformación de los instrumentos de planificación territorial; b) Como recalca la Exposición de Motivos de la ley los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional renuncian a clasificar suelo; c) Los Planes de Ordenación del Territorio (artículo 21) sólo en parte tienen contenido normativo directo y vinculante. Se opta por lo que la doctrina denomina gradación de la vinculatoriedad. También acuden a las Directrices que permite que sean las Administraciones competentes las que decidan las medidas concretas para asegurar la consecución de dichos fines e incluso Recomendaciones, de las que es posible apartarse justificando de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la Ordenación del Territorio.

<sup>660</sup> Para el autor, el concepto de coordinación preventiva se basa en la conciliación de intereses, que en estos supuestos se logra previendo la participación de las entidades locales en los procedimientos de elaboración de los planes de Ordenación del Territorio como medio para asegurar la adecuada consideración del interés local afectado. En este sentido, se pregunta si habría alternativas, esto es, si podría pensarse en aprobación inicial por los municipios afectados y aprobación definitiva por la Comunidad Autónoma, lo que contesta diciendo que plantearía muchos problemas de tipo procedimental, ya que desde el punto de vista competencial además, la Ordenación del Territorio no es competencia municipal y ni siquiera en los supuestos de instrumentos urbanísticos cuya aprobación compete a la Comunidad Autónoma se adopta este esquema. Por ello, comenta que ha de ser además una audiencia real, no sólo un mero trámite formal, de manera que las alegaciones del Ayuntamiento sean consideradas, ponderadas y resueltas de manera motivada. A ese deseo de coordinación preventiva considera el autor que responde también la Disposición adicional segunda de la LOTA .

<sup>661</sup> En este sentido, JOSÉ ORTIZ MALLOL en *Comentarios...sic*, pág. 347, explica que como principio general los instrumentos de Ordenación Territorial no pueden calificar suelo, si bien sí pueden introducir elementos de ordenación que condicionen o determinen la clasificación por el correspondiente instrumento urbanístico.

ven limitada la discrecionalidad de sus potestades urbanísticas por el necesario respeto de los planes de Ordenación Territorial aprobados por aquéllas<sup>662</sup>.

A este respecto, el autor matiza que de este ejercicio absoluto de la competencia en la materia por el Gobierno autonómico, podría existir el riesgo de un abuso que llevara a vaciar las competencias locales de Urbanismo, pero en general las previsiones de la LOTA no parecen haber sobrepasado los límites tolerables y, además, como compensación la misma Ley, en armonía con los artículos 2 y 58.2 de la LRBRL, impone en la elaboración de los planes de Ordenación del Territorio una fuerte participación de las Corporaciones Locales afectadas, sobre todo respecto a los Planes Subregionales, ya que las Corporaciones Locales afectadas pueden ser las que insten su formulación (artículo 15 LOTA), han de ser oídas antes de que se tome la iniciativa para redactarlos (artículo 13.2), se integran en la comisión de redacción (artículo 13.4), etcétera.

Mención especial merecen, dentro de las Corporaciones Locales, las Diputaciones provinciales, a las cuales como bien señala REBOLLO PUIG, la LOTA no reconoce la atribución de ninguna competencia en la materia, sino que sólo entran en la Ordenación del Territorio, incluso aunque se tratara de un plan que ordenara precisamente su ámbito provincial, por la vía de la participación que la Ley prevé en general para las Corporaciones Locales<sup>663</sup>.

Por lo demás y como señala ROBERTO GALÁN VIOQUE, más recientemente la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en su Disposición Adicional octava, ha previsto una nueva fórmula de cooperación consistente en que en la elaboración de los instrumentos de Ordenación del Territorio y también en el planeamiento urbanístico, puedan participar “representantes de la Administración General del Estado, designados por ella, en los órganos colegiados de carácter supramunicipal que tengan atribuidos competencias de aprobación”. Sin embargo, señala el autor que para preservar las competencias autonómicas en materia de Ordenación Territorial y Urbanismo, esta

---

<sup>662</sup> Así, REBOLLO PUIG en la obra colectiva *Derecho Urbanístico...* cit., pág.79, recuerda que a este respecto la LOTA es terminante, ya que su artículo 1 dice textualmente que “la presente Ley tiene por objeto la regulación de los instrumentos y procedimientos necesarios para el *ejercicio por la Junta de Andalucía de su competencia en Ordenación del Territorio*”. Así, indica que como quiera que las competencias en la materia siempre tienen una perspectiva y un ámbito espacial supramunicipal, la titularidad autonómica tiene fácil justificación, y aunque la competencia autonómica de Ordenación Territorial no niega las competencias urbanísticas de los municipios, sí que comporta un límite material para éstas y una restricción de la discrecionalidad de su ejercicio.

<sup>663</sup> De este modo, el autor en *Derecho Urbanístico...* sic, pág. 85, afirma que esta falta de atribución competencial de las Diputaciones provinciales no se debe a que se haya prescindido del ámbito provincial por considerarlo inadecuado para estas materias, pues, lejos de ello en su opinión, son muchas las competencias que se atribuyen a los órganos provinciales de la Junta de Andalucía, y por ello se trata a su juicio de una opción política centralista que no es exclusiva de estas materias ni de la Comunidad Autónoma andaluza, aunque en estos sectores y en ella sea de acierto especialmente cuestionable.

participación sólo será efectiva cuando el Legislador Autonómico la haya asumido voluntariamente<sup>664</sup>.

- b) Las posibles relaciones entre las distintas competencias sectoriales estatales y autonómicas, y la Ordenación del Territorio en la Ley 1/1994**
- i) Las relaciones entre la Competencia autonómica de Ordenación del Territorio y las competencias sectoriales del Estado en la LOTA**

En cuanto a las posibles relaciones entre la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma y las competencias sectoriales del Estado, es interesante el planteamiento de JOSÉ ORTIZ MALLOL en el sentido de que las mismas parten de la necesaria integración en los instrumentos de planificación territorial de las previsiones contenidas en los planeamientos sectoriales estatales y del ejercicio de la Comunidad Autónoma de su competencia territorial, de tal forma que no vulnere las competencias sectoriales estatales<sup>665</sup>.

MANUEL REBOLLO PUIG encuadra bien este tema cuando indica que esta concurrencia de competencias puede dar lugar a un conflicto, por lo que tendrá que resolverse si el Estado habrá de ejercer estas competencias respetando siempre lo que resulte de los planes de Ordenación Territorial de las Administraciones autonómicas o si, al contrario, son éstas las que deben ejercer sus competencias sobre Ordenación del Territorio respetando lo que decida el Estado en ejercicio de las suyas.

REBOLLO PUIG además, indica que la legislación andaluza se ha ocupado de estas cuestiones en la LOTA (artículos 29 y 32.2), ya que en esencia lo que impone es que el Estado, antes de adoptar su decisión, solicite un informe previo del órgano de la Junta de Andalucía competente en materia de Ordenación del Territorio, informe que versará sobre la coherencia del proyecto estatal con la política de Ordenación Territorial andaluza. Y tras ello, sigue diciendo el autor que la Ley hace un llamamiento a soluciones de acuerdo en estos términos: “se propiciará que la resolución de las discrepancias que pudieran plantearse... se realice de común acuerdo, para lo cual se constituirán comisiones mixtas de concertación que propondrán convenios o fórmulas de resolución de las mismas”.

---

<sup>664</sup> *Comentarios...sic*, pág. 554.

<sup>665</sup> *Comentarios...sic*, pág. 345. En tal sentido, el autor advierte de que la Ley 1/1994 opta por dos fórmulas de cooperación basadas en sujetar a preceptivo informe previo a su aprobación, por el órgano competente de Ordenación del Territorio en Andalucía, la realización de las actividades de planificación sectorial por el Estado.

Y concluye diciendo que aunque la Ley 1/1994 no llegue a decirlo, ya sabemos que si el acuerdo no se logra la Administración del Estado podrá imponer su criterio<sup>666</sup>.

En todo caso y como bien señala MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ, con respecto a las actividades de planificación sectorial del Estado en el territorio andaluz, el artículo 29 de la LOTA prevé un mecanismo de coordinación que para el autor, es tan cuestionable como ineficaz, esto es, el *Informe de coherencia territorial sobre Planes estatales y actuaciones singulares con incidencia territorial*<sup>667</sup>. Lo cuestionable para el autor a este respecto es que, desde el punto de vista constitucional, de este precepto estriba que se impone al Estado un trámite como este informe en el ejercicio de sus competencias, lo cual encajaría más en una ley básica estatal que en una disposición autonómica<sup>668</sup>.

Por otro lado, el artículo 30 establece las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, que analizaremos más adelante y que afectan a las actividades enumeradas en el Apartado II del Anexo, quedando sometidas igualmente a un Informe de coherencia territorial en los mismos términos que los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio.

## ii) Las relaciones entre la Competencias autonómicas de Ordenación del Territorio y sectoriales en la LOTA

Por otro lado y en cuanto a las posibles relaciones entre los instrumentos de planificación territorial y las propias competencias sectoriales andaluzas, la LOTA pretende integrar y dotar de coherencia territorial a dicha planificación

---

<sup>666</sup> Como bien apunta el autor en *Derecho Urbanístico...* cit, pp. 88 a 90, y sin volver a reiterar este tema que ya fue tratado suficientemente en el Capítulo anterior de la presente Tesis, la regla general en el tratamiento de estas relaciones está establecida en la Disposición Adicional 2ª.2 de la Ley 13/2003, Reguladora del Contrato de Concesión de Obra Pública, que primeramente hace un llamamiento a los deberes de colaboración y al intento de conseguir acuerdos mediante los mecanismos de coordinación y cooperación legalmente establecidos, aunque si ello fracasa, prevalece la decisión estatal tanto si los planes autonómicos son anteriores como si son posteriores al planeamiento estatal.

<sup>667</sup> Más concretamente, este artículo 29 dispone que “Los órganos de la Administración del Estado que en el ejercicio de sus competencias lleven a cabo actividades de planificación de las relacionadas en el anexo de la presente Ley deberán someterlas, con carácter previo a su aprobación, a informe preceptivo del órgano competente en Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía”, informe que versará “sobre la coherencia de la actividad de planificación de que se trate con la política de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma”.

<sup>668</sup> En este sentido, LÓPEZ BENÍTEZ afirma en *Derecho Urbanístico...* cit, pp. 180 y 181, que es cierto que el Estado, como así lo ha declarado el Tribunal Constitucional, está sujeto también como parte del ordenamiento jurídico al planeamiento territorial de las Comunidades Autónomas e, incluso como es obvio para el autor, al planeamiento urbanístico local, pero sin embargo no acaba de ver la constitucionalidad de esta imposición que el artículo 29 de la LOTA realiza. Y máxime cuando su apartado 4º establece un mecanismo de resolución de conflictos que, si bien no parece que sea inconstitucional por el carácter dispositivo con el que se fija, sí que parece en cambio un mero desiderátum, cuando dispone que “Se propiciará que la resolución de las discrepancias que pudieran plantearse entre ambas Administraciones se realice de común acuerdo, para lo cual se constituirán comisiones mixtas de concertación que propondrán convenios o fórmulas de resolución de las mismas”.

sectorial, aunque a este respecto habría que considerar si el sistema de relación entre la planificación territorial y la sectorial de la propia Comunidad Autónoma responde a un sistema jerárquico piramidal o de interdependencia. Así, podemos afirmar que el sistema previsto en la Ley reúne elementos de ambos, esto es, existe un componente jerárquico, en cuya virtud los instrumentos de planeamiento conforman una pirámide normativa en cuyo vértice se encuentra el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Pero también hay elementos que lo acercan a un sistema articular, ya que no todo su contenido es normativo, sino que un plan inferior puede apartarse motivadamente de las recomendaciones del superior; esto es, el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional puede excepcionar para su ámbito de aplicación lo que con carácter general establece el POTA, y por otro lado la entrada en vigor de los Planes de Ordenación del Territorio comporta la obligación de adaptación del Planeamiento con Incidencia en la Ordenación Territorial, que analizaremos más adelante como integrador de todas aquellas actividades del planeamiento sectorial que se realicen o vayan a realizar dentro de la Junta de Andalucía. Y así, respecto a esta planificación sectorial, a menudo los Planes de Ordenación Territorial se limitan en la práctica a asumir sus resultados.

En este sentido, también podrían producirse discrepancias entre la planificación en materia de Ordenación Territorial y la sectorial autonómicas, en cuyo caso las mismas deberán ser resueltas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía como así se dispone en el artículo 32.1 de la LOTA.

Como conclusión general, y pese a esta intencionalidad coordinadora y de colaboración, para la LOTA la Ordenación del Territorio aspira a una posición de centralidad, vinculando a la planificación autonómica y con matices a la urbanística local, debiendo ser además tenida en cuenta por el planificador estatal y proclamándose referente para la planificación que se haga a mayor escala. Como dice la Exposición de Motivos de la ley, este instrumento (el POTA) debe servir de referente para la planificación del Estado y de la Unión Europea en aquellas materias que tengan incidencia territorial<sup>669</sup>, todo ello con su plasmación positiva en los artículos 20 a 24 de la Ley.

## **B) El sistema de Planificación Territorial previsto en la LOTA**

---

<sup>669</sup> Aunque hay cierta reciprocidad al respecto, ya que por ejemplo el artículo 7.2 2. Determina que el Plan (POTA) tendrá en cuenta las políticas de la Unión Europea y del Estado que puedan afectar en sus aspectos territoriales a la Comunidad Autónoma y especificará las determinaciones de éste que deban ser referentes para dichas políticas.

Como bien apunta MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ, para lograr los objetivos anteriormente señalados la LOTA idea unos instrumentos que sustancialmente se reducen a dos: el *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* (POTA), y los *Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional*, ya que como advierte, la otra figura a la que alude la Ley, esto es los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, constituyen en puridad, más que un instrumento de Ordenación Territorial en sentido estricto, un mecanismo para integrar las planificaciones sectoriales de la propia Junta de Andalucía dentro de los objetivos generales e integrales de la Ordenación Territorial<sup>670</sup>.

Efectivamente, la Ley 1/1994 establece en su artículo 5.1 únicamente estos dos instrumentos de planificación integral, y adicionalmente, la Ley incluye los planes sectoriales que afecten a las materias que se especifican en anexo a la Ley como Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (artículo 5.2)<sup>671</sup>, aparte de los Planes Especiales como instrumento de desarrollo de los Planes de Ordenación del Territorio, que sin embargo se prevén en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía<sup>672</sup>.

Una vez sentadas en este Capítulo previamente las bases de lo que es y significa a efectos teórico-prácticos la actividad de la planificación territorial como instrumento neurálgico de la actividad de la Ordenación Territorial en las Comunidades Autónomas<sup>673</sup>, es conveniente entrar a analizar en el caso de

---

<sup>670</sup> *Derecho Urbanístico...* sic, pág. 172.

<sup>671</sup> En cuanto a estos Planes, la Ley determina en su anexo las materias que en caso de ser planificadas deben ampliar sus contenidos propios sectoriales con los requisitos establecidos en su artículo 17. De esta manera, se asegura de las principales políticas sectoriales deban considerar su incidencia en la organización del territorio y su compatibilidad con la política de Ordenación del Territorio. La Ley no interfiere en los contenidos propios de la planificación sectorial, ya que considera que ésta debe desarrollarse de acuerdo con lo que en su caso definan las propias leyes sectoriales o las que se establezcan en los propios acuerdos del Consejo de Gobierno para su formulación, pero les va a requerir que efectúen un diagnóstico territorial, que especifiquen sus objetivos territoriales y que justifiquen su coherencia con los Planes de Ordenación del Territorio que les afecten. Estos Planes, son aprobados por el Consejo de Gobierno. La Ley 1/1994 no va a exigir que las materias indicadas en el anexo deban ser planificadas sino sólo que si éstas se planifican deben contener las determinaciones adicionales que establece su artículo 17. Esto supone que aquellas políticas que por su propia legislación sectorial no tengan establecida la obligación de ser planificadas pueden quedar al margen de su compatibilización con la Ordenación del Territorio, hasta tanto los planes subregionales o el plan regional no establezcan en sus determinaciones los planes sectoriales que deban ser ejecutados en desarrollo de sus previsiones.

<sup>672</sup> De acuerdo con el artículo 14 de esta Ley, se podrán formular estos Planes para a) establecer, desarrollar, definir y, en su caso, ejecutar o proteger infraestructuras, servicios, dotaciones, dotaciones o equipamientos, así como implantar aquellas otras actividades caracterizadas como Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen de suelo no urbanizable; b) conservar, proteger y mejorar el medio rural, en particular los espacios con agriculturas singulares y los ámbitos del Hábitat Rural Diseminado; y c) conservar, proteger y mejorar el paisaje, así como contribuir a la conservación y protección de los espacios y bienes naturales.

<sup>673</sup> Es de destacar en este sentido, que es la propia Ley la que, en el artículo 1 cuando habla del objeto de la misma, reconoce como tal la "regulación de los instrumentos y procedimientos necesarios para el ejercicio de la Junta de Andalucía de su competencia en Ordenación del territorio".

Andalucía cuáles son los sistemas de planeamiento recogidos en la LOTA enunciados anteriormente y cuáles son los principios sobre los que deben regir y articularse.

Por otro lado, la estructura de los instrumentos de planeamiento establecida en la Ley no es meramente jerarquizada, pues si bien el instrumento superior del sistema es el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía (POTA) que constituye el marco básico para el resto de los planes y por tanto, sus determinaciones son vinculantes para ellos teniendo que ajustarse al mismo, respecto del resto de los Planes la relación no es únicamente jerárquica o vertical, sino también horizontal.

De este modo, el resto de instrumentos de planeamiento han de ajustarse al POTA pero entre ellos, la relación de fuerza unas veces será jerárquica y otras de distribución competencial o funcional; de igual modo, los Planes Subregionales establecen aspectos básicos que afectan a la estructura territorial cualesquiera que sean las características del ámbito, y han de ser la base y a su vez el resultado de los Planes con Incidencia en la ordenación del Territorio, teniendo que ser tenidos en cuenta éstos a su vez por el Planeamiento urbanístico General (PGOU).

## **1. El Plan de Ordenación Territorial de Andalucía (POTA)**

Teniendo en cuenta que este Plan, por ser el principal objeto de estudio dentro de la presente Tesis, tendrá un amplio desarrollo en cuanto a su análisis en los Capítulos posteriores, sólo se realizará una breve mención en este apartado a modo introductorio de la materia.

En este sentido, podemos avanzar que en el Título Primero de la LOTA denominado “de los Planes de Ordenación del Territorio”, nos encontramos con lo que va a ser el núcleo de referencia de todo el sistema de planeamiento previsto en la Ley, que es el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (Capítulo Primero, artículos 6 a 9). En este sentido, merece la pena resaltar en este punto que, como dice la Ley en su artículo 6, su importancia radical consiste en que “establece los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes regulados en esta Ley y para las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la actuación pública general”.

Esto quiere decir que el POTA se va a constituir en efecto como el marco real de referencia para el resto de planeamiento que se desarrolle en la

Comunidad Autónoma y que, a su vez y precisamente debido a ello, se va a constituir en el garante primero del objetivo que veíamos buscaba la LOTA, esto es, lograr la cohesión e integración de Andalucía y a un desarrollo territorial equilibrado. Y para ello, el Plan deberá desarrollar un contenido muy amplio que se describe en el artículo 7.1, y que se basa fundamentalmente en la fijación de una serie de criterios territoriales básicos, delimitaciones territoriales y determinaciones que servirán de referencia para cualquier planeamiento de rango inferior que se desarrolle dentro de la Comunidad Autónoma, ya sea municipal (Planes Generales de Ordenación Urbana) o Supramunicipales<sup>674</sup>.

Por lo demás es interesante destacar en este punto, aunque ya avanzamos que será objeto de un mayor análisis en el Capítulo siguiente de la presente Tesis, la naturaleza jurídica de este Plan, de la que LÓPEZ BENÍTEZ dice muy acertadamente que no es fácil. En este sentido, el autor parte de que “indudablemente se trata del Plan de Ordenación Territorial por excelencia, del que pretende -y de ahí su diferencia con el resto de Planes Territoriales- ordenar todo el territorio de la Comunidad Autónoma, estableciendo al mismo tiempo, como reconoce entre sus objetivos, los nexos de continuidad o de puntos de conexión con el exterior”. Sin embargo, matiza que “a diferencia de lo que sucede con los homónimos de otras Comunidades Autónomas, el Plan de Ordenación del Territorio no se aprueba por Ley, sino que sigue un procedimiento extremadamente complejo... del que se critica, entre otros aspectos, su lentitud”<sup>675</sup>.

## 2. Los Planes Subregionales

Seguidamente a la determinación y desarrollo del POTA, la Ley viene a desarrollar el resto de instrumentos de Ordenación Territorial de inferior rango a éste (y cuya vinculación se determina en el artículo 22.1 de la Ley) pero que van a determinar el sistema de planeamiento andaluz en su totalidad.

---

<sup>674</sup> Por lo demás, los puntos 2 y 3 del artículo 7 vienen a establecer, dentro del reconocimiento del Plan como el instrumento máximo de ejercicio de la competencia de ordenación territorial de Andalucía, los límites a los que el mismo va a sujetarse y que, de una manera abierta, hace referencia al indicar que el POTA tendrá en cuenta las políticas de la Unión Europea y del Estado que puedan afectar en sus aspectos territoriales a la Comunidad Autónoma y especificará las determinaciones de éste que deban ser referentes para dichas políticas; esto es, el Legislador reconoce sus propios límites a la hora de desplegar plenamente los efectos del Plan y a los que se remite para su estudio más detallado al Capítulo anterior, dedicado precisamente a los límites de la competencia autonómica de Ordenación del Territorio.

<sup>675</sup> *Derecho Urbanístico...sic*, pp. 173 y 174. En este sentido y como veremos también más detenidamente en el Capítulo siguiente, lo más destacable en relación a la naturaleza jurídica del POTA es que, como bien indica LÓPEZ BENÍTEZ, hay quien entiende (no sin una gran dosis de razón) que, en nuestra Comunidad Autónoma, el Plan de Ordenación del Territorio es, en realidad, una norma de carácter reglamentario (ya que se aprueba por Decreto de la Junta de Andalucía) que, de cara a su validez, precisa de la ratificación del Parlamento.



De este modo, en el Capítulo Segundo se configuran los anteriormente citados Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional (artículos 10 a 16). Así, como indica más concretamente el artículo 10 de la LOTA, “estos Planes establecen los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito, siendo el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas así como para las actividades de los particulares”.

Esto es, se configuran como los Planes de referencia, dentro del marco general del POT, para el desarrollo de la actividad de Ordenación Territorial dentro del ámbito geográfico de su influencia (en definitiva, ámbitos espaciales más reducidos que el regional<sup>676</sup>) y para ello, deberán desarrollar y desplegar una serie de elementos y efectos que se describen en el artículo 11, como son: los objetivos territoriales a alcanzar y las propuestas a desarrollar durante la vigencia del plan; el esquema de las infraestructuras básicas y la distribución de los equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal necesarios para el desarrollo de los objetivos propuestos; la indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, estableciendo los criterios y las medidas que hayan de ser desarrolladas por los distintos órganos de las Administraciones Públicas; las determinaciones de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y de los Planes Urbanísticos vigentes en su ámbito que deban ser objeto de adaptación, justificando las alteraciones propuestas para los mismos; la concreción de aquellas determinaciones del plan cuya alteración precisará su revisión a los efectos del artículo 26, apartado 2; o las previsiones para el desarrollo, seguimiento y ejecución del Plan y los demás aspectos que el Consejo de Gobierno considere necesario incluir para la consecución de los objetivos del mismo<sup>677</sup>.

---

<sup>676</sup> En relación a estos ámbitos espaciales, el artículo 14 LOTA determina que “abarcará(n) necesariamente el conjunto de términos municipales completos y contiguos, que por sus características físicas, funcionales y socioeconómicas conformen un área coherente de planificación territorial”, es decir, conformarán una unidad territorial completa. En este sentido, MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ afirma en *Derecho Urbanístico...sic*, pág. 176, que esta previsión normativa permite, por tanto, adoptar en cada caso la delimitación espacial, dentro de las áreas fijadas por el Plan de Ordenación del Territorio, que se estime más precisa de regulación diferenciada. Así, dentro de una misma área, podrá optarse por elaborar un plan para el litoral o para la campiña o para las zonas de montaña que en dicho área pudieran existir, de modo que la libertad que proporciona el artículo 16 es grande, ya que dispone que “el Consejo de Gobierno podrá acordar la elaboración de bases o estrategias subregionales, con ámbito general o para sectores determinados”.

<sup>677</sup> Posteriormente, sigue determinando la Ley en el artículo 12 aspectos tales como la documentación que deberá constar en el Plan, como son: una memoria informativa, que contendrán el análisis y diagnóstico de las oportunidades y problemas para la Ordenación del Territorio en el momento de la elaboración del plan; una memoria de ordenación, que contendrá la definición de los objetivos y criterios de la ordenación, las propuestas y medidas y, en su caso, las determinaciones objeto de adaptación de los planes a que se hace referencia en el apartado 1.d), del artículo 11; una memoria económica, con la estimación de las acciones comprendidas en el plan y el orden de

Como bien indica MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ, los contenidos de los Planes Subregionales se asemejan, desde una perspectiva general, extraordinariamente a los que se señalaron anteriormente para el POTÁ, variando lógicamente su nivel de concreción que en este tipo de Planes, necesariamente ha de ser mayor, por lo que concluye el autor que serán ellos los que incidirán directamente sobre el planeamiento urbanístico<sup>678</sup>.

Por lo demás y en relación a su procedimiento de elaboración, el mismo no difiere en exceso del referido para la redacción del POTÁ<sup>679</sup>, y así en los artículos 13 y siguientes se describen los Órganos que serán competentes para la propuesta, formulación, procedimiento y ámbito de actuación de este tipo de Planes de ámbito Subregional<sup>680</sup>; así, corresponde al Consejo de Gobierno acordar la formulación de estos Planes o de sus bases, a propuesta del Consejero de Obras Públicas y Transportes, el cual dará audiencia previa a la

---

prioridad de ejecución de las mismas; la normativa del Plan, que contendrá las determinaciones de ordenación y de gestión del plan y la naturaleza de las mismas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 y la documentación gráfica, con planos de información y propuesta, a escala adecuada para la correcta comprensión de su contenido y determinaciones.

<sup>678</sup> Así, LÓPEZ BENÍTEZ en *Derecho Urbanístico...sic*, pág. 176, indica que entre estas determinaciones el artículo 11.1.d) de la Ley preceptúa que los Planes Subregionales deben contener "las determinaciones de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y de los Planes urbanísticos vigentes en su ámbito que deban ser objeto de adaptación justificando las alteraciones propuestas para su ámbito.

<sup>679</sup> En este sentido, el autor en *Derecho Urbanístico...sic*, pág. 177, avisa de que una de las principales taras que presenta el sistema de Ordenación Territorial de Andalucía estriba en que la demora en la aprobación del POTÁ, ha motivado que se esté anticipando la elaboración y aprobación de los Planes Subregionales, lo que para el autor -lo cual compartimos en la Presente Tesis- supone en cierta forma una perversión del sistema, puesto que recuerda mucho a la dinámica urbanística del Urbanismo sin Plan. Y de hecho y como se analizará más detenidamente en el Capítulo siguiente, ya se han aprobado numerosos Planes Subregionales -incluso previamente a la entrada en vigor del propio POTÁ- y otros tantos están en proceso de formulación.

<sup>680</sup> En este sentido, a fecha de terminación de la presente Tesis (y tras más de cuatro años de la entrada en vigor del POTÁ) únicamente se han aprobado los siguientes Planes de Ámbito Subregional: El Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada (Decreto 244/1999, de 27 de diciembre); el Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería (Decreto 222/2002, de 30 de julio); el Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de la provincia de Jaén (Decreto 219/2003, de 22 de julio); el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana (Decreto 341/2003, de 9 de diciembre); el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz (Decreto 462/2004, de 27 de julio); el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga (Decreto 142/2006, de 18 de julio); el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva (Decreto 130/2006, de 27 de junio); el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga (Decreto 147/2006, de 18 de julio); y finalmente, los últimos Planes aprobados han sido el de Ordenación del Territorio del Área del Levante Almeriense (aprobado mediante el Decreto 26/2009, de 3 de febrero), el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla (el último de los aprobados, mediante el Decreto 267/2009, de 9 de junio -BOJA nº 132, de 9 de junio-) y el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga (Decreto 308/2009, de 21 de julio).

Por lo demás, se encuentran en fase de formulación y aprobación el Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (Decreto 88/2007, de 27 de marzo, modificado por el Decreto 260/2009, de 26 de mayo); el de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz (Decreto 92/2007, de 27 de marzo, modificado por el Decreto 262/2009, de 26 de mayo); del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Jaén (Decreto 243/2011, de 12 de julio); el Plan de Ordenación de la Aglomeración Urbana de Córdoba (Decreto 242/2011, de 12 de julio); el Plan de Ordenación del Territorio del Almanzora (Almería) -Decreto 240/2011, de 12 de julio-, y por último, el Plan de Ordenación del Territorio de Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera (Decreto 241/2011, de 12 de julio). Y también se encuentran en fase de redacción el de La Janda (Cádiz), el del Campo de Gibraltar (Cádiz), el del Litoral de Granada, el de la Aglomeración urbana de Huelva y el de la Aglomeración urbana de Almería. Por último, se encuentran en fase de estudio los Planes Subregionales de Sierra de Aracena (Huelva), del Sur de Córdoba y del Centro Norte de Jaén.

propuesta, a las Corporaciones Locales a las que afectará el Plan dentro del principio de participación que vimos anteriormente y que informa el ejercicio de la competencia de Ordenación del Territorio en la Ley, según establece el sistema previsto en los artículos 28 a 35. Este mismo principio pivota sobre la representación de las Corporaciones Locales que la ley establece que haya en la Comisión de Redacción técnica de los Planes.

Así, el Plan (artículo 15 LOTA) se aprobará por Decreto del Consejo de Gobierno, previo un periodo de información pública y audiencia a las Corporaciones Locales afectadas. También merece la pena destacar que la Ley otorga también capacidad para instar la formulación de Planes de ámbito Subregional en el artículo 15, pero de forma conjunta de todos los municipios afectados con unos mínimos en los acuerdos plenarios de al menos tres quintos en cada uno y siempre que los mismos agrupen al menos la mitad de la población de dicho ámbito.

### **3. Los Planes con Incidencia en la Ordenación Territorial**

En cuanto a los Planes con Incidencia en la Ordenación Territorial, los mismos se regulan en el Capítulo Tercero, artículos 17 a 19, y se refieren a una serie de actividades de planificación e intervención sectorial recogidos exclusivamente en el Anexo de la Ley<sup>681</sup> (el cual que podemos ver en el cuadro del sistema de planeamiento territorial de Andalucía que se presenta más adelante), y a cuyos objetivos de actuación la misma les reconoce una especial

---

<sup>681</sup> Materias como por ejemplo carreteras, ferrocarriles, transporte, centro de transporte de mercancías y de actividades logísticas, puertos, aeropuertos, planificación hidrológica, abastecimiento de agua, infraestructuras para la gestión de residuos o los planes para la Ordenación de los Recursos Naturales. En este sentido, cabe recordar que se han producido una serie de incorporaciones recientes en dicho Anexo y que a continuación relacionamos: Plan General del Turismo (parte I, apdo. 14, redacción según la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo); Planificación de infraestructuras energéticas y otras actividades de planificación que se refieran a las materias que se relacionan en el apartado II (parte I, apdos. 15 y 16, anterior 15, redacción según Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía); Planificación regional o supramunicipal en materia de vivienda y Actuaciones residenciales de interés supramunicipal con destino preferente a viviendas protegidas (parte I, apdo. 15 bis y parte II, apdo. 14, añadidos por Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía); y por último, la Planificación regional y subregional de infraestructuras de aducción y depuración de aguas e Infraestructuras supramunicipales de aducción y depuración de aguas (parte I, apdo. 10 y parte II, apdo. 6, Redacción según Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía -esta Ley ha sido derogada por la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, antes de entrar en vigor, aunque la misma mantiene dichas adiciones al Anexo de la Ley 1/1994-.

Por lo demás, LÓPEZ BENITEZ indica en *Derecho Urbanístico...sic*, pp.179 y 180, que este ámbito se ve potencialmente ampliado por la previsión última que contiene el mencionado Apartado I, en el que se refiere a “otras actividades de planificación que se refieran a las materias que se relacionan en el Apartado II” (número 16, Apartado I). Y seguidamente, advierte de que el hecho de que la LOTA sea anterior a la Jurisprudencia Constitucional que ha perfilado las relaciones entre las distintas planificaciones sectoriales y la planificación territorial, suscita para el autor algunas cuestiones dudosas, como por ejemplo que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, que vinculan de por sí a todos los Planes territoriales deban someterse en nuestra Comunidad Autónoma a este trámite que, si ya resulta hartamente dudoso con respecto a los espacios y parques naturales andaluces, más lo es aún con respecto a los Parques Naturales ubicados en territorio de la Comunidad Autónoma.

trascendencia o incidencia en el territorio y en su ordenación y planificación general<sup>682</sup>. En este sentido y como explica MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, la Ley 1/1994 no va a exigir que las materias indicadas en el Anexo deban ser planificadas, sino sólo que si éstas se planifican, deben contener las determinaciones adicionales que establece el artículo 17<sup>683</sup>.

En relación a estos Planes, MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ señala que constituyen -como ya avanzamos anteriormente-, más que un instrumento de Ordenación Territorial de nuevo cuño, una técnica para integrar en el sistema de la planificación territorial aquellas actividades de planeamiento sectorial que se realizan o se van a realizar por las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía<sup>684</sup>.

Y por otro lado, JOSÉ ORTIZ MALLOL explica que el binomio Ordenación del Territorio-políticas sectoriales de la propia Comunidad Autónoma pasa por integrar en el planeamiento territorial a las diferentes planificaciones sectoriales, resultando definitivamente el Plan como el instrumento referente para el conjunto de la actividad económica, y así, para el autor el carácter angular de la planificación territorial se logra por un mecanismo complejo, que consiste en dar naturaleza de tal a las actividades de planificación sectorial (incluidas en el Anexo de la LOTA), sujetando -a nivel jerárquico- estos planes con incidencia en la Ordenación del Territorio a la superioridad de las disposiciones de los Planes Subregionales y a las del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (artículos 22 y 23 de la Ley)<sup>685</sup>.

---

<sup>682</sup> Por ello, se entiende que deben regularse especialmente y por separado al resto de instrumentos de planificación territorial vistos anteriormente, aunque lo que se prevé es la delimitación de los contenidos mínimos que deberán abordar de forma genérica, remitiéndose al desarrollo normativo posterior de cada una de ellas. Así, entre estos contenidos mínimos, encontramos la expresión territorial del análisis y diagnóstico del sector, la especificación de los objetivos territoriales a conseguir de acuerdo con las necesidades sectoriales y criterios establecidos para la ordenación del territorio, y la justificación de la coherencia de sus contenidos con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y con las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que les afecten.

<sup>683</sup> El autor en *La Ordenación del Territorio en España...* sic, pág. 291, aclara que ello no supone que aquellas políticas que por su propia legislación sectorial no tengan establecida la obligación de ser planificadas, puedan quedar al margen de su compatibilización con la Ordenación del Territorio, hasta tanto los respectivos Planes Subregionales o el Plan regional no establezcan en sus determinaciones los planes sectoriales que deban ser ejecutados en desarrollo de sus previsiones.

<sup>684</sup> De hecho y para el autor en *Derecho Urbanístico...* sic, pp. 178 y 179, esta naturaleza estratégica de los Planes con Incidencia en la Ordenación Territorial se aprecia principalmente en que el artículo 17 de la LOTA, preceptúa que, "sin perjuicio de los contenidos establecidos por la correspondiente legislación especial o por el acuerdo que disponga su formulación", los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio contendrán necesariamente los siguientes elementos: la expresión territorial del análisis y diagnóstico del sector; la especificación de los objetivos territoriales a conseguir de acuerdo con las necesidades sectoriales y criterios establecidos para la Ordenación del Territorio; y lo que es más importante a criterio del autor, la justificación de la coherencia de sus contenidos con el POT y con las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbitos Subregional que les afecten.

<sup>685</sup> *Comentarios...* sic, pág. 345.

Por lo que se refiere al procedimiento para su propuesta, formulación y aprobación y posterior modificación si fuera necesario, es similar al de los Planes de Ámbito Subregional en cuanto a los Órganos competentes (de hecho se aprueban también por el Consejo de Gobierno, pero a propuesta de la Consejería competente por razón de la materia que se trate), aunque para su elaboración la Ley se remite a la legislación sectorial específica del plan en concreto y a lo que se establezca por el acuerdo de formulación, al margen de la necesidad de la emisión de un informe sobre los aspectos territoriales del plan, por el Órgano competente en materia de Ordenación Territorial (artículo 18).

#### **4. Eficacia, vigencia y modificación de los Planes de Ordenación Territorial previstos en la LOTA**

Una vez analizados a grandes rasgos cuáles son y qué características básicas tienen los instrumentos de Ordenación Territorial previstos en la LOTA, la misma pasa a exponer en los Capítulos Cuarto y Quinto, dos aspectos importantes en relación a los diferentes planes vistos, como son los efectos que despliegan y su vigencia y revisión y modificación.

##### **a) La configuración normativa existente en los Planes de Ordenación Territorial**

Para realizar los planteamientos anteriormente expuestos, es necesario plantear previamente cuál es la específica configuración dispositiva o normativa que se encuentra en el planeamiento territorial andaluz. En este sentido, MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ argumenta que es común a todos los Planes de Ordenación del Territorio, que presentan en su configuración interna una clasificación de sus disposiciones un tanto peculiar, que varía no sólo con respecto a las leyes y reglamentos que conocemos tradicionalmente, sino incluso con respecto a los otros tipos de planes a los que estamos acostumbrados, acercándose tanto en su terminología como en sus características al sistema normativo del Derecho Comunitario europeo.<sup>686</sup>

---

<sup>686</sup> *Derecho Urbanístico...sic*, pp. 182 y 183. En efecto, sobre la terminología y características de estas disposiciones, expone el autor que esta división que realiza la LOTA tiene un entronque muy claro con el sistema de fuentes del Derecho Comunitario, en el cual, como se sabe y por lo menos hasta tanto entre en vigor la nueva Constitución Europea (cosa que como se ha comprobado recientemente, se ha dilatado en el tiempo), los instrumentos normativos de la Comunidad se clasifican en Reglamentos, Directivas y Recomendaciones. Y concluye que esta estructura de fuentes es la que, de alguna manera, se traslada al entramado normativo interno de cada Plan de Ordenación del Territorio, dibujando por consiguiente, dentro de éstos, unos grados de vinculación de sus diferentes determinaciones ciertamente distintos.

Así, en cuanto a los efectos de estos Planes, se establece que su publicidad y vinculación para las Administraciones Públicas, dependerá de la naturaleza de sus determinaciones, esto es, dependiendo que éstas tengan el carácter de *normas, directrices o recomendaciones territoriales* (artículo 21). Se trata pues, de un asunto de interés jurídico de primer orden dentro del análisis del sistema de planeamiento previsto en la Ley de Ordenación Territorial de Andalucía, que es preciso desarrollar y que va directamente ligado al sentido de la especial protección jurídico administrativa del propio POTA que veremos más adelante y que se desarrolla en el artículo 2 del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, de publicación del POTA<sup>687</sup>.

En este sentido, estas determinaciones vienen a vincular directamente a las Administraciones Públicas andaluzas y a los particulares en cualquier actividad que realicen con afectación al territorio y se estructuran en Objetivos, Líneas Estratégicas, Normas, Directrices y Recomendaciones, con las siguientes características y grados de vinculación (artículo 21 LOTA):

- a) Objetivos, que definen la finalidad última a alcanzar con el desarrollo y aplicación del Plan (artículo 2.2.a).
- b) Líneas Estratégicas, que definen la orientación general de la actuación pública para la materialización de los fundamentos básicos del Modelo Territorial de Andalucía, que luego analizaremos, sobre la base de los principios de la planificación, coordinación, cooperación y participación que ya vimos en el estudio de la LOTA (artículo 2.2.b).
- c) Normas, que son las determinaciones del Plan que vinculan directamente a las Administraciones públicas y a los particulares, tanto en sus objetivos como en los instrumentos a aplicar, para los cuales se establecen criterios, plazos y orientaciones específicas para su aplicación (artículo 2.2.c).

En relación a las Normas, MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ expone que suponen el grado de vinculación mayor dentro del Plan. En este sentido, comenta que poseen los caracteres generales y clásicos de la norma jurídica, esto es, tienen aplicabilidad inmediata y eficacia directa, lo que significa que en cuanto a su aplicabilidad inmediata, las determinaciones que contienen encierran ya en sí mismas mandatos jurídicos perfectos que se imponen ya en la realidad y que son inmediatamente eficaces y de obligado cumplimiento tanto para las Administraciones públicas como para los particulares.

---

<sup>687</sup> Importancia que se verá con mayor nitidez cuando tengamos ocasión de analizar, en el Capítulo siguiente de esta Tesis, la vinculatoriedad del POTA con respecto a los Planes Generales de Ordenación Urbana. De hecho y como señala M. LÓPEZ BENÍTEZ en *Derecho Urbanístico...* sic, pág. 182, es común a todos los Planes de Ordenación del Territorio que presenten en su configuración interna una clasificación de sus disposiciones un tanto peculiar, que varía no sólo con respecto otras disposiciones normativas como las leyes y los reglamentos que conocemos tradicionalmente, sino incluso con respecto a los otros tipos de planes a los que estamos acostumbrados.

Es decir, no precisan de ningún instrumento jurídico de desarrollo ni de intermediación, porque se trata, como reiteran los autores, de normas jurídicas perfectas que anudan ya a un supuesto de hecho su correlativa consecuencia jurídica. Además, su eficacia directa supone que, en tanto que mandatos jurídicos ya plenamente perfectos y vinculantes que obligan a las Administraciones Públicas y a los particulares, sus incumplimientos pueden ser directamente perseguidos por los jueces de cualquier orden jurisdiccional. De la misma forma que sus mandatos, en tanto que normas jurídicas, pueden ser invocados también ante los Jueces y Tribunales<sup>688</sup>.

- d) Directrices, como determinaciones vinculantes en cuanto a los objetivos y resultados que deban lograrse, facilitando criterios territoriales, pero dejando los medios concretos para conseguirlos a os distintos organismos competentes (artículo 2.2.d). Como bien señala MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ, a diferencia de las Normas estas determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial que

---

<sup>688</sup> Señalan además el autor en *Derecho Urbanístico...* sic, pp. 183 a 187, que el artículo 21.2 de la LOTA limita el ámbito de actuación de esas normas al suelo urbanizable y al no urbanizable, por lo que las determinaciones, por ejemplo, de protección que los Planes de Ordenación del Territorio incluyan con respecto al suelo urbano han de asumir siempre el carácter de directriz o de recomendación, siendo por tanto el planeamiento urbanístico municipal quien se encargue de transformarlos en normas directamente operantes. Ahora bien, en este punto advierten que, puesto que la LOTA es anterior a toda la reforma que, en materia de clasificación del suelo, se emprendió a partir de 1996, probablemente las razones que motivaron al legislador de 1994 a que las Normas operasen sólo en el suelo urbanizable -sin distinción de programado o no programado- y en el suelo no urbanizable, resulten en la actualidad también extensibles al suelo urbano no consolidado habida cuenta de las muchas similitudes que en punto a su régimen jurídico guarda este tipo de suelo con el suelo urbanizable sectorizado. En consecuencia, las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio que asuman la forma de Normas constituyen normas jurídicas en sentido estricto, en la medida en que, por su virtud, pueden operarse ya, bien una transformación de la realidad social existente, bien la creación de nuevas relaciones jurídicas o bien la extinción o modificación de las ya creadas. Con claridad lo afirma la LOTA en algunos de sus preceptos. Así, el artículo 22.3 preceptúa que “las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía que sean de aplicación directa prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las determinaciones de los Planes (de Ordenación de Ámbito subregional y de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio)” De igual forma, y con respecto a los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional, el artículo 23.4 igualmente señala que sus determinaciones de aplicación directa -esto es, sus Normas- prevalecerán desde su entrada en vigor sobre los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y sobre los Planes urbanísticos. Se produce así un efecto, perfectamente descrito en la jurisprudencia comunitaria y constitucional, de desplazamiento -más que de derogación- de los Planes afectados por el Plan de Ordenación Territorial aprobado con posterioridad. Además, por lo que respecta a la vinculación de las Normas contenidas en los Planes de Ordenación del Territorio sobre las situaciones jurídicas de los particulares, hay que recordar que, de conformidad con el artículo 24 de la LOTA, la aprobación de los Planes de Ordenación del Territorio implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos correspondientes, a los fines de expropiación, de ocupación temporal o de imposición o modificación de servidumbres. Evidentemente, esta previsión, aunque se enuncia con carácter general para todos los Planes territoriales, parece que sólo resulta plenamente factible con respecto a los Planes de Ámbito Subregional por el grado de concreción que ostentan.

Por último, los autores indican que una muestra más de la vinculatoriedad que proyectan los Planes territoriales sobre los particulares la ofrece los preceptos dedicados por la LOTA a la protección de la legalidad (artículos 36 y 37). En ellos, se contiene un variado surtido de medidas, que van desde las multas coercitivas hasta el deber de restitución y la indemnización de daños y perjuicios, que afectan directamente a los particulares, ya que en los preceptos en cuestión se habla de “particulares”, o de “particulares infractores” o del “titular de la actividad”. Resulta obvio pues, que estos efectos sólo se podrán producir con respecto a las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio que poseen el carácter de Normas, ya que, como hemos señalado, serán también las únicas que podrán incidir de manera directa en la actividad y en la situación de los particulares.

tengan la condición de directrices sólo son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines, lo cual significa que, ante todo, que como indica el propio artículo 24.3 de la LOTA, sus destinatarios más directos sean los “Órganos competentes de las Administraciones Públicas a quienes corresponda su aplicación” y no, por tanto, los particulares.

Para este autor, esta vinculación supone que, tanto el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía como los restantes Planes, han de señalar un plazo para la adaptación de los Planes Territoriales y urbanísticos afectados, según se establece en los artículos 22.2 y 23.1, segundo párrafo, de la LOTA, y que en definitiva, las Directrices marcan obligaciones de resultado, dejando no obstante a los Órganos o Administraciones competentes la libertad suficiente para elegir los medios y formas que resulten más apropiados para llevar a término las obligaciones y las correspondientes adaptaciones impuestas como Directrices por el POT<sup>689</sup>.

- e) Recomendaciones, que son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones públicas en cuyo ejercicio de competencias, en aplicación de los principios vistos anteriormente de coordinación y concertación, deberán justificar su compatibilidad con los objetivos de la compatibilidad con los objetivos de la política territorial autonómica (artículo 2.2.e). En definitiva, se trata de la tercera forma que pueden asumir las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial, las cuales, como se plantea en el artículo 21.4 de la Ley, al ser sólo indicativas no obligan a las Administraciones competentes ni directamente (lo cual, como hemos visto, sólo es propio de las Normas), ni tampoco en cuanto a los resultados a alcanzar.

Por ello, M. LÓPEZ BENÍTEZ afirma que se trata sólo de meros consejos o recomendaciones, de los que las Administraciones se

---

<sup>689</sup> *Derecho Urbanístico...* sic, pág. 186. Sin embargo, el autor especifica que no queda claro en la LOTA qué sucede si las Administraciones competentes incumplen estos plazos, aunque sí es obvio que las directrices vinculan de distintas formas. En primer lugar, vinculan cuando los Planes respectivos se adecúan a las previsiones de los Planes de Ordenación Territorial y no lo hagan con fidelidad a lo que establecen las directrices; en estos casos, estas directrices se comportarán como elementos de referencia para valorar la adecuación de la actividad de los órganos encargados de realizar los fines de la directriz, lo cual se puede deducir del artículo 36 de la LOTA cuando declara que “los actos y acuerdos que infrinjan la presente Ley, o las disposiciones o Planes de Ordenación de Territorio podrán ser impugnados ante los órganos del Ordena Jurisdiccional competente, de acuerdo con la legislación procesal del Estado”, lo cual significa que no sólo la Junta de Andalucía podrá ejercer tales acciones, sino que también podrán efectuarlo los particulares, siempre que ostenten un derecho subjetivo o interés legítimo, como exige la legislación procesal para adquirir la condición de interesado en el procedimiento. Aparte de esto, está claro para LÓPEZ BENÍTEZ -y cuya opinión compartimos- que hasta tanto no se transponga la Directriz, los Planes vigentes no sólo deben interpretarse en el sentido de la Directriz sino que, además, no resultarían válidas aquellas acciones o actuaciones que, por resultar contradictorias con los fines y objetivos de la directriz, puedan poner en peligro su posterior aplicación, en cuyo caso el artículo 37.1 de la Ley habilita de amplios poderes a la Comunidad Autónoma andaluza para intervenir al respecto en el sentido expuesto anteriormente.



pueden apartar “justificando de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la Ordenación del Territorio”. Esto significa que las Recomendaciones no eliminan la discrecionalidad de la que goza todo planificador, aunque en la medida en que obliga a motivar la inobservancia de los criterios de la recomendación, se abre, sin duda, la puerta a que se puedan controlar aquellas opciones que, sobre la base de fundamentación proporcionada, se juzguen claramente irracionales o incompatibles con los objetivos generales de la Ordenación Territorial<sup>690</sup>.

## **b) La vinculación de los Planes territoriales desplegada en la LOTA**

Entrando ya en el análisis de la vinculatoriedad que proyectan los Planes territoriales sobre los entes públicos que actúen en la Comunidad Autónoma, en general, el Plan establece que las actuaciones de los mismos que se desvíen de cualquiera de estos tipos de determinaciones del POTA deberán justificarse expresamente, haciendo constar explícitamente las razones de ello y de la necesidad de reorientar el contenido de las disposiciones del Plan afectadas, sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una de las distintas Administraciones públicas en su actuación (artículo 2.3, del POTA). Sin embargo, la aplicación o ejecución de este entramado normativo recogido en el Plan se sujeta por el mismo a una serie de principios (artículo 2.4), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1/1994, como son los de participación, cooperación, y coordinación, garantizando además la plena aplicación y efectividad de los instrumentos y procedimientos en ella establecidos, sin perjuicio del ejercicio de las competencias atribuidas a cada una de ellas<sup>691</sup>.

---

<sup>690</sup> *Derecho Urbanístico...* sic, pp. 188 y 189. Para el autor, un buen ejemplo de la función que despliegan estas recomendaciones lo ofrece el artículo 2.126 del Plan Subregional de la Aglomeración Urbana de Granada, cuando determina que “las Administraciones y Entidades Públicas competentes en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas fomentarán la creación de un Consorcio de Aguas de la Aglomeración Urbana de Granada”, Consorcio del que se detalla también quiénes podrían componerlo y qué funciones podrían desarrollar. Evidentemente, al tratarse únicamente de una Recomendación, las Administraciones afectadas por este Plan podrían establecer otra fórmula organizativa distinta, simplemente indicando porqué se estima más idónea que la que señala el Plan mencionado.

<sup>691</sup> En este sentido y como bien apuntan JOSÉ M<sup>a</sup> FERIA TORIBIO, MARTA RUBIO TENOR y JESÚS SANTIAGO RAMOS en *Los Planes de Ordenación...* cit., pp. 88 a 89, repetidamente se ha señalado a la Ordenación Territorial como parte esencial de las estrategias de cooperación para alcanzar el objetivo del desarrollo territorial sostenible. Junto a esa razón, está el hecho de que entendida en este sentido, como proyecto físico que es sobre el territorio, la planificación territorial puede constituir uno de los instrumentos más eficaces para el desarrollo territorial, proyecto que además no puede tener éxito sin un auténtico marco de auténtica cooperación entre los diferentes agentes institucionales implicados. Por ambos hechos, la Ordenación del Territorio se sitúa, al menos en teoría, en el centro de lo que son las estrategias de cooperación para el desarrollo territorial y, en ese contexto, a los Planes de Ordenación del Territorio en el sentido aquí entendido, les compete esa condición de instrumentos de cooperación, y también de coordinación y comunicación, entre los diferentes niveles y agentes que actúan sobre el territorio. Esa es en nuestra opinión precisamente la cuestión aquí tratada, esto es, que la actividad de Ordenación Territorial, que lleva implícita la planificación, no se atribuye entre nosotros a una sola Administración, ni a un solo órgano de la misma (como vimos en Capítulos anteriores de este estudio), sino que interaccionan en un mismo

Y en cuanto a los particulares, el despliegue de efectos del planeamiento territorial se encuentra detallado en los preceptos dedicados por la LOTA a la protección de la legalidad (artículos 36 y 37), en los que, según apunta MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ, se contienen un variado surtido de medidas que van desde las multas coercitivas hasta el deber de restitución y la indemnización de daños y perjuicios. Los cuales, como sigue diciendo el autor, afectan directamente a los particulares, ya que en los preceptos en cuestión se habla de “titulares”, de “particulares infractores” o del “titular de la actividad”<sup>692</sup>.

Por otro lado, se establece en el artículo 22 una jerarquía vinculante entre los propios planes, en cuya cúspide se sitúa el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, el cual será vinculante para los Planes de Ámbito Subregional y los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para los Planes Generales de Ordenación Urbana. Este flujo de influencias y vinculaciones pueden verse más detallados, así como los actuales Planes de Ámbito Subregional y los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, en el siguiente esquema:

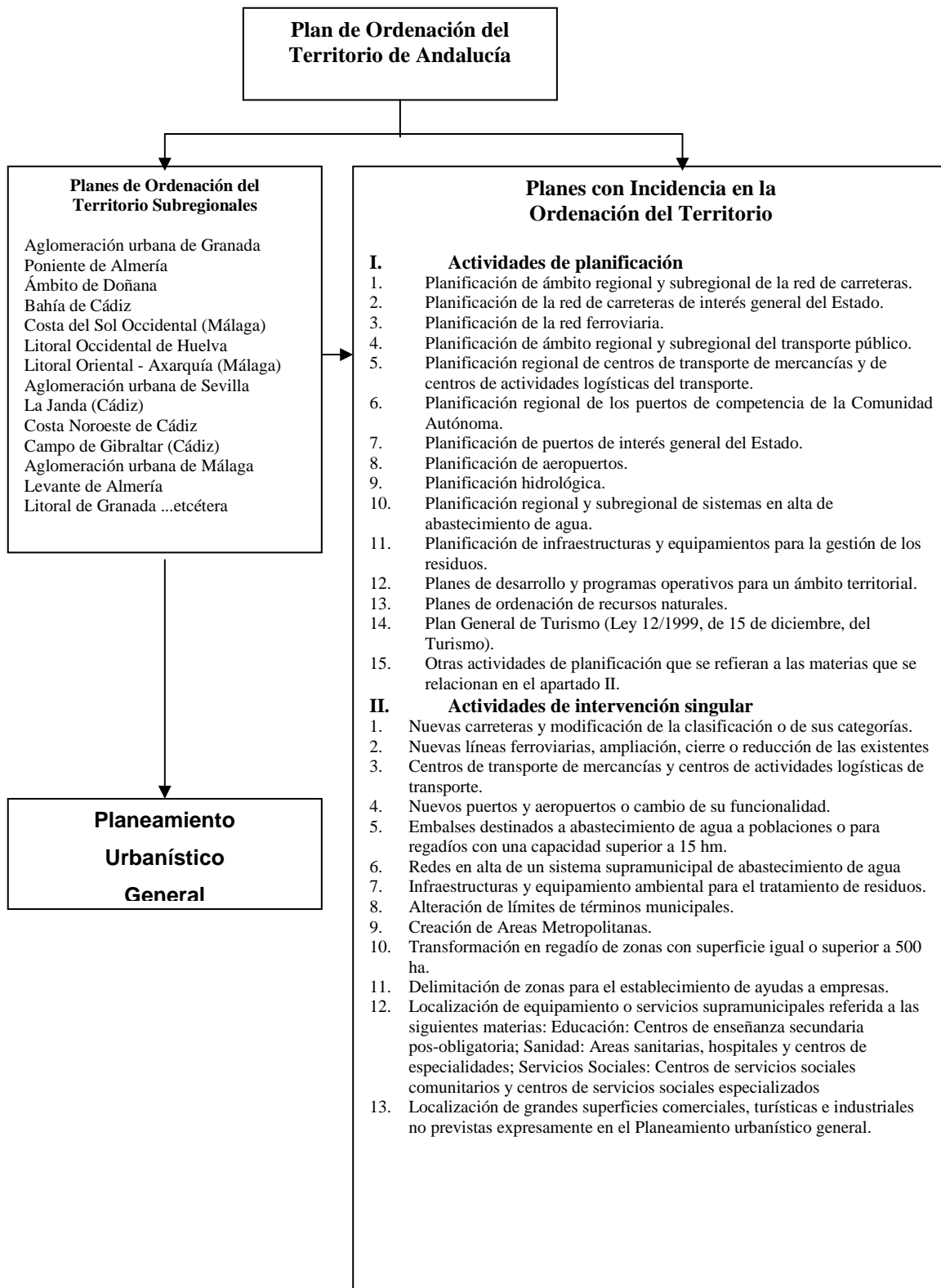
---

territorio distintas Administraciones Públicas y órganos de éstas con el limitado alcance que resulta de sus correspondientes competencias, y que la Ordenación Territorial puede quedar perjudicada, de hecho queda, si los distintos operadores públicos realizan su labor de planificación y reglamentación con incidencia o efectos en el territorio en atención a las exigencias y requerimientos de los particulares intereses públicos sectoriales que tienen encomendados, lo cual pretende evitar expresamente el POTA mediante este artículo 2.4. Así, la eficacia y la coherencia de la Ordenación del Territorio exige pues una coordinación tanto de distintos sectores de la actividad pública, como de distintas Administraciones, siendo necesarias una coordinación funcional y una coordinación interadministrativa; coordinación que, ateniéndonos al tema objeto del presente trabajo, referimos aquí al plano de la planificación territorial de ámbito regional andaluz. Ha de pensarse global y conjuntamente primero para planificar y actuar sectorial y localmente después. Coordinación que, en su vertiente interadministrativa (entre las entidades locales entre sí y entre éstas y la Administración Autonómica), viene ya prevista y exigida por el artículo 10.2 de la Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local y, en la interadministrativa, por la Ley 30/1992 del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Así las cosas, el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía no es pues, o no debe serlo, tanto manifestación de la potestad de reglamentación por la Administración Autonómica andaluz en una materia sustantiva de la acción pública de su competencia, cuanto el resultado de la coordinación de las distintas Administraciones competentes en los diversos sectores de su actividad que inciden o integran la Ordenación Territorial en su territorio. Desde esta comprensión no sería correcto distinguir dentro de los Planes de Ordenación Territorial unos contenidos de “Ordenación Territorial” y otros “urbanísticos”, y mucho menos aun que el elemento diferenciador entre ambos se encuentre en su condición o alcance territorial, según se nos presente como supramunicipal o municipal respectivamente. Existen contenidos de Ordenación Territorial de competencia autonómica y otros de competencia local y unos y otros han de ser objeto de coordinación. Diferenciarlos es esencial porque las reglas de la coordinación y el alcance de la misma es diversa según estemos ante una coordinación “intra” o “inter” Administraciones. Y la determinación de los ámbitos competenciales no puede hacerse en ningún caso en atención al alcance o extensión territorial de la materia sectorial, función o servicio de que se trate. Son la LOTA y la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía las que determinan las competencias que corresponden a cada nivel de Administración, sin que la pluriterritorialidad, es decir que el ámbito espacial idóneo para la prestación de un servicio o para el ejercicio de una función pública rebasa los límites territoriales de una Administración, constituya un título competencial autónomo, ni legitime para operar un desplazamiento de la competencia misma a aquella Administración de ámbito territorial mayor.

<sup>692</sup> Especifica en este sentido el autor en *Derecho Urbanístico... sic*, pp. 185 y 186, que resulta obvio que estos efectos sólo se podrán producir con respecto a las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio que poseen el carácter de Normas, ya que, como sigue diciendo, serán también las únicas que podrán incidir de manera directa en la actividad y en la situación de los particulares.

### Esquema del Sistema de Planeamiento Territorial de Andalucía.



Sobre este sistema jerárquico y de conformidad con el Capítulo IV de la LOTA, los Planes de Ordenación del Territorio son vinculantes, dependiendo del grado de vinculación de la naturaleza de sus determinaciones según se trate de normas (determinaciones de aplicación directa), directrices (vinculantes en cuanto a sus fines) o recomendaciones (de carácter indicativo). Y de este modo, la relación entre los distintos instrumentos es la siguiente: el POTA es vinculante para los Planes Subregionales, siendo éstos a su vez vinculantes para el planeamiento urbanístico general, si bien las determinaciones de aquéllos que sean de aplicación directa, prevalecen desde su entrada en vigor sobre el planeamiento urbanístico<sup>693</sup>.

Además, podemos afirmar que la Ley Andaluza de Ordenación del Territorio (LOTA), al indicar de manera imperativa una relación de los efectos jurídicos atribuibles a las determinaciones de sus instrumentos de Ordenación Territorial (como es el caso evidente del POTA), establece un *numerus clausus* de grados de imperatividad.

Estas disposiciones, en el grado de vinculatoriedad particular visto, vinculan como vemos a todas las Administraciones Públicas competentes en materia de planificación territorial en Andalucía, en concreto a las Administraciones Locales<sup>694</sup>. Las actuaciones que se desvíen de las determinaciones establecidas en el Plan deberán justificarse, haciendo explícitas las razones de ello y de la necesidad de reorientar el contenido de las disposiciones del Plan afectadas.

De este modo, hay que tener en cuenta que la regla es que los planes urbanísticos deben adaptarse a las determinaciones incluidas en los de Ordenación del Territorio en un plazo determinado que establece el propio Plan Autonómico. Sin embargo, aunque tanto el POTA como los Planes Subregionales y los Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio se sitúan por la LOTA en una posición de supremacía sobre el Planeamiento

---

<sup>693</sup> En sentido coincidente con lo expuesto, el artículo 7 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, dispone como marco general de la ordenación urbanística las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial, debiendo recordarse en ese momento, que en la distribución competencial desarrollada por tal Ley, se reserva la Administración Autonómica la competencia de aprobación definitiva del planeamiento urbanístico general, con lo que orgánicamente se diseña un sistema que permite coherente la adecuación del planeamiento urbanístico al territorial mediante el control de legalidad, siendo éste el que le es dado practicar al órgano autonómico en el trámite de aprobación definitiva sobre la propuesta presentada por la autoridad municipal. Por lo demás, la relación entre el planeamiento territorial y el municipal ha sido reciente objeto de atención pública como consecuencia de la aprobación del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía al establecer el mismo una serie de límites al crecimiento del suelo urbanizable en los municipios que ha generado una extensa polémica, y que será objeto de comentario en los siguientes Capítulos de la presente Tesis.

<sup>694</sup> Ello viene a asumir la necesidad de que las Corporaciones Locales tengan verdadera competencia para decidir sobre sus intereses territoriales y para ello, no es suficiente el empleo de técnicas de coordinación interadministrativa, ya que la LOTA, en este sentido, a pesar de que establece la superposición del POTA sobre el planeamiento urbanístico, limita en su artículo 21.2, la posibilidad de dictar normas de aplicación directa desde los instrumentos de Ordenación del Territorio a los suelos clasificados como urbanizables y no urbanizables, quedando por lo tanto, prohibido su uso con referencia al suelo urbano.

Urbanístico, en realidad, el POTA no está previsto que incida de manera directa en los Planes Urbanísticos, obligando a su adaptación.

Así, el sistema está pensado para que esa incidencia o vinculación directa sobre los PGOU le corresponda a los Planes de Ámbito Subregional, que serán los encargados de traducir los Criterios Territoriales Básicos del POTA para cada municipio y cada zona del territorio andaluz que requiera de la resolución de problemas del Planeamiento a nivel supralocal. De este modo, el Plan es una norma con carácter general, con lo que mediante estos planes subregionales se podrá moderar el mismo en algún caso, recogiendo circunstancias excepcionales en localidades donde se produzca un fuerte crecimiento industrial o de la inmigración<sup>695</sup>.

Esta circunstancia ya era advertida por ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS, cuando afirmaba que uno de los aspectos que alejan al Sistema de Planeamiento andaluz del modelo catalán o vasco, es el hecho de que únicamente los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional serán vinculantes para el planeamiento urbanístico (artículo 22.1 LOTA), y así, aunque el POTA, aunque evidentemente está jerárquicamente por encima de

---

<sup>695</sup> En este sentido, MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA en *La Ordenación del Territorio en España...* sic, pp. 286 a 288, señala tres diferencias básicas en los contenidos mínimos entre el Plan regional y los Planes Subregionales, que nos ayudan a identificar nítidamente cada uno de ellos: a) Singularidades resultantes de la diferencia de escala de ambos. El Plan Regional establece que éste debe contener los criterios territoriales para la localización de las infraestructuras, equipamientos etcétera, lo que se convierte en el Plan Subregional en la definición del esquema de las infraestructuras y en la definición de la distribución de los equipamientos, ya que a esta escala se exige una mayor concreción. De igual manera ocurre con la obligación del que el POTA establezca los criterios para el mejor aprovechamiento de los recursos. En el Plan Subregional, estos criterios se transforman en la indicación precisa de las zonas en que se deben ordenar y proteger tales recursos. b) Aquellas diferencias resultante de las diversas jerarquías de los Planes. Así, el Plan regional puede modificar las determinaciones de los Planes Subregionales y, por otra parte, ambos tipos de planes pueden modificar los Planes sectoriales (que pueden ser indistintamente de escala regional o subregional) y, finalmente, el Plan regional no modifica las determinaciones de los Planes urbanísticos, lo que ha de efectuarse, como estamos viendo en este Capítulo del presente estudio, a través de los Planes Subregionales, ya que ellos tienen un mayor nivel de concreción. c) Por último, aquellas diferencias derivadas de las distintas finalidades del Plan Regional o de los Planes de ámbito Subregional, establecidas en los artículos 6 y 10 respectivamente de la Ley 1/1994. De este modo, el Plan regional, al ser el marco de referencia para los demás planes regulados por la Ley le corresponde establecer, bien los criterios para la selección de áreas, o bien la indicación de cuáles sean estas áreas para las planificaciones territorial, sectorial, ambiental o económica.

Por otra parte, el autor indica que se establece en la Ley, como contenidos mínimos del Plan regional que no se exigen a los de ámbito Subregional, los aspectos siguientes: el esquema de articulación territorial integrado por el sistema de ciudades, áreas de influencia y principales ejes de comunicación, cuestión que se hace necesaria en el Plan regional y que ha de establecerse en el modelo territorial regional, definido básicamente por el contenido de este apartado y que en los Planes Subregionales es un requisito que se alcanza sólo en parte ya que en ellos no se hace referencia al sistema de ciudades, aunque es normalmente abordado en los planes; también, la indicación de las zonas con riesgos catastróficos, aunque sin embargo este apartado es sistemáticamente introducido en el contenido de los Planes Subregionales que en la actualidad se acaban de aprobar o se están todavía elaborando, lo que demuestra su conveniencia para el autor; la estimación económica de las acciones comprendidas en el plan, lo cual es un aspecto que todos los Planes Subregionales incorporan para definir las previsiones económicas de las propuestas inversoras efectuadas; y por último, los criterios y contenidos de las memorias de gestión, ya que la amplitud y variedad de los asuntos a considerar en el Plan regional hace que el legislador requiera una definición precisa de cuáles deben ser las cuestiones que el propio Plan debe considerar han de estar presentes y como han de evaluarse en la/s Memoria/s de seguimiento.

ellos, no los vinculará directamente, sino únicamente en la medida que se superpone a los Planes Subregionales que tendrán que adaptarse a él; y por su parte, los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio no tienen posibilidad de vincular al planeamiento urbanístico, a menos que esa fuerza vinculante se la otorgue su respectiva legislación específica<sup>696</sup>.

Visto lo anterior, el autor concluyen por un lado, que las Normas de aplicación directa del Plan de Ordenación Territorial de carácter subregional prevalecen sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico que sean contrarias o incompatibles con aquéllas. Además, las Directrices, en cambio, conllevarán la adaptación de los instrumentos de planeamiento urbanístico en la forma que expresamente establezcan; luego, parece que no resulta extrapolable aquí la doctrina que sobre el efecto directo de algunas Directivas tiene elaborada la Jurisprudencia comunitaria<sup>697</sup>. Por último y con carácter general, el municipio o municipios afectados se constituyen en la obligación legal de proceder a la innovación de los instrumentos de planeamiento urbanístico para adaptarlos a los términos previstos en la planificación territorial<sup>698</sup>.

El procedimiento de adaptación está pensado por tanto para los Planes Urbanísticos cuando, estando ya en vigor, sobrevenga la aprobación de un Plan de Ámbito Subregional que les afecte, siendo por lo tanto éstos planes los que deberán incluir el plazo en que debe realizarse la adaptación<sup>699</sup>. Sin

---

<sup>696</sup> A este respecto y como señala el autor en *La Ordenación del Territorio...* sic, pág. 574, no se regulan en la Ley Andaluza instrumentos de planificación específicos para llevar a cabo la coordinación interadministrativa, ni tampoco instrumentos especiales de ejecución de los instrumentos de Ordenación Territorial.

<sup>697</sup> En efecto, para el autor en *Derecho Urbanístico...* sic, pp. 186 a 187, y cuya opinión se comparte en este trabajo, en el ámbito comunitario el incumplimiento por parte de los Estados de los plazos dados por las Directivas por su trasposición al Derecho estatal genera, además de la posible condena del estado en cuestión por tal incumplimiento, otros efectos colaterales que, bajo ciertos presupuestos, puede llegar incluso a la aplicación de la Directiva misma a las relaciones verticales e, incluso para algunos también a las relaciones horizontales. Aún más, la jurisprudencia comunitaria contempla la posibilidad de que, si pese a todo, existen normas de Derecho interno que regulan la misma materia que la Directiva y que, por ende, son susceptibles de permitir la consecución de los objetivos perseguidos por aquélla, se apliquen aquellas normas interpretadas de conformidad con el espíritu y objetivos de la Directiva de la que se trate. Obviamente, para los autores esta doctrina no puede resultar de íntegra aplicación a la cuestión de las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial que tengan la condición de Directrices, entre otras cosas, porque por ejemplo con respecto a los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, resultaría muy difícil canalizar esa pretensión de condena, salvo que se efectúe por un particular al que la falta de transposición de la Directriz le haya causado un efectivo daño evaluable económicamente. *Derecho Urbanístico...* sic, pp. 186 a 187.

<sup>698</sup> *Derecho Urbanístico...* sic, pág. 252.

<sup>699</sup> Así, en el caso de los ocho Planes de Ámbito Subregional aprobados hasta el momento de redacción de este trabajo, los plazos de adaptación de los planeamientos urbanísticos a dichos Planes Subregionales da contar desde la entrada en vigor de éstos, son los siguientes: Cuatro años en el caso del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada; cinco años en el Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería; cuatro años en el Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de la provincia de Jaén; cuatro años para el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana; cuatro en el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz; cuatro años en el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga; cuatro años para el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva; cuatro

embargo, en cuanto al procedimiento para el cumplimiento de esta obligación general de adaptación, la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía no se pronunció, siendo sin embargo la Ley de Ordenación Urbana de Andalucía la que ha dedicado atención a esta cuestión.

Sin embargo, es necesario hacer esta advertencia sobre este sistema de vinculación entre ambos tipos de planes: es muy importante tener en cuenta que las normas de aplicación directa de los Planes de Ámbito Subregional, como ya se ha comentado previamente, vinculan desde el primer momento de su entrada en vigor (como así se especifica textualmente en los Decretos de aprobación de los mencionados Planes), de tal forma que las determinaciones normativas de los Planes Urbanísticos que sean contrarias a ellas deberán entenderse derogadas a ellas de forma inmediata, en cambio para el cumplimiento de las Directrices y, en su caso, de las Recomendaciones, es para lo que tendrá validez el plazo de adaptación que se otorgue en cada supuesto, amén de que los efectos directo o indirectos prevalentes de estos Planes de Ordenación del Territorio sobre los urbanísticos, deben limitarse a los aspectos supramunicipales de la Ordenación Territorial.

Dicha vinculatoriedad puede acarrear incluso la adopción de medidas, por parte de la Administración de la Junta de Andalucía en ejercicio de sus facultades, de suspensión del planeamiento urbanístico para la salvaguarda de las competencias autonómicas en materia de Ordenación del Territorio; facultades que se encuentran expresamente en el artículo 35.2 de la Ley de Ordenación Urbana de Andalucía y que, evidentemente, puede convertirse en uno de los más polémicos con relación al necesario respeto de la Autonomía Local en la materia de urbanismo.

Se trata pues, de la posibilidad contemplada por dicho texto legal de que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en salvaguarda de las competencias autonómicas y previa audiencia al municipio afectado y Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, pueda decidir la suspensión de los efectos de cualquier instrumento de planeamiento urbanístico por un plazo que puede llegar hasta los dos años. Dicha suspensión, que habrá de ser motivada expresamente, puede referirse a la totalidad del Plan o a parte de su contenido y ámbito territorial, e incluso abarcará la posibilidad de su modificación si fuese necesario. En los seis meses siguientes al acuerdo autonómico de suspensión, la Comunidad Autónoma andaluza deberá establecer normas sustantivas de

---

años en el caso del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga; y por último, cuatro años para adaptarse al Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense.

ordenación aplicables transitoriamente, concretando además, el ámbito y los efectos de la suspensión decretada<sup>700</sup>.

### **c) Vigencia, revisión y modificación de los Planes territoriales**

Por último y en cuanto a su vigencia, revisión y modificación, el artículo 25 a 27 establecen una vigencia indefinida para los mismos y sólo se podrá revisar el mismo mediante la alteración de sus objetivos o, en el caso del POTA, las determinaciones del artículo 7.1 b), c) o e), esto es, el esquema de articulación territorial, integrado por el sistema de ciudades y sus áreas de influencia, los principales ejes de comunicación del territorio, los criterios para la mejora de la accesibilidad y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, hidráulicas, de las telecomunicaciones, de la energía y otras análogas; los criterios territoriales básicos para la delimitación y selección de áreas de planificación territorial, ambiental, económica y sectorial, y los criterios territoriales básicos para el mejor uso, aprovechamiento y conservación del agua y demás recursos naturales y para la protección del patrimonio histórico y cultural<sup>701</sup>.

Se entenderán modificaciones cualquier otra alteración distinta de las enunciadas anteriormente, dificultándose el procedimiento para la revisión al ser el mismo que el establecido para su elaboración inicial como vimos previamente.

Por otro lado, destaca lo dispuesto en el Título Tercero (Artículos 36 a 37), relativo al sistema de protección de la legalidad de las disposiciones de la Ley y de las de los instrumentos de Ordenación del Territorio analizados; esto es, se establece la posibilidad de recurso directo ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa contra cualquier acto o acuerdo que las infrinjan,

---

<sup>700</sup> A pesar de que el Tribunal Constitucional (así, las SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 36/1994, de 10 de febrero) ha decretado la posibilidad de algunos mecanismos de esta índole, siempre que estén orientados a la salvaguarda de las competencias propiamente autonómicas, hay autores como ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS que en *Las relaciones entre los Planes de Ordenación del Territorio y el Planeamiento Urbanístico*. Ponencia pronunciada en Huelva en el marco de las Jornadas del POTA organizadas en las capitales de provincia de Andalucía entre los días 20 de junio y 30 octubre de 2007, pp. 18 a 19, afirma que la conclusión es que debe ser utilizada de manera muy excepcional, ya que si con ella se llega a la vulneración injustificada de la Autonomía Local, su uso sería claramente inconstitucional. Así, en las Sentencias mencionadas, el Alto Tribunal entiende que no se vulnera este principio de la Autonomía Local cuando las facultades de suspensión que se otorguen a las Comunidades Autónomas no supongan ningún control administrativo de legalidad, sino una simple medida cautelar y de vigencia transitoria, que persiga la defensa de las competencias propias de la Administración autonómica que no comportan dicha control.

<sup>701</sup> En el caso de los Planes de Ámbito Subregional, las determinaciones establecidas en el artículo 11.1 b) o c), esto es, el esquema de las infraestructuras básicas y la distribución de los equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal necesarios para el desarrollo de los objetivos propuestos, y la indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, estableciendo los criterios y las medidas que hayan de ser desarrolladas por los distintos órganos de las Administraciones Públicas.



habilitando incluso a la Consejería de Obras Públicas y Transportes para paralizar de oficio, sin perjuicio de la posterior responsabilidad a que hubiere lugar por el órgano infractor, las actividades de las actividades de intervención singular que careciendo o sin ajustarse a las licencias preceptivas se ejecuten sin acomodarse a las determinaciones de esta Ley y de los Planes de Ordenación del Territorio que les afecten.

Se prevé incluso la obligatoriedad de proceder a la restitución de la realidad física a cargo de infractor en la forma en que disponga la Consejería, en los casos en los que la ejecución de las actividades referidas anteriormente produzca una alteración ilegal de la realidad física.

Por lo demás, se establece un sistema coercitivo a cargo de la Consejería, basado en la imposición de multas sucesivas, a los particulares infractores, de hasta el 10% del presupuesto de la actividad, atendiendo al importe de la actividad, gravedad e incidencia territorial, en la forma que reglamentariamente se establezca y sin perjuicio de la posible ejecución subsidiaria por la propia Consejería a cargo de aquéllos. En cualquier caso, el titular de la actividad deberá indemnizar los daños y perjuicios ocasionados y la valoración de los mismos se hará por la propia Consejería, previa tasación contradictoria cuando el titular de aquélla no prestara conformidad.

Por lo demás y en relación a estas capacidades adicionales del Gobierno autonómico, como bien señala MANUEL REBOLLO PUIG las competencias autonómicas de Ordenación del Territorio no quedan constreñidas a la elaboración de los correspondientes planes sino que se extienden, por ejemplo, a la realización de ciertas expropiaciones (artículo 24) o a la adopción de medidas de protección de la LOTA y de los planes aprobados conforme a ella (artículo 37)<sup>702</sup>. Sin embargo, el autor deja claro que en el caso de que se detecten actos de las Administraciones Locales contrarios a la LOTA y a los planes aprobados en su virtud, lo único que puede hacer la Administración autonómica es impugnarlos en vía contencioso-administrativa, según se dispone en el artículo 36 de la Ley<sup>703</sup>.

---

<sup>702</sup> *Derecho Urbanístico...sic*, pp. 80 y 83.

<sup>703</sup> Más concretamente, el autor indica (*Derecho Urbanístico...sic*, pág. 83) que no cabe ni siquiera que la Administración andaluza suspenda por sí misma la eficacia de los actos urbanísticos locales por considerarlos ilegales, ni aunque sólo sea una suspensión provisional a la espera de que resuelvan los jueces. Así, concluye que si quiere que se suspenda la eficacia de los actos tiene que recurrirlos por los cauces referidos anteriormente y pedirle a la autoridad judicial que acuerde como medida cautelar la suspensión, ya sea en aplicación de las reglas generales o las específicas del artículo 66 de la LRBRL, Ley que sólo admite la suspensión de acuerdos locales por la Administración del Estado y únicamente en caso de que “atenten gravemente al interés general de España” (artículo 67 LRBRL). Y fuera de ese supuesto excepcionalísimo, el Tribunal Constitucional considera inconstitucional cualquier ley que permita a la Administración autonómica suspender la eficacia de los actos locales (así, SSTC 213 y 259/1998, 148/1991, 46/1992, 36/1994, etcétera).

## 5. La Declaración de Actuaciones de Interés Autonómico

Por último, mediante la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, se incluyó un nuevo Título, el Cuarto (artículos 38 y 39) en el que se contemplan un novedoso instrumento denominado Actuaciones de Interés Autonómico, consistentes en la declaración por la Junta de Andalucía de Interés Autonómico, por su especial relevancia derivada de su magnitud, su proyección económica y social o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía, las actuaciones de carácter público contempladas en planes de Ordenación del Territorio y en planes con incidencia territorial. Asimismo podrán ser objeto de esta declaración las actuaciones relativas a los ámbitos sectoriales citados en el Anexo de la Ley<sup>704</sup>.

Por lo demás, se determina que cuando las actuaciones a que se refiere el artículo anterior supongan la implantación de usos productivos, dotaciones, o cualesquiera otros análogos que precisen desarrollo urbanístico, la declaración de Interés Autonómico se producirá mediante la aprobación por el Consejo de Gobierno de un proyecto de actuación a propuesta de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, previa iniciativa de la Consejería competente en razón de la actuación.

Dicho proyecto de actuación contendrá las determinaciones de planificación y ejecución que se precisen para su realización efectiva y, en todo caso, deberá justificar la concreta ubicación de la actuación, su incidencia territorial y ambiental, y su grado de integración con la planificación y ordenación vigente; así como asegurar el adecuado funcionamiento de las obras e instalaciones que constituyan su objeto. Además, podrá prever la distinción entre espacios de dominio público y otros espacios de titularidad pública o privada.

---

<sup>704</sup> Esta declaración afectará y comprenderá las obras de titularidad pública a las que las actuaciones anteriores se refieran y, en cuanto a los efectos de la misma, además de los que pudiera prever la legislación sectorial de aplicación, encontramos los siguientes: llevará implícita la declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su ejecución; legitimará inmediatamente su ejecución siendo sus determinaciones directamente aplicables; sus determinaciones vincularán directamente al planeamiento del municipio o municipios afectados que, sin perjuicio de lo dispuesto en la letra b anterior, deberán incorporar dichas determinaciones con ocasión de la siguiente innovación urbanística; dado el excepcional interés público que conlleva la declaración de Interés Autonómico, su construcción y puesta en funcionamiento no estarán sujetas a licencias ni, en general, a actos de control preventivo municipal, y ello sin perjuicio del procedimiento de armonización a que hace referencia el apartado 3 del artículo 170 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía<sup>704</sup> o el que prevea la legislación sectorial aplicable.

Como indica ANTONIO LUIS FAYA BARRIOS<sup>705</sup>, se trata de técnicas de intervención, que suponen una incorporación posterior al texto de la ley, que con todo encuentra precedente en su texto originario. Así, al referirse en el contenido del POTA (artículo 7.1 d) a la localización de actuaciones públicas de fomento al desarrollo económico, se sugiere que en nuestra Comunidad Autónoma la Ordenación del Territorio dispone de un instrumento para corregir, a través de la iniciativa pública, la existencia de desequilibrios internos o problemas socioeconómicos. En este sentido, destacan de esta Declaración su excepcionalidad y la necesidad de que quede adecuadamente motivado y fundamentado el interés general de carácter autonómico que la justifica.

Por último y dentro de este grupo de declaraciones de interés público por parte de la Comunidad Autónoma andaluza, merece la pena destacar las de Campos de Golf de Interés Turístico, que como ya se adelantó en este apartado, conforma un nuevo Título V (artículo 40) de la Ley introducido por la Ley 1/2008, de 27 de noviembre, de medidas tributarias y financieras de impulso a la actividad económica de Andalucía, y de agilización de procedimientos administrativos<sup>706</sup>.

La figura de los Campos de Golf de Interés Turístico, cuya declaración corresponde al Consejo de Gobierno, está destinada a aquellas instalaciones que aportan valor añadido a la oferta turística andaluza, y pueden albergar usos urbanísticos. La disposición viene a eliminar el requisito de inclusión previa de los proyectos acogidos a esta figura en los planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, con lo que sus usos complementarios y compatibles serán definidos en la propia declaración, que en todo caso deberá mantener las garantías correspondientes en cuanto a ordenación y planificación urbanística.

Para finalizar, el apartado 2 de dicho artículo deja sentada las bases de la vinculación de dichas declaraciones, ya que se dispone expresamente que “las determinaciones contenidas en la declaración de campo de golf de Interés

---

<sup>705</sup> *¿Constituye la Ordenación... sic.* Según el autor, se trataría de institucionalizar esta Declaración para poder reservar, para su ejercicio por la Junta de Andalucía, el juego de competencias y potestades necesarias para implantar infraestructuras o equipamientos públicos que sean de especial relevancia para el conjunto de la Comunidad Autónoma por su magnitud, su proyección económica y social o por su importancia para la estructuración territorial de Andalucía.

<sup>706</sup> Esta Ley ha sido desarrollada recientemente mediante el Decreto 309/2010, de 15 de junio, por el que se modifica el Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía. En este sentido, la citada Ley ha supuesto un claro avance en la agilización de las iniciativas de implantación de los campos de golf que sean declarados de Interés Turístico, y su entrada en vigor obligó lógicamente a adaptar a sus previsiones al Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía, modificándose la tramitación del procedimiento para la declaración de Interés Turístico de un campo de golf.

Turístico vincularán directamente al planeamiento del municipio o municipios afectados, que deberán incorporarlas con ocasión de la siguiente innovación urbanística”.



## **CAPÍTULO CUARTO. EL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE ANDALUCÍA (POTA). BASES, ESTRUCTURA, NATURALEZA JURÍDICA Y PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN**

### **I. Introducción y antecedentes. Aspectos generales del POTA**

#### **A) Introducción y Antecedentes al POTA.**

##### **1. Planteamiento general sobre el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía**

El 28 de noviembre de 2006, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, aprobó el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación, en ejercicio de sus competencias en materia de Ordenación del Territorio según lo dispuesto en el artículo 148.1.3º de la Constitución y, más concretamente, del artículo 56.5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía<sup>707</sup> que expone la competencia de la Comunidad Autónoma para el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial.

Tras su publicación el 29 de diciembre de 2006<sup>708</sup>, este Decreto determina finalmente (aunque todo hay que decirlo, en un momento bastante tardío a la aprobación de la Ley de Ordenación Territorial de Andalucía), la entrada en vigor del instrumento cabecera del sistema de planeamiento territorial andaluz<sup>709</sup>; esto es, el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía

---

<sup>707</sup> Cabe mencionar a modo de curiosidad jurídica, que viene a su vez a reiterar el ilógico y a veces contradictorio proceso legislativo que se ha desarrollado en materia de ordenación territorial en Andalucía, que el propio POTA surge como norma cerrada y plenamente aplicable el 29 de diciembre de 2006, antes incluso que su propia base o fundamento jurídico último surgido con el nuevo Estatuto de Autonomía de 19 de marzo de 2007, pese a justificarse originariamente en la escueta competencia exclusiva de ordenación del territorio que otorgaba el antiguo Artículo 13.8º de la antigua redacción del estatuto a la Comunidad Autónoma, ampliamente superado en definición y concreción por el posterior Artículo 56.

<sup>708</sup> BOJA número 250 de, de 29 de diciembre de 2006.

<sup>709</sup> Esta tendencia a la aprobación tardía en el caso de Andalucía se asimila a la general experimentada por la mayoría de los Planes o Directrices de Ordenación del Territorio en el ámbito nacional español. De hecho, autores como JOSÉ Mª FERIA TORIBIO, MARTA RUBIO TENOR y JESÚS SANTIAGO RAMOS en *Los planes...* cit., pp. 105 a 107, afirman que la primera constatación que se desprende de la simple visualización del mapa de la planificación territorial en España es que ésta, en el mejor de los casos no constituye una prioridad de las políticas públicas en nuestro país. Frente a una intensa labor legislativa en la materia que durante dos décadas ha ido rellenando el mapa de las autonomías españolas hasta cubrirlo completamente en la actualidad, la cartografía de los territorios en los que se ha culminado el proceso de planificación territorial resulta significativamente reducida (Figura1), especialmente si se tienen en cuenta sólo aquellos planes que han culminado completamente su proceso de formulación. analizar esta dimensión de las políticas públicas en España.

(POT). Su finalidad consiste establecer los elementos básicos para la organización y estructura territorial de la Comunidad Autónoma, constituyéndose de este modo como el marco de referencia en materia de Ordenación Territorial y de obligado cumplimiento para los restantes planes territoriales y para la intervención pública en general con competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Así, el Plan es considerado por la LOTA como el referente básico para los restantes instrumentos, para las políticas sectoriales globales, y para la acción pública en general (artículo 6); a la hora de su elaboración se pretendía de este modo evitar rigideces que obligasen a su rápida adaptación. Además, constituye por definición el nexo con las políticas sectoriales de incidencia territorial en manos del Estado, con las dificultades que ello conlleva.

Como vemos, este trascendental instrumento de Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma andaluza persigue los objetivos básicos que ya la doctrina ha ido apuntando para la planificación territorial general, como es el caso de autores como PABLO MARTÍNEZ DE ANGUIA, el cual afirma que esta actividad podría definirse como la regulación del uso del suelo o la regulación de la distribución espacial de las actividades y ambiente dentro de un área geográfica dada<sup>710</sup>.

---

Este desfase es probablemente uno de los hechos más relevantes a la hora de analizar esta dimensión de las políticas públicas en España. Como es fácilmente comprensible, en la raíz de dicho desfase no se halla ninguna dificultad de tipo técnico, sino que es un problema de naturaleza claramente política. En esa línea explicativa no basta con enfatizar el hecho, bastante obvio por otra parte, de que la ordenación del territorio no es hoy en día, en general, una prioridad de las administraciones públicas, sino que debería avanzarse en intentar entenderlas razones de ese papel secundario. Y algunas de tales razones apuntan directamente al corazón de lo aquí abordado: la cooperación territorial. En efecto, como se señalaba al principio, a diferencia de la planificación sectorial y del planeamiento urbanístico, la ordenación del territorio requiere, como parte de su naturaleza intrínseca, un necesario proceso de cooperación administrativa que nunca es fácil resolver, pues a los problemas «normales» de cualquier proceso de cooperación se une en nuestro país la rémora de una cultura en la práctica administrativa y política en la que priman la autonomía y la reivindicación permanente del «territorio» competencial, no sólo entre los diferentes niveles administrativos sino también en el seno de cada una de las administraciones.

Para los autores, un evidente síntoma de ello es la gran cantidad de planes de este tipo que se eternizan en su formulación y que nunca llegan a materializarse de forma definitiva. Los Planes Regionales, por su orientación estratégica y por su naturaleza más indicativa o directiva que normativa, deberían ser en principio unos instrumentos de planificación que no tuvieran especiales dificultades para ser materializados como tales y constituirse en referentes genéricos para la actuación sobre el territorio de las diferentes administraciones implicadas. La experiencia española, sin embargo, no corrobora ese planteamiento teórico de partida. Hasta la fecha, sólo seis Comunidades Autónomas han logrado aprobar definitivamente sus respectivos Planes Territoriales Regionales, mientras que las restantes o no lo han intentado o si lo han hecho, no lo han conseguido, por diferentes razones, culminar hasta el final. Ese último caso es especialmente ilustrativo de las dificultades y problemas, casi nunca suficientemente explicados por las administraciones responsables, que conlleva un proceso de definición de un modelo territorial para una región.

<sup>710</sup> En este sentido, el autor en *Planificación Física y Ordenación del Territorio*. Editorial Dykinson, Madrid 2006, pp. 30 a 32, identifica el objetivo último de la Ordenación Territorial como la materialización de un Modelo Territorial, que determine las necesidades territoriales y los impactos que éstas vayan a tener en el medio territorial preexistente. Además, define que los objetivos que persigue la planificación son habitualmente de orden más o menos general y suelen enunciarse en términos muy amplios como desarrollo socio-económico de una región, utilización óptima de los recursos naturales o en términos más concretos como puede ser la promoción de una actividad concreta. En cualquiera de los casos, para Martínez Anguita la planificación ha de contemplar dos aspectos fundamentales, como son el potencial del territorio, del medio que ha de acoger las actividades, y por otro lado el conjunto de actividades inicialmente viables en ese territorio y su definición. Por lo demás, distingue las tipologías de

Ciertamente, con su aparición, previa superación del trámite necesario de sometimiento a información pública y aprobación por el Parlamento Andaluz, se concluye un dilatado proceso de redacción y tramitación, como luego veremos, cuyos concretos antecedentes comenzaron en 1995 a través de la aprobación del Decreto 83/1995, de 28 de marzo (modificado por Decreto de 9 de septiembre de 1997), de formulación de las Bases y Estrategias de Ordenación Territorial de Andalucía, así como diversos Decretos de formulación de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional, y varios Decretos de formulación de Planes sectoriales, como los Intermodales de Transporte.

En relación a la importante actividad planificadora de ámbito subregional previa a la entrada en vigor del POT, es muy interesante y siguiendo a PEDRO ESCRIBANO COLLADO, destacar que se pone de manifiesto una singularidad de la planificación territorial andaluza, consistente en la relativa independencia, al menos en su formulación y aprobación, entre ambos niveles de planeamiento (el regional y el de ámbito subregional) previstos en el artículo 5 de la LOTA. Así, el autor afirma que, formalmente, en la regulación legal no se prevé expresamente que los Planes de Ordenación Territorial de ámbito subregional sean planes de desarrollo y aplicación del POT, ni tampoco que sólo deban formularse y aprobarse tras la aplicación de éste. Lo cual ha

---

la planificación territorial por sus objetivos y la información que manejan, dividiéndolas en las siguientes: **la planificación física**, que pretende situar en el espacio los usos y actividades humanas, sujetos a las restricciones y posibilidades del entorno natural, tanto para la salvaguarda de éste, como para el desarrollo de las actividades. La planificación física en este sentido, intenta representar un territorio con todas sus interrelaciones, no sólo las biológicas, y su objetivo es asignar usos al suelo con criterios ecológicos, económicos, técnicos y sociales. Algunos autores identifican planificación y diseño, abarcando el último de ellos todo tipo de escalas hasta el proyecto, mientras que el término planificación, se ha impuesto como proceso racional de asignación de usos del suelo.

Por otro lado, tenemos la **Planificación económica y socioeconómica**, que pretende la localización de usos y actividades humanas con criterios sociales y de rentabilidad económica. Inicialmente esta planificación se encamina a la resolución de problemas de localización industrial o urbana, estudiando los mejores asentamientos desde un punto de vista casi exclusivamente técnico o socioeconómico. Hoy en día la planificación económica pretende comprender las relaciones económicas dentro de un sistema territorial con dos objetivos, planificar las inversiones que tengan mayor interés para la región cuando esto sea posible, y conocer los impactos económicos que en dicho territorio se derivarán a partir de éstas. Si la planificación física parte del conocimiento y cartografía del medio físico, la planificación económica, a veces también definida como economía regional, pretende conocer y cartografiar el sistema económico de un área mostrando las interrelaciones entre todos los componentes del subsistema económico. La parte social de la planificación puede entenderse como el desarrollo de formas, métodos y procedimientos u organismos que permitan la necesaria interacción de todos los factores decisivos en el momento adecuado. Uno de los más importantes es la incorporación de las opiniones del público en las fases pertinentes del proceso. Su objetivo es convertir al habitante de una región en el protagonista de su desarrollo, hecho sin el cual un proceso de ordenación podría volverse inviable o insostenible con el tiempo, y siendo sus herramientas fundamentales la participación y la encuestación. Por último, tenemos **la Planificación integrada**, que se constituye en la síntesis e integración de la planificación física y socioeconómica. Entendida como tal, el autor la define como el conjunto de decisiones sobre los usos del suelo que se toman a la luz de las necesidades, actitudes y preferencias sociales, económicas, políticas y ambientales de un cierto grupo humano. Esta planificación integrada alcanza desde la organización de la economía nacional hasta la renovación de un barrio, pasando por la ordenación del territorio, el desarrollo regional, la planificación urbana, la protección de los espacios ecológicos sensibles, las políticas de turismo, la aplicación de equipamientos colectivos o los estudios de impacto.



provocado, como ya advertíamos previamente, la existencia de una profusa actividad planificadora anterior al POT A previa a éste<sup>711</sup>.

Por lo demás, la trayectoria andaluza representa más de un tercio de toda la experiencia española en planificación subregional si restringimos dicha experiencia sólo a aquellos planes definitivamente aprobados. Además, como puede comprobarse, tales planes cubren las tres tipologías básicas de ámbitos territoriales vistos -litoral, áreas metropolitanas, y espacios de fuerte componente rural o natural-, con lo cual se cuenta, en principio, con las diferentes aproximaciones metodológicas y de contenido que requiere la distinta naturaleza de los problemas territoriales que cada tipo presenta. A este respecto, MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ señala que la aprobación en 1994 de la LOTA constituyó el corolario de una serie de intentos de establecer una Ordenación jurídica del Territorio de Andalucía<sup>712</sup>.

---

<sup>711</sup> Así, el autor en *Ordenación del Territorio y Principio de Legalidad: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*, dentro de la obra colectiva *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI. Libro homenaje al Profesor MARTÍN BASSOLS COMA, Volúmen.3*, Ed. Reus (Registradores de España), Madrid 2008, pp. 29 a 31, indica que durante el periodo de elaboración del POT A, se han aprobado diversos Acuerdos de formulación de planes de ámbito subregional, algunos de los cuales han sido definitivamente aprobados con anterioridad a aquél, iniciándose este proceso en 1994 con el acuerdo de formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de la Bahía de Cádiz, y acabándose en 2006 (año de entrada en vigor del POT A como sabemos), con acuerdos similares relacionados con el Litoral Occidental de Huelva, Costa del Sol Occidental y Costa del Sol Oriental-Axarquía. Así, señala que el hecho de que el POT A pueda determinar áreas o sectores que deban ser objeto prioritario de los planes subregionales (artículo 7.1.g) de la LOTA), no impide que éstos puedan elaborarse independientemente, dada la iniciativa que ostenta al respecto el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, que no aparece condicionada ni limitada en tal sentido.

Lo cual para ESCRIBANO COLLADO no significa, por otro lado, que no genere problemas jurídicos para explicar el que operen en la práctica ambos planes sobre un espacio común y presenten contenidos similares o que, en todo caso, se relacionen íntimamente, mientras que la Ley define un claro criterio jerárquico entre los dos tipos de planes, lo cual llevaría lógicamente a una adaptación de las disposiciones de los de ámbito subregional al POT A, o incluso a la revisión o adaptación de su contenido (según se dispone en los artículos 22.1 y 2, y 26.2 y 3, respectivamente). Para el autor, esta independencia entre los dos tipos de planes, en cuanto a su régimen de elaboración y aprobación y a la determinación de sus contenidos, constituye para él una característica preocupante del sistema de planificación territorial andaluz, en principio no resuelta y quizás ni siquiera planteada por el legislador. Se observa al respecto, una considerable desconexión y un acentuado alejamiento de los planes respecto de los contenidos legales que, dada su indeterminación, favorecen una ordenación autónoma e independiente basada, además, en una amplísima discrecionalidad, en la que no se aprecia la conexión permanente entre aquéllos y los criterios, límites y condicionantes legales que han de definir a cada tipo de plan. El alcance de esta situación, según ESCRIBANO COLLADO, puede ser extrema en el caso de los planes subregionales, en cuanto se elaboran y aprueban sin la existencia del POT A al que, en principio, correspondería una función normativa importante entre la regulación legal y los principios de los planes subregionales. La cuestión remite, en último término, a si la LOTA ha establecido un sistema de planificación en el que la Ley es la norma de cabecera del grupo normativo y los planes, en cuanto normas, instrumentos de desarrollo y concreción de sus determinaciones y criterios, manteniéndose en todo momento las debidas relaciones entre las normas de distinto rango que se integran y complementan, aunque sea de forma diferente a como se produce entre una Ley y un reglamento ejecutivo.

Así, concluye el autor diciendo que para intentar contestar a tales cuestiones, es preciso analizar cómo están definidos por la LOTA los dos tipos de planes territoriales, es decir, cuál es el grado de determinación legal de su objeto y contenido, de las habilitaciones y poderes de ordenación que la Ley atribuye a la Administración autonómica a través de ellos. La duda que se le plantea al jurista que examina los contenidos del POT A o de cualquiera de los Planes subregionales aprobados, aparece ante la “escasez” de Ley o la muy relativa presencia de la regulación legal que se aprecia en la mayor parte de aquéllos, por lo que se pregunta el autor si ello constituye un defecto de la regulación legal, o de su aplicación por la Administración que planifica.

<sup>712</sup> En este sentido, indica el autor en *Derecho Urbanístico...* sic, pp. 171 y 172, que a los frustrados intentos de elaborar, bajo el mandato todavía de la Ley del Suelo de 1976, un Plan Director Territorial de Coordinación (RD 1873/1976), que fracasó por diversos factores entre los que hay que reseñar su acusado centralismo que prescindía

En cuanto al Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, el mismo tiene como objetivo establecer las bases para la organización del territorio andaluz y, en este sentido, debe desempeñar un papel central en la articulación de dicho territorio, en la distribución geográfica de los usos del suelo, y en consecuencia, en la consecución de crecimientos urbanísticos ordenados y siguiendo criterios comunes en toda la Comunidad Autónoma.

No en balde y de conformidad con la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía (artículo 23), el POTA se configura como el instrumento más importante de la planificación territorial de Andalucía, en base a los efectos vinculantes del resto de los instrumentos de planeamiento (subregionales y urbanísticos) al mismo, que vimos en el capítulo anterior, lo que demuestra que respecto del resto de los Planes, la relación no es únicamente jerárquica o vertical sino también horizontal; esto es, el planeamiento urbanístico municipal se halla sujeto a las determinaciones de estos otros instrumentos territoriales de ámbito comarcal.

Así, la importancia radical que supone en Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía está, según el artículo 6 de la LOTA, en que “establece los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes regulados en la Ley y para las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general”.

---

casi por completo del hecho regional, continuaron en los años siguientes una serie de instrumentos que, desde una perspectiva exclusivamente económica o sectorial, pretendían iniciar el camino de la Ordenación del Territorio andaluz: el Plan Económico de Andalucía (1984/86); los dos Planes Andaluces de Desarrollo Económico (1987-1994); la definición con carácter indicativo del Sistema Andaluz de Ciudades (1986); los Planes Especiales de Protección del Espacio Físico, realizados a nivel provincial (1987); el Avance de directrices para la Coordinación Urbanística del Área Metropolitana de Sevilla (1989); las Directrices del Litoral de Andalucía (Decreto 118/1990, de 17 de abril), o, finalmente, el Plan Director de Infraestructuras (1994-2007), representan para los autores este amplio espectro de instrumentos que constituyen los antecedentes más inmediatos de la LOTA y del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía. Además, indican que la influencia de esos antecedentes es mayor de lo que se pudiera pensar, puesto que en gran medida el nacimiento de la LOTA responde a la constatación de la insuficiencia de los instrumentos parciales o sectoriales de ordenación.

La idea de la ordenación territorial integral surge en Andalucía de la conjunción de varias circunstancias, como la necesidad de coordinar la multiplicidad de Planes urbanísticos existentes; la particular problemática que presenta la ordenación del litoral; la importancia creciente de las aglomeraciones urbanas o la ineludible necesidad de conseguir no sólo un mejor aprovechamiento de los recursos, previniendo su desaparición o agotamiento, sino también el de lograr un más adecuado reparto de los mismos. Por ello, no extraña que, cuando en el artículo 2 de la LOTA se enuncian sus objetivos enfatice estos extremos: la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma; y la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural. Por lo demás, LÓPEZ BENÍTEZ señala que de cara a lograr estos objetivos, la LOTA idea unos instrumentos que sustancialmente se reducen a dos: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y los Planes de Ordenación del Territorio Subregional, puesto que la otra figura a la que alude la LOTA -Los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio- constituyen, en puridad, más que un instrumento de Ordenación Territorial en sentido estricto, un mecanismo para integrar las planificaciones sectoriales de la propia Junta dentro de los objetivos generales e integrales de la Ordenación Territorial. Aparte de estos instrumentos, la LOTA establece también unas fórmulas para coordinar con dicha ordenación territorial las actuaciones de la propia Comunidad Autónoma y del Estado.

## 2. Las experiencias previas de planificación territorial en Andalucía.

El propósito final de dotarse de un Plan de Ordenación del Territorio para la Comunidad Autónoma de Andalucía, consiste en hacer más efectiva la acción de gobierno, disponiendo de un marco territorial de referencia en el que desarrollar adecuadamente buena parte de las políticas y responsabilidades con incidencia en el territorio, por la Administración autonómica.

Sin embargo, previamente a su formulación se dieron una serie de tentativas previas, basadas en estudios y planes y que, como señala FLORENCIO ZOIDO NARANJO, no encontramos en Andalucía hasta el último cuarto del siglo XX, cuando en 1976 se aprobó un documento titulado *Bases para un programa Territorial de Andalucía*, que sin embargo no llegó a cuajar<sup>713</sup>.

Con posterioridad a esta primera formulación, las aportaciones para definir el modelo territorial regional se han ido desgranando en distintas iniciativas parciales, hasta que en 1999 se redactó un documento que puede ser considerado el avance de lo que posteriormente sería el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, al plantear explícitamente por primera vez, el concepto de Modelo Territorial Regional.

Pero previamente a todo este proceso, y después del documento fallido de 1976, en 1983 la Consejería de Política Territorial planteó una *Propuesta de Comarcalización de Andalucía* que, pese a no ser aprobada, legó algunos instrumentos útiles en las tareas posteriores de Ordenación del Territorio. El principal de ellos fue la división del territorio regional en 122 ámbitos funcionales y la selección de 127 centros urbanos; estos últimos debían acoger las dotaciones y equipamientos públicos que no podían estar presentes en todos los municipios. Deben subrayarse dos aspectos en relación con esta propuesta: en primer lugar su fracaso político, a partir de un importante rechazo municipal y, por otra parte, el hecho de que se anticipó a Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del

---

<sup>713</sup> Sobre este documento elaborado en 1976 por el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla y editado por las Cámaras de Comercio andaluz, el autor señala *Andalucía, cohesión...* cit., pp. 4 a 8, una primera fase protagonizada por la puesta en marcha, que contenía, aunque sin darle ese nombre, el primer modelo de Ordenación Territorial unitaria de Andalucía que conocemos. Es muy sintético y, en su expresión gráfica, se compone esencialmente de tres elementos:

El ámbito regional dividido en provincias; tres ejes territoriales de desarrollo, con trazado paralelo que recorren el valle del Guadalquivir, el litoral mediterráneo y un trazado intermedio más difícil de asignar a una circunstancia natural, aunque coincidente en rasgos muy generales con la antigua carretera Jerez-Murcia; actualmente A-382 y A-92; y por último, un conjunto de 25 núcleos urbanos localizados en las inmediaciones de dichos ejes territoriales, seleccionados para sustentar un programa regional de desarrollo industrial. Pese a su carácter esquemático la propuesta no sólo era coherente con las teorías del desarrollo entonces imperantes sino que, desde el punto de vista territorial, ampliaba sustancialmente las actuaciones precedentes, fuertemente concentradas en los polos de desarrollo y promoción industrial entonces vigentes.

Régimen Local) que estableció poco después, para toda España, los umbrales poblacionales (5.000, 20.000 y 50.000 habitantes) que se convertirían en criterios obligatorios para las dotaciones municipales mínimas.

Tras el fracaso de la propuesta de división comarcal la Dirección General de Ordenación del Territorio recuperó en 1986 la selección de Núcleos Urbanos y la amplió hasta formular, con carácter sólo de estudio, el *Sistema de Ciudades de Andalucía*, compuesto de cuatro rangos urbanos (en general bien distribuidos sobre el territorio regional: capital regional -Sevilla-, nueve centros subregionales -las otras capitales de provincia, Algeciras y Jerez de la Frontera-, dieciocho centros urbanos intermedios y otros noventa y nueve centros urbanos básicos), un cuadro de dotaciones y equipamientos correspondiente a cada nivel establecido y unos umbrales de accesibilidad mínima obligatoria expresada en términos temporales<sup>714</sup>.

También en ese mismo año, fue aprobado el primer *Plan General de Carreteras de Andalucía*, elaborado conjuntamente por la Dirección General de Obras Públicas y la Dirección General de Ordenación del Territorio, en el que se utilizó el Sistema de Ciudades de Andalucía como criterio fundamental para establecer la *Red Principal de Carreteras de la Comunidad Autónoma*<sup>715</sup>.

La Dirección General de Ordenación del Territorio intentó, en los años centrales de la década de los años ochenta del siglo XX, que el Sistema de Ciudades de Andalucía fuera pauta de actuación principal para las políticas sectoriales que tuvieran que aplicar criterios de centralidad urbana en la distribución de sus dotaciones (Mapa Escolar, Mapa Sanitario, extensión agraria, promoción industrial, entre otras), pero los resultados de sus gestiones en este sentido fueron parciales.

De este modo, en la legislatura 1986-1990 la Dirección General mencionada perdió sus competencias ejecutivas, e incluso se eliminó tal nombre de la estructura orgánica político-administrativa; manteniéndose

---

<sup>714</sup> Aunque este planteamiento dista de ser un modelo territorial completo ha sido quizás la propuesta pública de ordenación territorial más influyente en las dos últimas décadas del siglo XX, tanto en el plano de las ideas, como en el de los hechos, por razones que seguidamente se relacionan.

<sup>715</sup> Se trata entonces de una malla que contiene no sólo los tramos definidos por la administración central como Red de Interés General del Estado (RIGE), sino también otros propuestos por la administración andaluza, muchos de ellos basados en el Sistema de Ciudades. Así en la Red Básica Funcional (primer nivel de la Red Principal) se incluyen las vías que enlazan con la capital regional y los centros subregionales, y en la Red Intercomarcal las que unen la red anterior con los centros básicos, la conexión de los centros intermedios entre sí y con los centros subregionales. Aunque la Red Secundaria de carreteras no fue definida en este plan, sí se establece el criterio que la descompone en Red Comarcal y Red Local, incluyéndose en el primero de estos rangos el principio de que los núcleos considerados centros urbanos básicos son origen obligado de la Red Comarcal en su conexión con las cabeceras municipales.

únicamente las funciones de reconocimiento o de análisis en el Centro de Estudios Territoriales y Urbanos (CETU), circunstancia que se producía coetáneamente en el ámbito estatal con la desaparición de la Dirección General de Acción Territorial y la creación subsiguiente del Instituto de Estudios Territoriales y Urbanos (ITUR)<sup>716</sup>.

Ya en la última década del siglo XX, se han producido otras actividades que también han contribuido a definir las estructuras y sistemas territoriales que pueden cohesionar internamente la Comunidad Autónoma y relacionarla mejor con otros ámbitos. El ya mencionado documento de avance del POTA, que trataremos seguidamente en este trabajo, y otros dos tipos de instrumentos de planeamiento: los relativos a las *infraestructuras*, de una parte, y a la *naturaleza o el medio ambiente*, de otra.

En el caso de los *Planes infraestructurales*, hay que mencionar cuatro planes infraestructurales regionales elaborados en distintos momentos, con diferente alcance administrativo y desigual repercusión. El primero de ellos cronológicamente es el *Plan Estratégico Ferroviario de Andalucía* (P.E.F.A.), publicado en 1988<sup>717</sup>; el *Plan de Estaciones de Transportes de Viajeros por*

---

<sup>716</sup> El logro de un espacio común conlleva, necesariamente en nuestra opinión, alcanzar un cierto grado de acuerdo respecto a algunas grandes cuestiones de partida:

- La necesidad de conciliar en la mayor medida posible la integración de Andalucía en la economía y la sociedad mundializada con el mantenimiento de su capacidad de autogobierno, en especial en lo que se refiere a la gestión del territorio, de sus recursos naturales y de sus bienes patrimoniales. El Plan de Ordenación del Territorio en tal sentido debe ser una iniciativa clave en ambos sentidos, es decir, en la mejora de la integración de Andalucía en los procesos de modernización económica, y en el ejercicio de su autonomía política, en tanto en cuanto define su propio modelo y organización territorial y define, sobre esa base, los términos de su relación con el exterior.
- El reconocimiento de la complejidad y riqueza de los componentes humanos y naturales del territorio andaluz. Una complejidad que debe ser valorada, preservada y utilizada también como base de integración en el interior de Andalucía y de competitividad en la economía global.
- Por último, frente a procesos territoriales y a formas de entender el territorio que tienden hacia la uniformización y la homogeneidad, es preciso aceptar la complejidad y aprender a gestionarla; así, el Plan de Ordenación del Territorio deberá, según este planteamiento, ofrecer algunos instrumentos y criterios de gestión en consonancia con dicha complejidad, pero coherentes y eficaces.

<sup>717</sup> Se trata de un documento sin apoyatura legal ni acto expreso de aprobación, ya que la Junta de Andalucía no tiene competencias asignadas en este modo de transporte; pese a su nombre debe ser entendido esencialmente como una estrategia concebida por la administración regional para influir en las actuaciones ferroviarias del Estado en Andalucía (poco antes, en 1987, se había aprobado el Plan de Transporte Ferroviario para toda España). Con este documento la Junta pretendía sentar las bases de acuerdos a suscribir con RENFE y evitar las negativas repercusiones de la actitud decididamente liquidadora de este organismo estatal, que hubieran supuesto la eliminación de todas las líneas ferroviarias interiores que no conectaran con Madrid (recuérdese, entre otros ejemplos, la supresión del recorrido ferroviario llamado Ruta de la Plata). Entre las propuestas incluidas en el PEFA (Figura núm. 4) merece destacarse la labor de la Junta de Andalucía en cuanto se refiere a constancia en los objetivos, habilidad en la negociación y recursos económicos invertidos, para mantener en uso y mejorar la línea ferroviaria que recorre Andalucía longitudinalmente por el interior (Sevilla a Granada y Málaga por Bobadilla). Este itinerario ha sido acondicionado hasta el punto de ser competitivo actualmente con la carretera en coste y tiempo de viaje, aunque la frecuencia de servicios sigue siendo baja. Su significado territorial es mayor, ya que representa actualmente y para el futuro el único enlace ferroviario real entre las dos grandes partes de Andalucía. Este hecho no debe ser esgrimido, sin embargo, para mitigar las graves carencias ferroviarias de una región tan extensa, especialmente en su mitad oriental en la que, como es conocido, el ferrocarril presenta a principios del siglo XXI peores condiciones que a

*Carretera 1989-1996*<sup>718</sup>; con mucha menor repercusión territorial real, pero con cierto influjo sobre otros instrumentos elaborados posteriormente, merece considerarse el *Plan Energético de Andalucía 1994-2000* (PLEAN)<sup>719</sup>; y por último y tras la formulación por la administración central del *Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*, la Junta de Andalucía decide efectuar un trabajo similar que desemboca en dos documentos sucesivos: el *Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1994-2007*, y el *Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007*<sup>720</sup>.

En cuanto al segundo tipo de planeamiento mencionado, los *Instrumentos sobre la Red de Espacios Naturales*, entre 1982 y 1986 la Dirección General de Urbanismo elaboró e hizo aprobar ocho Planes Especiales provinciales de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos (PEPMF), que cubrían íntegramente el ámbito regional. La figura del plan especial está presente en la legislación del suelo desde 1956, con fines múltiples, entre ellos "la protección del paisaje", "la conservación y mejora del medio rural"; en la Ley de 1975 se añade, como nuevo objetivo, "la protección del medio físico".

---

finales del XIX.

<sup>718</sup> Un instrumento modesto (con una previsión de inversión de 13.000 millones de pesetas) pero que ha servido para desarrollar varios programas sucesivos, mayoritariamente ejecutados. Este plan se concibe para configurar un sistema jerarquizado de estaciones, "que cubre todo el territorio de Andalucía y que responde a los mismos fines establecidos en el Plan General de Carreteras"; para su localización se consideran, entre otros criterios, "los núcleos cabecera de los ámbitos básicos del Sistema de ciudades de Andalucía".

<sup>719</sup> Parte este plan de un concepto imposible (el sistema energético regional), ya que Andalucía es enormemente deficitaria en este aspecto (más del 90% de la energía consumida se produce fuera), pero tiene al menos el mérito de intentar establecer la relación del sector con el conjunto del territorio, si bien más a la manera de un libro blanco que de un verdadero plan. No obstante incluye una serie de proposiciones interesantes. Por su incidencia en los planteamientos de ordenación del territorio merece destacarse su propuesta relativa a la red gasista planteada en la coyuntura de la ejecución del gasoducto Magreb-Europa, con tránsito obligado por Andalucía y aprovechable para la política regional; cuestión que sería retomada y ampliada por los planes infraestructurales posteriores.

<sup>720</sup> El primero de ellos, formulado al final de un mandato, es retomado al principio de la legislatura que sigue a la inconclusa de 1994-1996; fue, ajustado al procedimiento establecido por la Ley 1/94 para los planes con incidencia en la ordenación del territorio y reorientado. En relación con las cuestiones que aquí se están tratando es preciso resaltar su coincidencia en los objetivos, métodos de trabajo y propuestas con los planteamientos expresos de los documentos coetáneos de ordenación del territorio, principalmente con el avance del POTA. Esta convergencia, por obvia que parezca, debe ser destacada en un contexto planificador tampoco asentado como el español, en el que la ordenación territorial efectiva ha sido realizada principalmente por los planes sectoriales, en muchas ocasiones al margen o en manifiesto incumplimiento de lo dispuesto por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

En ambos planes citados se desarrollan propuestas relativas a las infraestructuras básicas de comunicación (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, centros de transportes de viajeros y de mercancías y telecomunicaciones), hidráulicas (de abastecimiento y de regadíos) y energéticas (electricidad, petróleo y gas), desde objetivos y estrategias no sólo sectoriales sino también territoriales. Merece destacarse en el primero de los planes mencionados la inclusión de cinco ejes "infraestructurales de desarrollo territorial" y en ambos la visión de Andalucía como área de engarce, por sus redes infraestructurales entre el Arco Atlántico y el Arco Mediterráneo, las dos grandes regiones transnacionales definidas por la Comisión Europea en sus planteamientos de ordenación territorial para toda la Unión. El segundo PDIA llega a recoger el modelo territorial incluido en las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, documento, que abordaremos más adelante.

La opción por este instrumento en los primeros años de vida de la autonomía andaluza, debe ser entendida en un contexto de inexistencia de política ambiental y de escasez de planeamiento municipal, aunque fue una iniciativa arriesgada, en términos legales, al proponer la prevalencia de los planes especiales respecto de los instrumentos municipales de planeamiento general que no contuvieran determinaciones sobre los contenidos ahora regulados<sup>721</sup>.

Finalmente, otros instrumentos destacables de planificación que entran en

---

<sup>721</sup> Ha sido frecuente la crítica a estos planes por el incumplimiento de lo previsto en ellos; tanto por indisciplina, como por lo dispuesto en algunos instrumentos municipales elaborados más tarde. A nuestro juicio la repercusión de estos planes puede ser valorada más ajustadamente en función de las acciones que indujeron, que por su vinculación o desarrollo directo. En el momento en que se elaboran los PEPMF, los planteamientos conceptuales y la normativa incluida en ellos representaron una primera codificación de los recursos y valores naturales presentes en un ámbito tan extenso, complejo y diverso como Andalucía. Por otra parte, los ocho catálogos provinciales establecieron una amplísima selección de espacios de interés natural (410 lugares, con 2,3 millones de hectáreas de superficie, proporcionalmente el 27,3% del territorio regional). Asimismo representaron una acción de recopilación e inventario muy superior a todo lo realizado previamente. Los espacios catalogados perfilan las grandes unidades fisiográficas de Andalucía y sugieren la posibilidad de definir una red de espacios naturales con valores de Ordenación Territorial a escala regional.

Del catálogo total establecido por los ocho PEPMF, la Ley 2/1989 de Inventario de Espacios Protegidos de Andalucía, seleccionó un número menor de lugares (82 espacios, con casi 1,5 millones de hectáreas de superficie, que cubren el 17,5% del territorio regional); los integrantes de este nuevo elenco fueron escogidos por sus especiales valores naturalísticos (flora y fauna principalmente), pero su distribución espacial es mucho menos interesante para la finalidad de establecer una red o un sistema territorial. Por iniciativa europea estos planteamientos se están enriqueciendo en la actualidad al tomarse en consideración otros espacios incluidos en el *Inventario de hábitats de interés comunitario*, en el que se alcanza una superficie próxima a 1,9 millones de hectáreas que representan el 21,7% del territorio. Del influjo indirecto ejercido por los PEPMF debe destacarse también otro conjunto de hechos cuya importancia aún no ha sido bien estudiada ni, en consecuencia, está bien establecida. Nos referimos a la inclusión en el planeamiento municipal de las determinaciones de los ocho planes especiales provinciales. Es más frecuente tener información o noticia de su incumplimiento, pero posiblemente ha sido más abundante y decisiva su influencia positiva al promover la clasificación de suelos no urbanizables especialmente protegidos y la calificación de suelos urbanos o urbanizables asignados a los sistemas generales de zonas verdes y espacios libres públicos.

La idea de establecer redes territoriales de espacios de interés natural ha arraigado en los planteamientos de ordenación; desde los de mayor escala (Red Natura 2000, en la Unión Europea), a los más inmediatos del planeamiento municipal y comarcal (carriles ecológicos, pasillos o corredores verdes). Estas propuestas novedosas permiten establecer con mayor claridad y detalle la función de ordenación territorial de los espacios de mayor interés natural en ámbitos densos y fuertemente antropizados. En ellos la principal misión de los espacios menos alterados por el hombre es la de mantener las condiciones ambientales y permitir la regeneración de los recursos renovables más básicos (aire, agua, suelos, vegetación); por otra parte, la naturaleza es crecientemente valorada como un equipamiento más, que debe ser accesible a todos los ciudadanos en tiempos razonables. El POT, en su avance, incorpora estos planteamientos enriqueciéndolos a partir de una comprensión amplia del concepto de patrimonio, proponiendo "configurar un sistema regional de protección de los recursos naturales y culturales de interés territorial".

Pese a esta última propuesta, recientemente establecida aunque todavía en calidad de avance de plan, así como a alguna intervención efectiva (corredor verde del Guadiamar), no puede considerarse que estas ideas estén asentadas en Andalucía; no tanto por que falten los espacios que la puedan hacer realidad, como por un análisis insuficiente sobre cómo deben definirse, llevarse a los instrumentos de planificación física y gestionarse. El Plan de Medio Ambiente de Andalucía (1995-2000) apenas plantea esta cuestión; en uno de sus apartados denominado "Plan de conservación de la biodiversidad" está contenido el "Programa de ordenación de ecosistemas de alto valor", en el que se incluye como primer objetivo "avanzar en el proceso de conformación de la Red Natura 2000"; pero la previsión de declaración de espacios es muy escasa -dos nuevos- y no se avanza en modo alguno por lo que se refiere a planteamientos de Ordenación Territorial. No obstante, se trata de una línea de trabajo que ya está abierta y que probablemente se verá reforzada en el futuro por las demandas sociales y por nuevas exigencias comunitarias europeas. A 20 años del inicio de la autonomía política el balance relativo a la definición y realización de estructuras y sistemas territoriales que proporcionan cohesión al territorio regional puede ser valorado de diferente forma, así ha ocurrido recientemente; en todo caso es una cuestión en la que se ha avanzado más que en la otra tarea principal de la ordenación, distinguir ámbitos interiores para establecer regímenes de tratamiento generales o políticas sectoriales diferenciadas.

relación directa con el aspecto ahora tratado, son las *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*, que fueron aprobadas por el Decreto 118/1990. Se concibieron, según expresión propia, como una continuación "del proceso de protección de los recursos naturales" de la Comunidad Autónoma y contienen "las disposiciones para orientar la intervención administrativa en el litoral". Lo que ahora nos interesa subrayar de este documento es que define el litoral de Andalucía como una parte de la región necesitada de un régimen de actuaciones diferenciado, delimitando un ámbito que incorpora espacio marítimo (el mar territorial, incluido en la franja de 12 millas, como máximo, definida por una línea poligonal paralela a las *líneas de base recta*) y espacio terrestre (el límite de los términos municipales ribereños, prolongados si fuese necesario hasta la terminación de las unidades territoriales señaladas como litorales)<sup>722</sup>.

### **3. El documento de Bases y Estrategias de Ordenación Territorial de Andalucía y el Decreto de Bases y Estrategias del POTA**

#### **a) El Documento de Bases y Estrategias de Ordenación Territorial de Andalucía de 1990**

La primera fase más específica del proceso de elaboración y aprobación del actual Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, consistió en la formulación del **Documento de Bases y Estrategias de Ordenación Territorial de Andalucía**, cuya principal aportación consistió en ser, hasta su derogación y junto con el Decreto 119/1990, de 17 de abril, que aprobaba las Directrices regionales del Litoral andaluz, un referente básico para las políticas de la Comunidad Autónoma con incidencia territorial.

Este Documento Bases y Estrategias, aprobado mediante Acuerdo de 27 de marzo de 1990, constituye propiamente una fase previa del POTA (de hecho, es previo incluso a la entrada en vigor de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía en 1994), cuya misión principal consistía en establecer las orientaciones que han de guiar a las actuaciones de Ordenación del

---

<sup>722</sup> En este último aspecto radica la principal innovación del documento y, por la forma en que se realiza, está también la crítica principal que puede hacerse. Las ocho unidades territoriales definidas son: sierras litorales y prelitorales, lagunas litorales, estuarios y marismas, playas, dunas y arenales costeros, ramblas, acantilados, provincia marítima y plataforma continental. Aunque estas distinciones representan un avance en la comprensión detallada de los espacios litorales, son entendidas únicamente en su conformación natural, sin tener en cuenta sus situaciones reales de uso y ocupación. Por esta razón, las normas o directrices establecidas para cada unidad quedaban negadas de *facto*, en muchos lugares por la realidad existente. Este instrumento que sin duda necesitaba ser desarrollado y afinado en otros de menor rango y ámbito, cayó sin embargo en el olvido, hasta el punto de que su incumplimiento ha merecido una severa crítica por parte del Defensor del Pueblo Andaluz, en el documento "*Ordenación y protección del litoral andaluz*", Sevilla 1995.



Territorio en Andalucía<sup>723</sup>, y en cuya definición desempeñaron un papel primordial los procesos de participación pública e institucional. Su contenido sustantivo es una interpretación sobre los procesos territoriales (Diagnóstico) y los fundamentos de la actuación pública (Modelo Territorial y Estrategias), que se definirán en una fase posterior.

Estos elementos de la política territorial quedaron incorporados de forma integrada en las *Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía*, aprobadas por el Consejo de Gobierno en 1990, constituyendo el marco de referencia general para las políticas con incidencia territorial, hasta la aprobación de la LOTA. De hecho, la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía reconoce la importancia de este antecedente, disponiendo, por una parte, la oportuna revisión y actualización de sus contenidos, y por otra, la integración, en sus aspectos territoriales, de los diferentes planes y programas estratégicos elaborados por los distintos departamentos de la Administración (según se dispone en el artículo 8 del Decreto 83/1995, de formulación del POTA).

Como afirma ÁNGEL SÁNCHEZ BLANCO, este Acuerdo del Consejo de Gobierno que aprobó las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, significó la puesta en marcha del procedimiento institucional que debía, conforme a la exposición de motivos del Acuerdo, definir los objetos, las estrategias y las principales actuaciones necesarias para llegar a un Modelo Territorial que propiciara un desarrollo económico equilibrado y autosostenido a medio y largo plazo, referente socioeconómico que, desde el primer momento, inserta la metodología de la Ordenación del Territorio de Andalucía en precisas opciones socioeconómicas, articuladas desde la trilogía del sistema urbano relacional, del sistema productivo y del sistema físico ambiental<sup>724</sup>.

Por otro lado, el documento proponía que, en cuanto al ámbito de dichas Bases y Estrategias de Ordenación Territorial, las mismas habrían de ser de ámbito general, es decir multisectorial, y para todo el conjunto de la región; Bases y Estrategias que, como veremos a continuación, fueron válidas no sólo para el propio proceso de redacción del POTA y cuya formulación se

---

<sup>723</sup> De hecho y como afirma FRANCISCO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ en *Plan de ordenación del territorio de Andalucía: bases y estrategias*. Revista de Estudios Regionales, nº 53, 1999, pág. 239, desde la constitución de la Comunidad Autónoma la política territorial ha realizado importantes contribuciones dirigidas a consolidar unos niveles básicos de articulación física del territorio regional. Estas contribuciones han tenido, además, una incidencia notable en el proceso de la construcción de Andalucía como espacio político, económico y cultural en los últimos años. Entre ellas han de destacarse: - La definición del Sistema de Ciudades (1986), como estructura territorial básica de referencia para la organización del sistema urbano andaluz. - La definición de las redes básicas de conexión regional, elemento fundamental para la articulación física del territorio. - Las estrategias para la localización de servicios y equipamientos públicos, dirigidas a garantizar unos niveles homogéneos de calidad de vida y bienestar social en el conjunto del territorio regional. - La política de ordenación y equipamientos de las estructuras metropolitanas.

<sup>724</sup> *Ordenación del Territorio y Urbanismo. Legislación Administrativa de Andalucía*. Editorial Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica, Granada 1997, pág. 14.

inicia por Decreto en 1995 y se conforma en 1999 con el Decreto por el que se aprueban sus Bases y Estrategias<sup>725</sup>, sino igualmente para otros procesos de planificación de igual objeto que pudieran ir en paralelo pero guardando la debida coherencia, coordinándose, y nutriéndose mutuamente con el POTA<sup>726</sup>.

En este sentido, podemos afirmar que estas *Bases y Estrategias*, constituyen el primer documento integrador de ámbito regional, que se configuró como un instrumento que no proponía un modelo territorial expresado unitariamente, pero que sí contenía significativas propuestas de estructuras y sistemas territoriales de ámbito regional<sup>727</sup>, siendo operativo no sólo para el propio proceso de redacción, sino para otros procesos de planificación que puedan ir en paralelo pero guardando la debida coherencia, coordinándose, y nutriéndose mutuamente.

Es decir, a efectos prácticos operaban como un avance del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, ya que en la medida en que sus propuestas fueron útiles y suficientes para el conjunto de las políticas públicas con incidencia territorial, se constituyeron como referencias operativas para su aplicación en el ejercicio de coherencia interna a que están obligadas todas las actividades de planificación: planificación subregional, planes sectoriales y planeamiento urbanístico, señaladas posteriormente en la LOTA (artículos 22, 17-19, 29, DA 2ª, y Anexo).

Analizando más detenidamente el contenido de estas Bases y Estrategias, vemos que en primer lugar el Sistema de Ciudades de Andalucía es recuperado íntegramente, actualizado en sus referencias a los servicios públicos y ampliado en su aplicación a políticas de desarrollo económico y promoción de actividades. De esta experiencia pueden destacarse algunos aspectos que nos parecen significativos de cara a la conformación futura del POTA:

---

<sup>725</sup> Como veremos más adelante, se trata de los Decretos 83/1995, de 28 de marzo, por el que se acordó la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía., y el Decreto 103/1999, de 4 de mayo, por el que se aprobaron las Bases y Estrategias del mismo.

<sup>726</sup> La definición de dicho marco o modelo territorial es en sí mismo un reto importante, ya que comporta la reflexión sobre la actual situación y perspectivas de las transformaciones y tendencias, entre las que hay que destacar las que se han de derivar de nuestra plena inserción en el espacio comunitario. Pero también implica una idea de proyecto, de dirección y de voluntad, asumiendo el Plan, en consecuencia, la función de coordinación e integración de políticas y medidas sectoriales que, pese a su coherencia interna, no siempre se refuerzan unas a otras; es necesario generar efectos sinérgicos a partir de la integración de objetivos desde una perspectiva territorial.

<sup>727</sup> Las *Bases* incluyen también los planteamientos del ya mencionado Plan General de Carreteras y algunas novedades en relación con el sistema de comunicaciones (*sistema relacional*, en su terminología), tales como la identificación de la red de carreteras de alta capacidad (autopistas y autovías), las centralidades para el transporte público de viajeros por carretera, un esquema de red ferroviaria (de competencia estatal) y otros planteamientos, también primarios, de conexiones con las principales redes de transportes y energéticas comunitarias (carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, telecomunicaciones y gas). Con una expresión espacial aún menos precisa se hace referencia al *sistema productivo* y al *sistema físico-ambiental*.

- se trata de una comprensión compleja del territorio que incluye aspectos poblacionales, socioeconómicos, naturales y ambientales, en la que se trasciende el análisis y se plantean en términos espaciales o territoriales un diagnóstico y un conjunto de propuestas de actuación;
- se intenta la articulación entre diferentes redes o estructuras territoriales y de éstas con los sistemas que las propician, las limitan o las reclaman (sistema natural y sistema productivo);
- se establece una primera formulación política explícita de ordenación territorial, con la que el ejecutivo andaluz adquiere un compromiso (aunque débil, ya que se aprobó con el rango de *acuerdo*, con carácter *directivo* y en ausencia de legislación específica).

Teniendo en cuenta lo anterior, autores como FLORENCIO ZOIDO NARANJO estiman que estas *Bases* pueden ser interpretadas como el instrumento propio de una etapa de indefinición en la política de Ordenación del Territorio andaluza, ya que no existía la perspectiva temporal para evaluar en términos generales la influencia de dicho documento, tanto en el plano de las ideas como de los hechos relacionados con la Ordenación Territorial, aunque podía reconocerse su influjo parcial en determinados aspectos, como la definición en Andalucía de las redes transeuropeas<sup>728</sup>, la implantación de los servicios previstos por el Sistema de Ciudades, con importantes consecuencias en la corrección de desigualdades entre ámbitos rurales y urbanos, o la necesidad de sustentar el orden territorial sobre algunas estructuras principales expresamente definidas<sup>729</sup>.

---

<sup>728</sup> En este sentido, las normas sobre transporte intermodal, contenidas por ejemplo en los Decretos sobre Planes Intermodales de Transporte Metropolitano de Bahía de Cádiz, Málaga y Sevilla, son opciones normativas complementarias particularmente atentas al determinismo de las infraestructuras, que tienen su expresión del Decreto por el que se acuerda la formulación del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía. Esta nueva opción de Andalucía por su Plan Director de Infraestructuras, cuya elaboración se realiza sin los condicionantes alternativos del elaborado con la premura que exigía la reivindicación de la competencia autonómica ante el fallido Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, preparado por el entonces Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, sintoniza Andalucía con las políticas de la Unión Europea atentas a la efectiva vertebración de las Redes Transeuropeas y contribuirá a ofrecer al sector privado y a las propias Administraciones Locales (Ayuntamientos, Entidades Supramunicipales locales y Diputaciones Provinciales) las necesarias referencias estructurales para contribuir a desarrollar con coherencia el tejido empresarial y las redes de bienes y servicios públicos. Así, la opción por las alternativas de Ordenación Territorial y de infraestructuras, es coherente con la acuñación por el Estatuto de Autonomía para Andalucía del concepto de “Política Territorial” que ya hemos tenido ocasión de analizar en este estudio, comprensivo de la secuencia “Ordenación del Territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”, que expresa la primacía institucional y funcional de las determinaciones que afectan a los recursos naturales y a las infraestructuras, y a la necesaria correlación con ellas de las medidas e instrumentos urbanísticos, con la referencia secuencial que concluye en la vivienda, cuya calidad y coste, es interdependiente de la coherencia de la previa operativa pública sobre los determinantes Ordenación del Territorio y urbanismo.

<sup>729</sup> Sin embargo y como también indica ZOIDO NARANJO en *Andalucía, cohesión ...sic*, pp. 8 a 13, en la legislatura 1990-1994 se recupera la Dirección General de Ordenación del Territorio, hecho que evidencia la intención de relanzar o poner de nuevo un mayor énfasis en esta política. Efectivamente en dicho periodo se aprueba la Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía (LOTA), iniciativa que había fracasado en la etapa 1982-86, en la que un anteproyecto de ley quedó sin aprobar. Esta norma como otras promulgadas en diferentes comunidades autónomas es sólo una ley de instrumentos; no contiene propuestas directas de ordenación y representa una opción neta por un determinado entendimiento de esta práctica, de cuya escasa implantación y consenso hemos advertido al principio de este escrito. En este sentido, la LOTA se inclina abiertamente por afianzar una ordenación del territorio entendida como planificación física que, a escala regional o subregional, debe aportar los modelos territoriales que

En este documento de *Bases* se distinguen, de una parte, tres grandes áreas geográficas homogéneas (en la terminología actual podrían ser llamada de diversidad): serranías, campiñas y áreas litorales. Para cada una de ellas se predica un modelo de desarrollo diferenciado. En ellas, internamente, se caracterizan los 122 ámbitos funcionales del Sistema de Ciudades a partir de un diagnóstico esencialmente socioeconómico, que los clasifica como áreas marginales, marginales en transición, estancadas, estancadas con potencialidad, dinámicas urbanas, dinámicas turísticas, y dinámicas mixtas (agricultura intensiva y turismo). Este mismo documento propone también la distinción de 42 unidades territoriales, más amplias y suficientemente dotadas de centralidad urbana y accesibilidad, para que sirvan de referencia territorial homogénea a las tareas planificadoras de la administración autonómica (promoción económica y ordenación del territorio), aunque ambas propuestas zonificadoras carecieron de repercusiones reales en las políticas desarrolladas más tarde.

Teniendo en cuenta esta evolución planificadora planteada, este Documento de Bases y Estrategias supone un paso de notable trascendencia para Andalucía en materia de Ordenación Territorial desde diversos puntos de vista. Así, por un lado la Comunidad Autónoma se dota, por primera vez, de un instrumento normativo que aborda la definición del modelo de organización y funcionamiento del territorio a que se quiere llegar a medio y largo plazo.

Además, la política de Ordenación del Territorio aporta una consideración integrada de los objetivos de desarrollo socioeconómico, los objetivos de gestión racional de los recursos naturales, y los objetivos de organización física y funcional del propio espacio regional. En este sentido, las Bases y Estrategias disponen que la Ordenación del Territorio, como competencia específicamente autonómica, ha de establecer las características deseables del modelo territorial regional; características que han de

---

guén todas las actuaciones públicas con incidencia o repercusión espacial. Un entendimiento de la ordenación del territorio, por tanto, más en consonancia con la tradición federal de esta política (Alemania, Suiza, Austria). Al contrario que otras leyes homólogas y homónimas anteriores, define la Ordenación del Territorio y la diferencia claramente de otras políticas próximas (urbanismo, medio ambiente, planificación económica), establece objetivos propios para esta práctica, que queda esencialmente referida a la realización de tres tipos de instrumentos de ordenación: el plan regional (POTA), los planes subregionales y los planes con incidencia en la Ordenación del Territorio. Dichos planes están estrechamente relacionados, entre sí y con el planeamiento urbanístico municipal.

El desarrollo de esta Ley se está produciendo actualmente, aunque resulta necesario un mayor dinamismo en su aplicación, ya que hasta el momento presente sólo ha cristalizado, como ya se ha dicho, en la aprobación de un documento considerado avance del plan regional y la aprobación definitiva de un plan subregional, el correspondiente a la aglomeración urbana de Granada. En el aspecto que estamos considerando en este apartado (las estructuras y los sistemas territoriales) también es preciso destacar algunas aportaciones de la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de Andalucía. Tanto en la definición de los contenidos obligatorios del plan regional, como de los planes subregionales (artículos 7 y 11) se hace referencia, aunque sin asentar de manera suficientemente los conceptos, al "sistema de ciudades", "los principales ejes de comunicación" y "las infraestructuras básicas", diferenciándolos claramente de la distinción de áreas o zonas, aspecto que trataremos en el siguiente epígrafe numerado de este escrito.

entenderse, a la vez, como contribuciones a un mejor proceso de desarrollo territorial mediante la intensificación de la participación institucional y como condiciones u orientaciones para dicho desarrollo<sup>730</sup>.

Por lo demás, este documento de las Bases y Estrategias de Ordenación Territorial de Andalucía se completará con la formulación de las líneas maestras que el Plan habrá de concretarse en propuestas operativas<sup>731</sup>.

Por todo ello, podemos concluir que para el desarrollo de los contenidos y orientaciones del posterior Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, se tomarán, como punto de partida, las Bases y Estrategias de Ordenación Territorial, y cuya vigencia aporta, ya de por sí, un referente expreso de la voluntad de la Administración autonómica de utilizar la Ordenación del Territorio para el desarrollo de las políticas públicas. Y junto a la definición de la propuesta de Modelo Territorial de Andalucía, es evidente que existen una serie de cuestiones territoriales, esenciales para Andalucía, en torno a las cuales se va a dilucidar en gran medida ese futuro, que el Plan no puede dejar de abordar y, en torno a las cuales, han de establecerse, con claridad, los objetivos que se quiere marcar el gobierno de Andalucía.

---

<sup>730</sup> Una de las principales metas que deben cubrirse en el propio proceso de redacción del Plan es la intensificación de la participación institucional en la ordenación y gestión del territorio. No debe olvidarse que la puesta en práctica de sus determinaciones sólo puede estar asegurada si sus contenidos directivos y normativos responden a un ejercicio permanente de coordinación y concertación con aquellos agentes que, en última instancia, serán corresponsables de la aplicación y desarrollo del Plan. Desde el mismo momento de definición de los contenidos sustantivos del Plan tienen que preverse los mecanismos de actuación y participación que, posteriormente, deben ser utilizados para su gestión. Ésta, en definitiva, comienza con la propia redacción del Plan y no puede entenderse nunca como un proceso independiente de la planificación.

El entendimiento de la gestión del Plan como un proceso que debe iniciarse desde la misma redacción obliga a implicar en ésta última a las administraciones que, en suma, tendrán que participar en su ejecución. Ello supone ir más allá de los procedimientos ya previstos (especialmente la Comisión de Redacción y Comisión Técnica) para propiciar una participación más activa de las administraciones con responsabilidad en la ordenación del territorio. En este campo el esfuerzo más importante está centrado en el conjunto de los municipios andaluces y en los propios departamentos de la administración autonómica. Se trata, sin duda, de los organismos públicos que concentran la mayor parte de las competencias concernidas en las determinaciones del Plan. Sin su participación activa el Plan tendrá pocas posibilidades de incidir efectivamente sobre el territorio regional. Para ello se ha diseñado un proceso de trabajo denominado cauce de Participación Municipal, concebido como el soporte de los contactos institucionales de la Comunidad Autónoma con todos los Ayuntamientos andaluces en las cuestiones relacionadas con los contenidos de la política territorial, en general, y del Plan regional en particular. Su principal instrumento consistirá en la realización de una entrevista directa con los representantes de los municipios de la región.

Esta entrevista estará sustentada en un cuestionario-guión en el que se presentan los temas de interés para la planificación territorial en un formato que permite el posterior tratamiento de los resultados. La Ordenación del Territorio, de esta forma, tiene por objetivo potenciar el papel del territorio como factor de desarrollo y competitividad y, a su vez, orientar dicho desarrollo de acuerdo a una serie de principios básicos. Principios que se hacen explícito en la propuesta o hipótesis de un Modelo Territorial de Andalucía, principal aportación de esta fase.

<sup>731</sup> Estas líneas están referidas a cada uno de los componentes del Modelo: Sistema de Ciudades y Unidades Territoriales; los Sistemas Regionales Básicos (hidrológico-hidráulico, sistema energético, y sistema de transportes y comunicaciones); y además, las estrategias específicas de relaciones con los ámbitos exteriores (Europa, países del sur del Mediterráneo, y resto de la Península). Un último bloque son las estrategias de carácter instrumental, que habrán de servir de puente entre esta fase y el propio proceso de elaboración del Plan, comprendiendo también los aspectos directamente asociados a su gestión (seguimiento y evaluación), en el que se ponen de relieve los aspectos anteriormente señalados de convergencia entre las diferentes políticas y su dimensión territorial.

**b) El Decreto 83/1995, de 28 de marzo, de formulación del POTA<sup>732</sup>**

El Decreto 83/1995 de 28 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del territorio de Andalucía, estableció los mecanismos necesarios para asegurar que el proceso de planificación constituya, en sí mismo, un ejercicio participación y coordinación, cuya expresión final -el documento del Plan sea la voluntad del conjunto de las políticas que contribuyen a la ordenación del territorio, así como de las aspiraciones de la sociedad andaluza.

Para ello, se ha configurado un organigrama y un procedimiento de trabajo en el que subyacen los principios legales de planificación, coordinación, cooperación y participación (artículo 3 LOTA). El Decreto de Formulación desarrolla ampliamente el principio de participación al establecer que la dirección del proceso de elaboración del Plan corresponda a un órgano colegiado interdepartamental (la Comisión de Redacción, apoyada en una Comisión Técnica ). Con ello se pone de manifiesto la importancia del proceso mismo de redacción y el carácter horizontal de las propuestas territoriales desde la perspectiva de servir a los objetivos más globales del desarrollo regional.

La participación institucional se refuerza, por otra parte, mediante el mecanismo de informe de las Administraciones interesadas. Por una parte, dos órganos colegiados de la Junta de Andalucía, Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos; por otra, la Administración General del Estado y Diputaciones Provinciales.

**c) El Decreto 103/1999, de 4 de mayo, por el que se aprueban las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía**

Como afirma GONZALO ACOSTA BONO<sup>733</sup>, en 1999 se aprobó por el Consejo de Gobierno las Bases y Estrategias, el documento de avance cuya principal aportación es la definición del Modelo Territorial de Andalucía, referencia obligada para la aplicación coherente de las políticas públicas con incidencia territorial: el Decreto 103/1999, de 4 de mayo, por el que se aprueban las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de

---

<sup>732</sup> BOJA nº 65, de 5 de mayo de 1995.

<sup>733</sup> *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Ponencia celebrada en el marco del III Congreso Internacional sobre Ordenación del Territorio, Gijón 3-6 julio de 2001, pág. 1.

Andalucía. Dichas Bases y Estrategias actualizarían las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía de 1990, y asimismo integrarían, en sus aspectos territoriales, los diferentes planes y programas estratégicos elaborados por los distintos departamentos de la Administración.

Como afirma PEDRO COLLADO ESCRIBANO, se trata de un amplio y extenso texto que ofrece un diagnóstico inicial sobre la estructura territorial de Andalucía, en el que se analizan los elementos que la conforman, las tendencias de su evolución, así como su grado de integración interna y con el exterior, conformando el importantísimo documento que diseña el “modelo territorial de Andalucía”<sup>734</sup>, y el cual analizaremos más detenidamente en el siguiente Capítulo de la presente Tesis.

La naturaleza de un plan territorial de una región como Andalucía, requiere asimismo abordar una serie de asuntos que constituyen el núcleo central del debate sobre el papel del territorio en el desarrollo regional: la competitividad y la cohesión territorial; desarrollo y sostenibilidad (agua, energía, litoral, paisaje); la política de ciudades; los mecanismos de coordinación de las políticas con incidencia en la ordenación del territorio; los modelos de organización político-administrativa de escala subregional. Las implicaciones de estos asuntos en el conjunto de las administraciones, y la propia sociedad, requieren concebir el proceso de elaboración del plan como un proceso continuo de toma de decisiones en el que los mecanismos de participación, coordinación y concertación son la base de una metodología que debe asegurar la posterior gestión del plan.

Para estas Bases y Estrategias señaladas, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, en tanto que instrumento centrado fundamentalmente en la planificación física del territorio, ha de ponerse en relación con el conjunto de las políticas (económicas, sociales, ambientales) que, de una manera u otra, inciden en la organización y funcionamiento del territorio. El Plan, por tanto, se sitúa en la perspectiva de ampliar y profundizar en los mecanismos de gestión del territorio, reafirmando el carácter horizontal de la Ordenación Territorial respecto a las políticas sectoriales y su eficaz integración<sup>735</sup>.

---

<sup>734</sup> Para el autor en *Ordenación del Territorio...sic*, pág. 28, al contenido comentado le siguen avances significativos sobre uno de los contenidos más importantes asignados por la LOTA al Plan (artículo 7.1.b), como es el documento del “modelo territorial de Andalucía”, completado con un apartado en el que se formulan las principales estrategias a desarrollar en relación con los “componentes estructurales” de dicho modelo territorial. En líneas generales, el contenido del documento se mantiene en el posterior POTA aprobado, aunque claramente más desarrollado y mejor articulado.

<sup>735</sup> El logro de un espacio común conlleva, necesariamente en nuestra opinión, alcanzar un cierto grado de acuerdo respecto a algunas grandes cuestiones de partida:

- La necesidad de conciliar en la mayor medida posible la integración de Andalucía en la economía y la sociedad mundializada con el mantenimiento de su capacidad de autogobierno, en especial en lo que se refiere a la gestión del territorio, de sus recursos naturales y de sus bienes patrimoniales. El Plan de

Ello cuadra con las transformaciones experimentadas por el territorio andaluz, que han sido profundas y exigen nuevos planteamientos, nuevos objetivos y nuevas propuestas que den respuesta a los nuevos retos y demandas que se plantea la sociedad andaluza para su futuro. En este sentido, el POTA ha de entenderse como el instrumento esencial a través del cual ha de construirse el desarrollo territorial, económico y social de Andalucía.

Es además interesante, mencionar otros aspectos importantes que recogen estas Bases y Estrategias, como son la información y participación pública e institucional<sup>736</sup> en el proceso de planificación, y también, en este sentido, el control parlamentario previsto en su tramitación. En este marco, coherente con el principio legal, resulta oportuno desarrollar algunas iniciativas en favor de la finalidad última de dicho principio:

- Que la planificación sea el resultado de un amplio proceso de participación y concertación. Dichas iniciativas están orientadas a favorecer la difusión de las propuestas surgidas en el proceso de redacción del Plan, a la evaluación de la receptividad social, y al tratamiento de las sugerencias que se deriven.
- Promover la participación Municipios-Comunidad Autónoma a través del cual pueda expresarse la percepción de los problemas y oportunidades del territorio en el que se insertan. Bien entendido que dicho cauce no debe sustituir, en modo alguno, la libre concurrencia de los Ayuntamientos a los periodos reglados de información pública, o elevar sus sugerencias o alegaciones a través de la representación de la FAMP

---

Ordenación del Territorio debe ser una iniciativa clave en ambos sentidos, es decir, en la mejora de la integración de Andalucía en los procesos de modernización económica, y en el ejercicio de su autonomía política, en tanto en cuanto define su propio modelo y organización territorial y define, sobre esa base, los términos de su relación con el exterior.

- El reconocimiento de la complejidad y riqueza de los componentes humanos y naturales del territorio andaluz. Una complejidad que debe ser valorada, preservada y utilizada también como base de integración en el interior de Andalucía y de competitividad en la economía global.
- Por último, frente a procesos territoriales y a formas de entender el territorio que tienden hacia la uniformización y la homogeneidad, es preciso aceptar la complejidad y aprender a gestionarla. El Plan debe ofrecer algunos instrumentos y criterios de gestión en consonancia con dicha complejidad, pero coherentes y eficaces.

<sup>736</sup> En este sentido, ya dejamos sentado en esta Tesis que la participación constituye uno de los principios establecido en la Ley 1/1994 y, conforme a ello, el Decreto 83/1995 dispuso medidas que afectan a la elaboración misma del Plan (Comisiones interdepartamentales), al pronunciamiento institucional por la vía de informes de órganos colegiados y por la audiencia a otras administraciones, así como por la reglamentación de sendos periodos de información pública, el primero de los cuales corresponde, precisamente, a esta fase.



en la Comisión de Redacción, o de la reglamentaria audiencia a las Diputaciones Provinciales<sup>737</sup>.

- Favorecer el conocimiento de los objetivos y propuestas mediante una intensa difusión de los documentos del Plan y facilitar la participación colectiva e individual en los periodos de información pública. Las peculiares características de este Plan, su ámbito y objeto, aconsejan una difusión que contemple dos dimensiones<sup>738</sup>.
- Invitar a las Comunidades Autónomas vecinas a que realicen un informe sobre las consideraciones e incidencias de las propuestas del Plan, e impulsar la necesaria concertación en los aspectos comunes y de interés estratégico suprarregional. En el proceso de tramitación del Plan, y en la formalización del expediente, deberá dejarse constancia expresa y adecuada del tratamiento y resultados de los procesos de participación pública e institucional.

Por último, en cuanto al alcance y eficacia de las Bases y Estrategias del Plan, las mismas establecían su carácter general y regional; esto es, su contenido y el procedimiento para su elaboración y tramitación vienen establecidos en el Decreto 83/1995, de Formulación del POTA; su alcance y eficacia viene delimitado por sus contenidos propositivos (Modelo Territorial de Andalucía y Estrategias), y por su tramitación y aprobación por el Consejo de Gobierno, sin perjuicio de que sea el proceso completo de aprobación del Plan el que establezca las determinaciones necesarias para la consecución plena de sus objetivos<sup>739</sup>.

---

<sup>737</sup> Se trata de establecer una relación institucional directa, mediante una entrevista personalizada, aunque basada en un formulario común, con el fin de facilitar su tratamiento posterior. Sería muy conveniente que este proceso estuviese alentado, a su vez, por la FAMP. Los resultados de este procedimiento serán incorporados al proceso de elaboración del Plan.

<sup>738</sup> Por una parte, la más general (a través de los medios de comunicación social, indicando los lugares para obtener información), y otra dirigida a la sociedad organizada en sus diversas modalidades, en principio más proclive a planteamientos generales y de futuro a medio/largo plazo. En este sentido, en el proceso del Plan, y en especial, en sus fases de información pública, se deberá: elaborar documentos de síntesis adecuados para la comunicación a mayor escala de sus propuestas; prever la pluralidad de formatos para la difusión de los documentos del Plan (edición, exposiciones gráficas, hipertexto en la red internet); ofrecer una cobertura descentralizada de los distintos medios de difusión que cubra el territorio regional (en principio los Centros Regionales); programar actividades de debate público en el que el intercambio de opiniones y sugerencias supongan un enriquecimiento de las propuestas y del proceso mismo de planificación y gestión del territorio.

<sup>739</sup> La aplicación de los principios legales de coordinación y concertación se hace más efectiva a través de los distintos procesos de planificación, expresión de la voluntad y forma en la que las diferentes administraciones definen sus objetivos y líneas de trabajo. Su integración coherente y armónica es un rasgo característico de la planificación territorial, y a ello responde el mandato establecido en el Decreto 83/1995, de considerar los planes y programas sectoriales como conformantes de los contenidos del Plan. Como consecuencia de ello, su eficacia vendrá de la necesaria aplicación en los procedimientos de control previstos en la propia Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, a través de los informes sobre la incidencia de las actividades de planificación o de las actuaciones singulares que se realicen en ausencia de ellas; así como en los mecanismos de participación previstos en las leyes estatales donde se insta de la Comunidad Autónoma a que fije su parecer en base a la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio. Es decir, más allá de su función preparatoria para la elaboración del Plan, las Bases y Estrategias deben valorarse por su capacidad de suministrar referencias y criterios para la planificación y la toma de

## **II. Aspectos Generales del POTA: Principios, objetivos, estructura y contenidos del Plan.**

### **A) Principios Fundamentales en los que se articula el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía**

#### **1. Introducción. La relevancia de Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía**

En las condiciones actuales, la Ordenación del Territorio tiene por objetivo principal potenciar el papel del territorio como factor de desarrollo y competitividad, aportando un modelo de política territorial basado en la identificación de las oportunidades para el desarrollo regional, teniendo en cuenta para ello que el territorio (su estructura y funcionalidad) es un factor esencial de desarrollo y competitividad tanto a nivel internacional (ya que define la capacidad de atracción de una región en relación a los países y regiones del entorno), como regional, al influir directamente en el desenvolvimiento de las actividades productivas así como en los niveles de calidad de vida y bienestar social de los ciudadanos.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía tiene ante sí, por tanto, retos importantes, por cuanto supone establecer con rotundidad opciones determinadas en asuntos de enorme trascendencia para el futuro desarrollo económico, social y territorial de Andalucía.

En definitiva, trata, en gran medida, de establecer estrategias desde una perspectiva de largo plazo que permitan avanzar hacia la construcción consciente de un modelo territorial concreto<sup>740</sup>.

---

decisiones que tengan incidencia en el territorio. De este ejercicio de coherencia se derivará un enriquecimiento y desarrollo, desde diferentes perspectivas, que podrán ser incorporados de manera efectiva en el propio proceso de redacción del Plan.

<sup>740</sup> Entre estas estrategias, han de destacarse las siguientes:

**a) Competitividad y cohesión territorial.** La propuesta de este modelo territorial del POTA se sustenta en un doble objetivo: hacer más competitivo el territorio andaluz, de manera que se integre y participe adecuadamente en los procesos de transformación e innovación global, garantizan, a la vez, que dichos procesos alcancen de manera equilibrada al conjunto del territorio regional. La opción, por tanto, ha de centrarse en dotar y organizar el territorio de manera que se logre una adecuada inserción de Andalucía en los escenarios internacionales y en los procesos de innovación, potenciando los recursos y oportunidades propios de cada territorio, tanto de aquellos que parten de una posición más favorable en términos de competitividad (áreas urbanas y litorales), como de aquellos menos favorecidos (áreas rurales). Ello supone que cobrarán gran importancia las políticas de cohesión social que garanticen una efectiva igualdad de oportunidades en el territorio para el acceso a los servicios públicos fundamentales y al conocimiento. El conjunto de las políticas de articulación y dotación del territorio ha de contemplar el diseño de sistemas regionales (de infraestructuras, de equipamientos, de servicios) que atiendan a ese doble objetivo de competitividad y cohesión, a la vez que contemplen las especificidades de cada ámbito territorial y establezcan, en consecuencia criterios y objetivos de gestión diferenciados. En cualquier caso, y pese a la importancia que continuarán teniendo los sistemas de regionales de infraestructuras y equipamientos tradicionales, el Plan ha de

prestar especial atención a aquellos sistemas directamente vinculados con las dotaciones y servicios de telecomunicaciones y con el acceso al conocimiento. En este sentido, el plan ha de establecer con claridad las estrategias dirigidas a consolidar las redes de ciudades (a nivel regional e internamente en cada una de ellas), a la vez que se haga especial hincapié en garantizar un acceso igualitario a aquellos territorios con menor capacidad de demanda y que requieren preferentemente del impulso de las políticas públicas en este campo. En cuanto al sistema de ciencia y tecnología, el territorio de la sociedad de la información y el conocimiento, el plan ha de hacer una apuesta decidida por configurarlo como tal sistema territorial. Debe atender de manera prioritaria a una de las cuestiones clave para el futuro de la integración económica del territorio andaluz internamente y con el exterior: los sistemas de telecomunicaciones, como soporte de la nueva sociedad de la información. Las infraestructuras de telecomunicaciones (las nuevas autopistas de la información) y los servicios avanzados serán, a corto plazo, los elementos esenciales para garantizar tanto la competitividad de los territorios, como su cohesión, es decir, la igualdad de oportunidades del conjunto de la población andaluza para el acceso a las nuevas tecnologías, la información y el conocimiento.

**b) Desarrollo y sostenibilidad.** Hasta hoy las opciones de desarrollo económico en Andalucía han mostrado claras deficiencias desde el punto de vista de su incidencia en la organización del territorio y desde el punto de vista del modelo de uso y gestión de los recursos naturales en que se han sustentado. La compatibilización entre desarrollo y sostenibilidad es un amplio debate generalizado. La incorporación de los principios de sostenibilidad, hasta la fecha, no han solido pasar de una mera envolvente genérica que, bien es verdad, impregna la casi totalidad de las estrategias de desarrollo aunque, en la práctica, priman claramente los objetivos productivistas y, como mucho, se toman en consideración determinadas medidas correctoras de los impactos ambientales de la actividad productiva. El enfoque de la sostenibilidad (el de un uso racional y eficiente de los recursos que no comprometa su renovabilidad) está, por tanto, lejos de tener visos de realidad por más que exista una plena aceptación de su necesidad a nivel teórico.

**c) La política de ciudades.** Las ciudades son uno de los elementos esenciales para la organización del territorio. Sin embargo este papel se está modificando en la actualidad debido a los nuevos procesos de organización económica en los que el papel del territorio y de las ciudades está adquiriendo nuevas características. Estos nuevos escenarios justifican que la propuesta de Sistema de Ciudades recoja la enorme diversidad y complejidad del territorio andaluz. Además de la identificación de centros con capacidad para acoger equipamientos y funciones supramunicipales, es necesario, a partir de ahora, considerar otro tipo de funciones más especializadas que cualifican el papel de las diferentes ciudades en el territorio. Ello hace que la propuesta no se base únicamente en la identificación de ámbitos y centros adecuados para la prestación de los servicios públicos supramunicipales (fase en gran parte ya superada y que, en cualquier caso, cuenta ya con los instrumentos sectoriales adecuados). Junto a la centralidad de las ciudades (es decir, una red de centros que garanticen una distribución equilibrada de los servicios públicos en el conjunto del territorio regional), el Plan plantea la necesidad de aprovechar la riqueza y diversidad del sistema urbano andaluz, potenciando su funcionamiento y organización en redes de ciudades, como estrategia esencial para favorecer la articulación del territorio y su capacidad para integrarse en los procesos de modernización económica. El Plan ha de abordar dos grandes cuestiones con relación a las ciudades: el establecimiento de una propuesta de Sistema de Ciudades de Andalucía, y el establecimiento de estrategias dirigidas a favorecer el desarrollo territorial de cada una de las estructuras que lo conforman.

**d) La zonificación del Plan y el debate de la comarcalización.** El establecimiento de zonificaciones es un objetivo habitual de la ordenación del territorio. Es evidente que el Plan no puede dejar de considerar dicho asunto y hacerlo, además, en el marco del debate en torno a la posible comarcalización de Andalucía. En consecuencia, debe tomar una opción clara sobre éste. La comarca, como nivel de organización de la administración local, aparece reconocida tanto en la Constitución Española, como en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la Ley de Organización Territorial de Andalucía. Así mismo, debe destacarse que la Ley 7/93, de Demarcación Municipal de Andalucía, encomienda directamente a la planificación territorial directrices para su aplicación. Pese a ello, en Andalucía no existe desarrollo normativo específico que establezca el proceso y características de la creación de comarcas. En cualquier caso, es necesario destacar que la creación de comarcas ha de ser un proceso de asociación voluntaria de municipios, es decir, no cabe pensar en una comarcalización general de toda Andalucía delimitada y decidida desde la Junta de Andalucía. En otras Comunidades Autónomas se ha elaborado un mapa de comarcas como propuesta indicativa para aquellos municipios que decidan llevar a cabo el proceso de creación de una comarca. Por otra parte, los procesos de cooperación son ya una realidad en rápido desarrollo, que demuestran una clara tendencia en el territorio, y que responden a dos tipos de situaciones: las Mancomunidades y Consorcios creados para la gestión supramunicipal de determinados servicios públicos (agua, residuos...); y las asociaciones surgidas para la puesta en marcha de programas de desarrollo socioeconómico más generales, que hoy conforman ya un mapa “comarcal” de toda Andalucía (a excepción de los Centros Regionales), a través de los Programas Leader y Proder.

**e) La coherencia territorial de las políticas públicas.** Es evidente que, en gran medida, el territorio lo hacen las políticas sectoriales. La elaboración del Plan de Ordenación del Territorio obedece, en gran medida, a la necesidad de que dichas políticas cuenten como referencia con un Modelo Territorial explícito en el que se identifiquen los objetivos a que aspira Andalucía en cuanto a su organización y funcionamiento territorial en el futuro. El objetivo global de construir Andalucía como un espacio común desde el punto de vista político, económico, cultural y

## 2. Los principios orientadores del POTA

El POTA se basa claramente, en una serie de **principios orientadores** definidos en el artículo 11 del Plan, y que están íntimamente relacionados entre sí y con los objetivos últimos del mismo, como son el *reconocimiento de la diversidad cultural y natural de la Comunidad Autónoma, el uso más sostenible de los recursos, y la integración y cooperación territorial*.

Por consiguiente, podemos afirmar que los fundamentos con los que se configura el Plan son, a su vez, vincular el desarrollo y la competitividad de Andalucía al principio de cohesión social; alcanzar en nuestro territorio la mejora de la calidad de vida y el bienestar social de los ciudadanos; el principio de cooperación territorial, a su vez orientado también con criterios de solidaridad y de cohesión social, de tal manera que sus resultados contribuyan a lograr un desarrollo equitativo para el conjunto del territorio, superando los desequilibrios y garantizando unos determinados niveles de igualdad de oportunidades entre unas zonas y otras<sup>741</sup>.

---

territorial, dependen en mucho de que el conjunto de las políticas públicas se orienten hacia la consecución de metas comunes en cuanto a la organización del territorio. Más allá de la obligación derivada del marco normativo (LOTA, Decreto del Consejo de Gobierno sobre la formulación del Plan), deben reforzarse los mecanismos que permitan sinergias y una mayor eficacia de la acción de gobierno, en la perspectiva de considerar al territorio como factor de desarrollo. El proceso de coordinación de las políticas públicas en el territorio ha de entenderse como un proceso continuado que ha de partir de la propia fase de redacción del POTA. De esta forma, y a partir del establecimiento de objetivos comunes sobre Andalucía a largo plazo, ha de establecerse una reflexión sobre la propia organización de la administración. Por ello, el entendimiento de las políticas públicas como un proceso continuo de planificación, gestión y toma de decisiones ha de fundamentarse en el establecimiento de un marco estable de coordinación, concertación y cooperación. Habría que considerar, al menos, las siguientes:

- La coordinación con las políticas e iniciativas de ámbito internacional (singularmente las de la Unión Europea y las vinculadas con el Norte de África y el Mediterráneo).
- La coordinación con las políticas de ámbito nacional, especialmente con aquellas referidas a los grandes sistemas de infraestructuras y servicios (transportes, agua, energía, telecomunicaciones), en las que el Plan ha de optar por definir cuáles han de ser los objetivos territoriales propios de Andalucía en las estrategias del Estado.
- La coordinación con la política económica regional, tanto al nivel del Plan Económico Regional, como con los diferentes instrumentos sectoriales cuyas actuaciones tienen una clara repercusión territorial (agricultura, industria, energía, servicios, comercio, turismo, investigación y desarrollo tecnológico).
- La coordinación con las políticas ambientales (espacios protegidos, equipamientos e infraestructuras ambientales, calidad ambiental, evaluación de impactos, prevención de riesgos) y del patrimonio cultural (bienes inmuebles de interés cultural).
- La coordinación con las políticas de equipamientos y servicios públicos (sanidad, educación, servicios sociales, deporte, cultura). La coordinación con las políticas de dotación de infraestructuras (transportes, agua, energía, telecomunicaciones).
- La coordinación con la política urbanística, tanto en el sentido más general de promover una “cultura urbanística” acorde con los principios y objetivos del Plan, como en relación con cuestiones tales como el suelo no urbanizable de protección, los procesos de desarrollo urbano del litoral y las aglomeraciones urbanas, la programación de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, y la programación de instrumentos urbanísticos de escala supramunicipal.
- La coordinación con las políticas locales y supralocales, desde la perspectiva del desarrollo del principio de subsidiariedad y de la contribución común a los objetivos de ordenación territorial y desarrollo generales para Andalucía.

<sup>741</sup> Más concretamente, constituyen, por consiguiente, los argumentos centrales con los que construir el Plan:

**a) El principio de diversidad natural y cultural de Andalucía**

Primeramente, en cuanto a la **diversidad natural y cultural de Andalucía**, el POTA plantea la imagen de la integración regional basada en la consideración de la diversidad y complejidad del territorio andaluz; territorio del que el Plan plantea el conjunto de referencias básicas que deben ser tenidas en cuenta por las políticas de Ordenación Territorial y por las actividades con incidencia en el territorio, sobre las que se vertebran el conjunto de **principios orientadores** visto, que son el marco conceptual que permite el entendimiento de la organización del territorio andaluz y, en consecuencia, del conjunto de orientaciones generales y líneas estratégicas para su desarrollo.

Así, a través de estas referencias y principios el Plan sugiere las líneas esenciales a partir de las cuales se desarrollará territorialmente la Comunidad

- 
- Vincular el desarrollo y la competitividad de Andalucía al principio de cohesión social. El objetivo último del desarrollo es la mejora de la calidad de vida y el bienestar social de los ciudadanos. El principio de cooperación territorial (*infra*) está orientado también con criterios de solidaridad y de cohesión social, de tal manera que sus resultados contribuyan a la superación de las dualidades de la sociedad andaluza y a lograr un desarrollo equitativo para el conjunto del territorio, superando los desequilibrios y garantizando unos determinados niveles de igualdad de oportunidades entre unas zonas y otras.
  - Vincular el desarrollo y la competitividad de Andalucía al principio de uso racional de los recursos naturales y sostenibilidad ecológica. El concepto de desarrollo sostenible se incorpora plenamente en los objetivos globales del Gobierno de Andalucía, en los objetivos de sus políticas económica, ambiental y territorial. El Modelo ha de aportar un marco adecuado para ese uso racional de los recursos del territorio, favoreciendo la optimización de su aprovechamiento, así como estableciendo los criterios que garanticen que el desenvolvimiento de las actividades productivas y de los desarrollos urbanos no supongan un deterioro irreversible de tales recursos y de las condiciones ambientales. Por tanto, el Modelo incorpora la base ecológica de cada territorio como referente necesario para sustentar un orden territorial en coordenadas espaciales y temporales globales, considerando los diferentes escenarios de evolución futura como procesos íntimamente ligados a los sistemas de utilización de los recursos naturales, de los que la base productiva andaluza (la más tradicional, pero también la más dinámica e innovadora) es en gran medida dependiente.
  - Vincular el desarrollo y la competitividad de Andalucía a los principios de preservación y consolidación de las culturas territoriales. La construcción y transformación del territorio es un proceso que se realiza, en cada momento histórico, sobre unas estructuras heredadas. La aceleración de los procesos de transformación territorial ha llevado, en determinadas fases de nuestra historia reciente, a la pérdida de recursos que se consideran especialmente valiosos como son los del patrimonio territorial/cultural heredado. La preservación de este patrimonio se plantea, pues, como un factor que favorece el desarrollo, y como una condición para el mismo. La preservación de la red urbana de Andalucía (en sus diferentes niveles, tipologías y estilos territoriales), la preservación de la calidad de los paisajes rurales, naturales y urbanos, son algunos de los aspectos esenciales a los que hace referencia el concepto de culturas territoriales.
  - Vincular el desarrollo y la competitividad de Andalucía al principio de la cooperación territorial. La cooperación es un requisito indispensable para aprovechar de forma integrada las oportunidades y potencialidades de la región desde el punto de vista socioeconómico. Desde las características y situación de Andalucía, la identificación de la cooperación como elemento clave para el desarrollo territorial de Andalucía, parte de los siguientes aspectos básicos del diagnóstico:
    - La gran riqueza y diversidad de elementos territoriales de Andalucía: extensión de la región, sistema urbano, sistemas productivos locales, usos del suelo, recursos patrimoniales naturales y culturales.
    - La potencialidad de la integración de dichos elementos en estrategias de desarrollo a todas las escalas, partiendo de la constatación del valor añadido, en términos de eficacia y mejora de la competitividad, que suponen las estrategias de integración y cooperación.
    - La constatación de los condicionantes (históricos, económicos y culturales) dificultadores del desarrollo de procesos de cooperación, aunque al mismo tiempo existen otras experiencias recientes e innovadoras de gestión supramunicipal de servicios (aguas, residuos urbanos...), y de fomento económico al amparo de programas comunitarios (Leader, PRODER...).

Autónoma en adelante<sup>742</sup>, pretendiendo ser una contribución a la configuración territorial del proyecto común, en donde los diferentes componentes del territorio puedan engarzarse internamente y proyectarse hacia el exterior. Sin embargo y aunque el modelo territorial diseñado por el POTA no sea en todo caso la primera contribución realizada a la Ordenación del Territorio en el ámbito de la Comunidad Autónoma<sup>743</sup>, el propio Plan sí que reconoce,

---

<sup>742</sup> El Modelo es, en gran medida, una propuesta para establecer ámbitos de cooperación apoyados en las tramas de relaciones sugeridas a través de sus diferentes componentes (tanto con países y regiones de nuestro entorno como entre diferentes espacios y componentes territoriales de Andalucía). El principio de cooperación debe lograr un mayor grado de eficacia y mejora de la gestión territorial mediante el logro de sinergias y economías de escala que mejoren la competitividad de cada elemento del territorio y de éste en su conjunto. El Modelo Territorial de Andalucía -necesariamente complejo en su capacidad de sugerir el marco de relaciones deseables para el desarrollo territorial, y por consiguiente, de imágenes que expresan sus propuestas-, se presenta a través de una primera síntesis gráfica de sus principales componentes:

- a) El sistema de asentamientos regional, cualificado a partir de su caracterización como centros económicos y su papel funcional en la distribución de bienes y servicios. Constituyen los elementos claves del Modelo, a partir de los cuales se propone un Sistema de Ciudades, estructurados en redes y sistemas urbanos intermedios, distinguiéndose tres tipos: Centros Regionales (áreas metropolitanas); Ciudades Medias, organizadas en estructuras polinucleares más o menos consolidadas, o bien de carácter centralizada (que ejercen su papel sobre un ámbito generalmente rural); y finalmente las áreas de Asentamientos Rurales, cuyo sistema urbano y centralidades son más débiles, aunque adquieren importancia determinadas pautas de organización históricas.
- b) El reconocimiento de las relaciones o vínculos entre los núcleos del sistema urbano que tienen que ver con la complementariedad funcional y las relaciones de cooperación entre ciudades. En unos casos las relaciones son las existentes (con diverso grado de madurez), en otros suponen una apuesta intencionada por reforzar vínculos incipientes o potenciales. Dichas relaciones son el origen, esencialmente, de dos tipos de estructuras: estructuras polinucleares, y estructuras centralizadas. Sin embargo la diferente posición de partida y determinadas particularidades permite diferenciar una tipología más amplia de estructuras territoriales. La articulación regional de dichas estructuras, apoyadas en la distribución territorial de las mismas, permiten identificar ejes de Organización Urbana (eje del Guadalquivir; eje Diagonal intermedio; eje Central; eje Litoral), que presentan nuevas oportunidades y planteamientos estratégicos. Asimismo, la existencia de determinados ejes de Carácter Rural expresan un potencial de relación interna en ciertas tramas de asentamientos rurales y de integración con el resto de la región.
- c) El sistema básico de referencias ecológicas y de usos extensivos del suelo, definido según las características del medio y los escenarios de manejo y transformación del suelo. Son los elementos superficiales del Modelo a partir de los cuales se proponen las Unidades Territoriales, referencia constituida a partir de las características físicas y procesos tendenciales en cuanto a usos del suelo y modelos de gestión de los recursos naturales.

<sup>743</sup> De hecho, desde los inicios de la reciente etapa autonómica, la política territorial ha sido un componente esencial de la administración andaluza. Ello ha permitido lograr avances significativos en la definición de objetivos específicos de ordenación territorial, plasmados en importantes documentos de planificación que han servido como referentes de la acción pública a escala regional y subregional. Así mismo, se ha avanzado notablemente en la incorporación de criterios territoriales en planes y programas de naturaleza sectorial (redes de transporte, energía, agua, equipamientos públicos, desarrollo económico, etc.). La formulación a mediados de los ochenta, de una propuesta de Sistema de Ciudades, y la aprobación en 1990 de las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, constituyó una aportación fundamental para un primer entendimiento global de Andalucía. Dichas propuestas han funcionado, de hecho, como un Modelo de referencia para múltiples políticas con incidencia territorial (especialmente aquellas destinadas a organizar en el espacio el acceso de la población a las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos).

Como resultado de la acción pública de los últimos decenios se han logrado avances importantes en una cobertura equilibrada en el territorio para el acceso a bienes y equipamientos públicos aun cuando sea preciso completar determinadas infraestructuras y mejorar la eficacia de los servicios prestados. Por otra parte, las políticas sectoriales con mayor incidencia territorial han ido incorporando en sus instrumentos de planificación criterios acordes con los objetivos de integración y articulación regional. Así, particularmente, han sido los casos de la planificación de infraestructuras (Plan Director de Infraestructuras de Andalucía) o de las planificaciones de servicios

precisamente por su carácter de referente básico de esta Política de Ordenación Territorial andaluza, que debe considerarse como punto de partida de esa experiencia, debiendo ser capaz de dar respuesta a las nuevas exigencias de esa política territorial, cada vez más amplias y complejas y con mayor necesidad de integrar perspectivas ecológicas y económicas.

**b) El principio de uso racional de los recursos naturales y sostenibilidad**

En este sentido, es de destacar en el segundo principio, la vinculación que hace el Plan dentro del Modelo Territorial del desarrollo y la competitividad de Andalucía a los **principios de uso racional de los recursos naturales y sostenibilidad ecológica**. El concepto de desarrollo sostenible se incorpora plenamente en los objetivos globales del Gobierno de Andalucía, en los objetivos de sus políticas económica, ambiental y territorial. De este modo, el Modelo aporta un marco adecuado para ese uso racional de los recursos del territorio como ya se dispuso en la como ya se dispuso en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, favoreciendo la optimización de su aprovechamiento, así como estableciendo los criterios que garanticen que el desenvolvimiento de las actividades productivas y de los desarrollos urbanos no supongan un deterioro irreversible de tales recursos y de las condiciones ambientales.

Por tanto, el Modelo incorpora la base al respeto y conservación del medio ambiente de cada territorio como referente necesario para sustentar un orden territorial global, considerando los diferentes escenarios de evolución futura como procesos íntimamente ligados a los sistemas de utilización de los recursos naturales. Por esto mismo, el POTA vincula directamente el desarrollo y la competitividad del territorio de la Comunidad Autónoma a los principios de preservación y consolidación de las culturas territoriales y de su entorno más característico.

En este sentido, el Plan parte de que la construcción y transformación del territorio es un proceso que se realiza, en cada momento histórico, sobre unas estructuras heredadas, que es necesario conservar evitando la pérdida de estos recursos que se consideran especialmente valiosos como son los del patrimonio territorial y cultural<sup>744</sup>. Por ello, para el Modelo Territorial andaluz la

---

y dotaciones a la población (sanidad, educación, servicios sociales, cultura, deporte o equipamientos ambientales). Ello ha repercutido en una sustancial mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y en la reducción del desequilibrio histórico entre las áreas urbanas y las rurales (de hecho es ahora en las grandes ciudades donde se detectan quizás el mayor déficit). Y por otra parte, el desarrollo de las infraestructuras territoriales (red viaria especialmente) ha contribuido de manera notable a mejorar la articulación física de Andalucía.

<sup>744</sup> La preservación de este patrimonio se plantea, pues, como un factor que favorece el desarrollo, y como una condición para el mismo, ofreciendo instrumentos para lograr la superación de problemas y desequilibrios ecológicos, tales como la degradación de paisajes rurales antiguos de gran valor cultural, la desaparición de espacios naturales de especial valor ecológicos, etcétera. Por ello, lograr el equilibrio entre la adecuada preservación de la red urbana de

Ordenación del Territorio puede y debe contribuir al progreso de la sostenibilidad regional y global<sup>745</sup>. El Modelo del Plan se dirige de este modo a una mejora de la relación entre los procesos de desarrollo urbano y las actividades productivas y la gestión de los recursos naturales, teniendo presente que la diversidad del territorio andaluz exige soluciones concretas adaptadas a las variables características sociales y culturales que en él se verifican.

### c) El principio de cohesión y equilibrio territorial

En cuanto al **principio de cohesión y equilibrio territorial**, íntegramente vinculada a la integración y equilibrio económico, el Plan y el Modelo identifican especialmente tres ámbitos de actuación preferentes: el mundo rural andaluz, más alejado de los niveles de renta y empleo de la media andaluza, todavía con importantes problemas de accesibilidad y con un fuerte y continuo despoblamiento; por otro lado, las áreas y barrios marginales de las grandes ciudades donde se da el mayor número de núcleos familiares más desfavorecidos; y finalmente, las áreas de concentración de la reciente inmigración, con grupos poblacionales de muy diversa procedencia y gran movilidad por el trabajo temporal, y de gran importancia para las economías locales para determinadas zonas andaluzas como las comarca de agricultura intensiva del litoral.

Así, en relación a estos tres ámbitos donde la quiebra de la cohesión social pueden resultar determinantes para la integración y articulación del territorio regional, el Plan los define de la siguiente manera: a) Por un lado, el mundo rural andaluz más alejado de los niveles de renta y empleo de la media andaluza, todavía con importantes problemas de accesibilidad y con un fuerte y continuado despoblamiento. Por población representa un fragmento minoritario de Andalucía, pero afecta al conjunto de las áreas de montaña de Sierra

---

Andalucía (en sus diferentes niveles, tipologías y estilos territoriales) y la preservación de la calidad de los paisajes rurales, naturales y urbanos, son la materialización de este principio del Modelo Territorial andaluz dentro del POT.

<sup>745</sup> Para ello, el Plan señala que se deberá partir de los siguientes aspectos: a) Constituyendo un orden territorial favorecedor de la moderación en el consumo de recursos naturales (suelo, agua, energía y materiales) a partir de decisiones que reduzcan las necesidades del desplazamiento horizontal de dichos recursos, especialmente en todo lo que se refiere a la movilidad urbana e interurbana, la potenciación de los recursos energéticos renovables y la más racional utilización del agua. Ello se refleja, especialmente, en el énfasis por opciones de gestión de recursos desde la perspectiva de la demanda. b) Favoreciendo, en lo posible, el cierre en los ciclos de producción y consumo de recursos naturales (reducción, reutilización y reciclaje de recursos y dotación de infraestructuras adecuadas para tal fin) y la consecuente mejora de la calidad ambiental mediante la disminución de los efectos contaminantes. El cierre de estos ciclos debe comportar un cambio conceptual de 'residuo' por 'materia prima', así como en el propio tejido productivo para aprovechar estas nuevas oportunidades. c) Dando prioridad a soluciones tecnológicas y de gestión que favorezcan el mejor uso de los recursos naturales y la disminución de los efectos contaminantes sobre el medio (en ese sentido deben considerarse las propuestas en relación con los sistemas públicos de transporte como el ferrocarril, el uso de energías más limpias y renovables o la opción por modelos de gestión vinculados a la demanda en los casos del agua y la energía). d) Cooperando en la conservación de la biodiversidad presente en el territorio andaluz (espacios naturales, hábitats y especies).



Morena y Penibética. b) Por otro, las áreas y barrios marginales de las grandes ciudades, donde se da el mayor número de hogares vulnerables y excluidos de Andalucía. Son zonas urbanas segregadas desde el punto de vista social, cultural y urbanístico que reflejan la fuerte dualidad de la estructura socioeconómica de Andalucía. c) Finalmente, las áreas de concentración de la reciente inmigración, con grupos sociales de procedencia muy diversa y gran movilidad a través de circuitos de trabajo temporal, pero que, en determinadas zonas de Andalucía (especialmente las comarcas de agricultura intensiva litoral) constituyen ya un componente social de las economías locales.

#### **d) El principio de integración y cooperación territorial**

Este principio se configura como un requisito indispensable para aprovechar de forma integrada las oportunidades y potencialidades de la región desde el punto de vista socioeconómico. De hecho el propio Modelo reconoce que sus referencias territoriales deben entenderse como la identificación de aquellos ámbitos económicos y sociales en donde ya se han establecido o es factible establecer redes y estructuras de cooperación para la gestión de asuntos concretos entre los diferentes agentes económicos y sociales e institucionales del territorio afectado, teniendo en cuenta el carácter integrador de las políticas sectoriales que posee intrínsecamente la política de Ordenación del Territorio<sup>746</sup>.

---

<sup>746</sup> Es evidente que, en gran medida, el territorio lo hacen las políticas sectoriales. La elaboración del Plan de Ordenación del Territorio obedece, en gran medida, a la necesidad de que dichas políticas cuenten como referencia con un Modelo Territorial explícito en el que se identifiquen los objetivos a que aspira Andalucía en cuanto a su organización y funcionamiento territorial en el futuro. El objetivo global de construir Andalucía como un espacio común desde el punto de vista político, económico, cultural y territorial, dependen en mucho de que el conjunto de las políticas públicas se orienten hacia la consecución de metas comunes en cuanto a la organización del territorio. Más allá de la obligación derivada del marco normativo (LOTA, Decreto del Consejo de Gobierno sobre la formulación del Plan), deben reforzarse los mecanismos que permitan sinergias y una mayor eficacia de la acción de gobierno, en la perspectiva de considerar al territorio como factor de desarrollo. El proceso de coordinación de las políticas públicas en el territorio ha de entenderse como un proceso continuado que ha de partir de la propia fase de redacción del POTA. De esta forma, y a partir del establecimiento de objetivos comunes sobre Andalucía a largo plazo, ha de establecerse una reflexión sobre la propia organización de la administración. Por ello, el entendimiento de las políticas públicas como un proceso continuo de planificación, gestión y toma de decisiones ha de fundamentarse en el establecimiento de un marco estable de coordinación, concertación y cooperación. Habría que considerar, al menos, las siguientes:

- La coordinación con las políticas e iniciativas de ámbito internacional (singularmente las de la Unión Europea y las vinculadas con el Norte de África y el Mediterráneo).
- La coordinación con las políticas de ámbito nacional, especialmente con aquellas referidas a los grandes sistemas de infraestructuras y servicios (transportes, agua, energía, telecomunicaciones), en las que el Plan ha de optar por definir cuáles han de ser los objetivos territoriales propios de Andalucía en las estrategias del Estado.
- La coordinación con la política económica regional, tanto al nivel del Plan Económico Regional, como con los diferentes instrumentos sectoriales cuyas actuaciones tienen una clara repercusión territorial (agricultura, industria, energía, servicios, comercio, turismo, investigación y desarrollo tecnológico).
- La coordinación con las políticas ambientales (espacios protegidos, equipamientos e infraestructuras ambientales, calidad ambiental, evaluación de impactos, prevención de riesgos) y del patrimonio cultural (bienes inmuebles de interés cultural).
- La coordinación con las políticas de equipamientos y servicios públicos (sanidad, educación, servicios sociales, deporte, cultura). La coordinación con las políticas de dotación de infraestructuras (transportes, agua, energía, telecomunicaciones).

Por último, estos principios deben responder a dos finalidades concretas, que son: lograr un mayor grado de eficacia en la gestión territorial, mediante la generación de sinergias y economías de escala que mejoren la competitividad de cada elemento del territorio y de éste en su conjunto; y por otro lado, responder a criterios de equilibrio y solidaridad territorial y de cohesión social, de manera que se superen las posibles desigualdades o desequilibrios territoriales.

## **B) Objetivos generales y específicos del POTA**

Dentro de este apartado, es necesario precisar en un primer momento que ya la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (Ley 1/1994) y el Decreto de formulación del Plan que vimos anteriormente<sup>747</sup>, enlazando con los principios fundamentales recogidos en el nuevo Estatuto de Autonomía y que ya vimos en el Capítulo anterior, establecen que el objetivo general del mismo será la definición de una estructura territorial de Andalucía adecuada a las actuales necesidades y posibilidades de la Comunidad Autónoma.

A este respecto, es el propio Plan el que describe más detalladamente esta finalidad principal, estableciendo en el Anexo, Título I, que su finalidad se basa en “definir la organización física espacial para las funciones territoriales de Andalucía, adecuadas a sus necesidades y potencialidades actuales y diseñar una estrategia territorial andaluza global, para garantizar el fin de los desequilibrios y asegurar una adecuada conexión del territorio andaluz con el entorno europeo y el Magreb” (Anexo, Título I, apartado 1.6)<sup>748</sup>.

- La coordinación con la política urbanística, tanto en el sentido más general de promover una “cultura urbanística” acorde con los principios y objetivos del Plan, como en relación con cuestiones tales como el suelo no urbanizable de protección, los procesos de desarrollo urbano del litoral y las aglomeraciones urbanas, la programación de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, y la programación de instrumentos urbanísticos de escala supramunicipal.
- La coordinación con las políticas locales y supralocales, desde la perspectiva del desarrollo del principio de subsidiariedad y de la contribución común a los objetivos de ordenación territorial y desarrollo generales para Andalucía.

---

<sup>747</sup> En relación con la base normativa del POTA, se citan en el Anexo, además de la referencia tácita al Estatuto de Autonomía como norma fundamental de la Comunidad Autónoma, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Decreto 83/1995, de 28 de marzo, por el que se acuerda su formulación y el Decreto 103/1999, de 4 de mayo, por el que se aprueban las Bases y Estrategias del Plan de ordenación del territorio de Andalucía.

<sup>748</sup> De modo muy sintético, podemos adelantar que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, documento que establece las pautas de referencia para la acción de las administraciones públicas en lo relativo a la organización física y espacial de la comunidad, establece una serie de prioridades para hacer de la gestión del territorio un factor de desarrollo. Entre estas orientaciones, a las que tendrá que supeditarse el resto de la planificación, destacan el control de los procesos de urbanización, la apuesta por las infraestructuras ferroviarias, la racionalización del uso del agua, la prevención de riesgos naturales y el fortalecimiento del papel de Andalucía en las redes transeuropeas de infraestructuras y en la conexión con el Magreb. El modelo territorial propuesto en el documento se basa en cuatro sistemas: redes de ciudades, articulación territorial para el desarrollo de las infraestructuras, protección del territorio e integración exterior de Andalucía. Respecto al sistema de ciudades, el plan fija criterios de planeamiento orientados a evitar procesos de urbanización insostenibles. De este modo, los municipios andaluces deberán atenerse a un modelo de ciudad compacta cuyos crecimientos vengan dados por el

Por lo demás, este mismo apartado expone detalladamente las condiciones que debe cumplir dicha organización en su desarrollo y ordenación:

- Que contribuya al desarrollo socioeconómico equilibrado de la región.
- Que proporcione el máximo nivel de articulación e integración interna y con el exterior.
- Que haga posible la sostenibilidad regional y su contribución al equilibrio ecológico global.
- Que favorezca la cohesión social y la mejora de la calidad de vida mediante el acceso equivalente a los equipamientos y servicios.

Además el Plan, en tanto que instrumento centrado, fundamentalmente, en la planificación física del territorio, ha de ponerse en relación con el conjunto de las políticas sectoriales (económicas, sociales, ambientales) que, de una manera u otra, inciden en la organización y funcionamiento del territorio. El

---

cumplimiento del planeamiento urbanístico anterior y por la disponibilidad de recursos. En las áreas turísticas se da prioridad a la integración de la oferta en núcleos urbanos existentes, evitando procesos de expansión disgregadores.

De acuerdo con el plan, este sistema de ciudades define tres niveles de redes: centros regionales, que agrupan a las capitales de provincia y a los grandes núcleos urbanos; ciudades medias, capaces de propiciar incipientes desarrollos metropolitanos, y áreas rurales, para las que se propone favorecer las economías de escala y la implantación de servicios de carácter supramunicipal. En cuanto al sistema de articulación territorial, el plan establece los criterios básicos para el desarrollo de las infraestructuras relativas al transporte, la energía, el agua y las telecomunicaciones. En materia de transportes, se da prioridad al ferrocarril por sus ventajas como medio público y por su mayor eficacia energética y ambiental. De este modo, el plan establece como prioridades culminar la red de Alta Capacidad (ejes Ayamonte-Almería y Córdoba-Málaga y análisis de viabilidad de los ejes Jaén-Motril y Guadix-Levante); asegurar la viabilidad del transporte ferroviario de mercancías a través de su conexión con los siete grandes puertos de la comunidad; potenciar los servicios de cercanías y metropolitanos, y fomentar el papel del ferrocarril en los ámbitos rurales de Sierra Morena, la Vega del Guadalquivir y el eje Condado-Aljarafe. El plan otorga al puerto de Algeciras el máximo rango para el tráfico internacional de mercancías, de tal modo que el resto de las grandes instalaciones portuarias deberán buscar la complementariedad con el mismo. Respecto al transporte aéreo, la principal prioridad es la plena integración de los aeropuertos andaluces en el sistema intermodal mediante su conexión a las redes viarias y ferroviarias de alta capacidad. Se busca también potenciar el papel del aeropuerto de Málaga en el sistema nacional, además de tomar en consideración las iniciativas privadas para la construcción de los aeropuertos del Campo Gibraltar, Huelva y Antequera.

Respecto a la política energética, el documento propone llevar la red de gas natural a más del 90% de los núcleos urbanos con población superior a los 20.000 habitantes y apostar preferentemente por las plantas de cogeneración y las energías renovables, mientras que en lo referido al agua las principales orientaciones se dirigen a racionalizar el consumo en la agricultura (mediante la modernización de regadíos) y en el litoral (a través de proyectos de reutilización para evitar el agotamiento de los acuíferos). La ampliación de las superficies regadas se supedita a la obtención de nuevos recursos o al desarrollo de medidas de ahorro. El sistema de articulación territorial se completa con las infraestructuras de telecomunicaciones, en cuyo desarrollo se aplicarán criterios de equidad entre los distintos territorios. Para conseguir este objetivo se otorga un papel relevante a la conexión de la red corporativa de la Junta de Andalucía con las de otras administraciones públicas.

El tercero de los sistemas que componen el plan es el dedicado a la protección del territorio. Se incluyen en este apartado las medidas para prevenir los riesgos más frecuentes en Andalucía: inundaciones agravadas por la colmatación e interrupción de cauces; erosión en zonas agrícolas y de montaña; desertificación del Sudeste; incendios forestales, y riesgos geológicos sísmicos en las áreas de Granada, Almería y Golfo de Cádiz. Además, se subraya la incorporación del paisaje a la planificación como un elemento más del patrimonio de la comunidad. Finalmente, el sistema de integración exterior de Andalucía recoge estrategias específicas basadas en las redes transeuropeas de infraestructuras que confluyen en la comunidad a través de los arcos mediterráneo y atlántico. De igual modo, el plan fija líneas de cooperación para asegurar el papel de Andalucía en la continuidad de estas redes por el Magreb y el sur de Portugal.

POTA, por tanto, se sitúa en la perspectiva de ampliar y profundizar en los mecanismos de gestión del territorio, reafirmando el carácter horizontal e integrador de la actividad de Ordenación Territorial, respecto a estas políticas sectoriales y su eficaz integración<sup>749</sup>.

Recordar a este respecto lo que ya exponíamos en Capítulos precedentes de este estudio, cuando afirmábamos que la Ordenación del Territorio tiene, como uno de sus objetivos principales o fundamentales, potenciar el papel del territorio como factor de desarrollo y competitividad, aportando un Modelo Territorial basado en la identificación de las oportunidades para el desarrollo regional, y teniendo en cuenta las siguientes características<sup>750</sup>:

- *El territorio* (su estructura y funcionalidad), que es un factor esencial de desarrollo y competitividad tanto a nivel internacional (define la capacidad de atracción de una región en relación a los países y regiones del entorno), como regional (influye directamente en el desenvolvimiento de las actividades productivas así como en los niveles de calidad de vida y bienestar social de los ciudadanos). En cuanto al ámbito territorial de aplicación del Plan, el Título I, artículo 1.2 del mismo expone que éste tiene como ámbito de aplicación el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, definiéndose el límite marítimo por la línea exterior del mar territorial, entendida como aquella que transcurre a una distancia de 12 millas contadas desde las líneas de base recta<sup>751</sup>.

---

<sup>749</sup> El logro de un espacio común conlleva, necesariamente, alcanzar un cierto grado de acuerdo respecto a algunas grandes cuestiones de partida, como la necesidad de conciliar en la mayor medida posible la integración de Andalucía en la economía y la sociedad mundializada con el mantenimiento de su capacidad de autogobierno, en especial en lo que se refiere a la gestión del territorio, de sus recursos naturales y de sus bienes patrimoniales; el Plan de Ordenación del Territorio debe ser una iniciativa clave en ambos sentidos, es decir, en la mejora de la integración de Andalucía en los procesos de modernización económica, y en el ejercicio de su autonomía política, en tanto en cuanto define su propio modelo y organización territorial y define, sobre esa base, los términos de su relación con el exterior; el reconocimiento de la complejidad y riqueza de los componentes humanos y naturales del territorio andaluz. Una complejidad que debe ser valorada, preservada y utilizada también como base de integración en el interior de Andalucía y de competitividad en la economía global; frente a procesos territoriales y a formas de entender el territorio que tienden hacia la uniformización y la homogeneidad, es preciso aceptar la complejidad y aprender a gestionarla; por último, el Plan debe ofrecer algunos instrumentos y criterios de gestión en consonancia con dicha complejidad, pero coherentes y eficaces.

<sup>750</sup> Han de entenderse, a la vez, como contribuciones a un mejor proceso de desarrollo territorial y como condiciones u orientaciones para dicho desarrollo. Una de las principales metas que deben cubrirse en el propio proceso de redacción del Plan es la intensificación de la participación institucional en la ordenación y gestión del territorio. No debe olvidarse que la puesta en práctica de sus determinaciones sólo puede estar asegurada si sus contenidos directivos y normativos responden a un ejercicio permanente de coordinación y concertación con aquellos agentes que, en última instancia, serán corresponsables de la aplicación y desarrollo del Plan.

<sup>751</sup> Por lo demás, el artículo 1.3 especifica a este respecto que “el Plan defiende una concepción integral del territorio, comprendiendo desde el suelo y el paisaje hasta la cultura, economía y política, dado que es el territorio el que aporta relieves sociales para nuestra identificación como andaluces y andaluzas. En este sentido, el Plan coordinará todas las políticas sectoriales con incidencia en el territorio para aportar coherencia a los territorios que conforman la identidad de Andalucía”.

- *La política de Ordenación del Territorio* aporta una consideración integrada de los objetivos de desarrollo socioeconómico, los objetivos de gestión racional de los recursos naturales, y los objetivos de organización física y funcional del propio espacio regional.
- *La Ordenación del Territorio*, como competencia específicamente autonómica, ha de establecer las características deseables del modelo territorial regional.

Además, desde el mismo momento de definición de los contenidos sustantivos del POTA, tienen que preverse los mecanismos de actuación y participación que, posteriormente, deben ser utilizados para su gestión y que más adelante analizaremos; definición y gestión que comienza con la propia redacción del Plan y que no pueden entenderse nunca como un proceso independiente de la planificación<sup>752</sup>.

Para ello, en su desarrollo y ordenación detallada, deberá cumplir las siguientes condiciones: contribuir al desarrollo socioeconómico equilibrado de la región; proporcionar al territorio andaluz el máximo nivel posible de articulación e integración interna y con el exterior; hacer posible la renovación de los recursos naturales que deban ser utilizados, procurando la idoneidad y la distribución equilibrada de los usos del suelo y de las actividades, y la protección del patrimonio cultural y natural, esto es, hacer posible la sostenibilidad regional y su contribución al equilibrio ecológico global; por último, contribuir a la elevación y a la distribución homogénea de la calidad de vida y el bienestar social en todo el territorio, proporcionando equipamientos y servicios y accesibilidad a los mismos.

Por otro lado, entre los cometidos del POTA destacan, además de los vistos, el recoger el mapa de infraestructuras y los niveles de equipamientos andaluces, las zonas protegidas de ámbito autonómico y los límites así como los criterios de crecimiento de los distintos planes de ordenación urbana, hecho éste que viene a confirmar la vinculación directa que sobre este tipo de planes despliega el POTA como ya hemos analizado anteriormente (artículo 1.5. del Plan).

Y en función de los aspectos teleológicos generales anteriormente mencionados, el POTA determina cuáles han de ser sus objetivos específicos

---

<sup>752</sup> Ello supone ir más allá de los procedimientos ya previstos (especialmente la Comisión de Redacción y Comisión Técnica) para propiciar una participación más activa de las administraciones con responsabilidad en la ordenación del territorio. En este campo el esfuerzo más importante está centrado en el conjunto de los municipios andaluces y en los propios departamentos de la administración autonómica. Se trata, sin duda, de los organismos públicos que concentran la mayor parte de las competencias concernidas en las determinaciones del Plan. Sin su participación activa el Plan tendrá pocas posibilidades de incidir efectivamente sobre el territorio regional.

en el artículo 1 apartado 7.a), b) y c) del Título I, y que se sitúan en la línea de la concepción multidisciplinar de lo que debe ser la Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma. De este modo, están potenciando la “integración de Andalucía en los procesos de transformación económica, social y territorial que surgen del desarrollo de la sociedad de la información a escala internacional; la potenciación de aquellos instrumentos dirigidos a reforzar la competitividad económica y la cohesión social y territorial, en la perspectiva de lograr la convergencia de Andalucía en la Unión Europea; por último, establecer una estrategia de desarrollo territorial de Andalucía que permita movilizar su potencial urbano y productivo, garantizar unos niveles de calidad de vida equivalentes para el conjunto de la población, y avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible”<sup>753</sup>.

### **C) Estructura, contenidos y vigencia del POTA. La posibilidad de su modificación y revisión**

#### **1. La estructura del Plan**

En cuanto a la estructura y contenidos del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, y de acuerdo con lo establecido en la normativa de base anteriormente vista, encontramos dos tipos de memorias: la Memoria Informativa y la Memoria de Ordenación<sup>754</sup>. La segunda de ellas, se compone de las Determinaciones del Plan, estructurándose en cinco Títulos:

- a) Título I. Bases de Ordenación, aplicación y desarrollo: El Plan dice de ellas que constituyen el núcleo central que define la estructura y la operatividad de las determinaciones sustantivas del Plan.

---

<sup>753</sup> Por lo demás, su contenido se detalla en el artículo 7 de la Ley, mereciendo una atención especial, entre otras, las determinaciones relativas a lo siguiente: Un esquema de articulación territorial, integrado por el sistema de ciudades y sus áreas de influencia, los principales ejes de comunicación del territorio de la Comunidad Autónoma y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, hidráulicas, de las telecomunicaciones y otras análogas; el señalamiento de los criterios territoriales básicos para la delimitación de las áreas de planificación territorial, sectorial, ambiental y económica, para la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal, para el desarrollo de actividades de fomento al desarrollo económico y para el mejor uso, aprovechamiento y conservación del agua y demás recursos naturales y para la protección del patrimonio histórico; y por último, el dibujo de las zonas con riesgos catastróficos y la fijación de los criterios básicos para la prevención de los mismos.

<sup>754</sup> Los contenidos de este POTA se contienen (como exige la Ley 1/94) en esta *Memoria de Ordenación*. De ella comenta FRANCISCO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ en *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Cuadernos Geográficos, 37 (2005-2), pág. 278, que se podrían considerar algunos otros criterios de valor o matices distintos a los expuestos en el título I de dicha Memoria «*Bases de Ordenación. Aplicación y Desarrollo*», pero parece más apropiado admitir de entrada lo que exige la citada Memoria: «Todo el Plan, sus contenidos y determinaciones habrá de ser interpretado a la luz de estas bases, que tiene el papel de «normas» de aplicación directa en el desarrollo y la gestión del mismo» (pág. 7). Conviene por ello para el autor tener en cuenta todo lo desarrollado en este título, desde los precedentes legales y de diagnóstico, hasta la información y publicidad, pasando por: la naturaleza, ámbito y finalidad; tipología, alcance y eficacia de las determinaciones; interpretación del contenido sustantivo y documentación del plan; modelo territorial; estrategias de desarrollo territorial; desarrollo operativo y aplicación.

- b) Título II, dedicado al Modelo Territorial de Andalucía. En este sentido, La Ordenación del Territorio, como competencia específicamente autonómica, ha de establecer las características deseables del modelo territorial regional. Estas características han de entenderse, a la vez, como contribuciones a un mejor proceso de desarrollo territorial y como condiciones u orientaciones para dicho desarrollo<sup>755</sup>.
- c) Título III, sobre Estrategias de Desarrollo Territorial. Éstas son definidas por el POT como el núcleo central y más desarrollado de las propuestas del mismo, ya que contienen las líneas de actuación necesarias para la consecución del Modelo Territorial de Andalucía contenido en el Título II y que analizaremos a continuación. Además, son el resultado de la aplicación de los principios del Modelo a cada uno de los referentes espaciales considerados, configurándose en cuatro grupos:
- el Sistema de Ciudades. Este sistema se forma por el conjunto de asentamientos urbanos andaluces y por las políticas y objetivos que deben ser desarrollados para consolidarlo. En resumen, se conforma por un conjunto coherente de determinaciones que se adaptan a las diferentes escalas y tipología de Redes de ciudades establecidos en el Modelo, así como a los diferentes aspectos de ordenación territorial que deban ser desarrollados, como funciones y dotaciones urbanas, planificación de servicios y equipamientos, cooperación para el desarrollo, planificación y control de procesos de urbanización, etcétera.
  - Los Sistemas de Articulación Regional. Son determinaciones dirigidas a dar respuesta a las necesidades de integración regional y de acceso equivalente a bienes y servicios, considerando a su vez, de forma integrada y específica, cada uno de los grandes subsistemas infraestructurales (Sistema Intermodal de Transportes, Sistemas de telecomunicaciones, Sistema Energético y Sistema Hidrológico-Hidráulico).

---

<sup>755</sup> Además, el propio Plan expone que de las cuestiones más generales relacionadas con las características de cualquier instrumento de planificación (naturaleza, finalidad, alcance de sus determinaciones, o la vigencia del Plan), en este Título se establece la coherencia interna de su contenido sustantivo: el Modelo Territorial de Andalucía, las Estrategias de Desarrollo Territorial, y la Zonificación del territorio regional, la cual permite tratar ciertas cuestiones de interés regional en el ámbito territorial en el que se manifiestan. Finalmente, contiene las determinaciones apropiadas para la gestión de la política territorial, que incluye la programación de actuaciones y las medidas instrumentales adecuadas para el desarrollo de sus previsiones. Todo el Plan, sus contenidos y determinaciones, habrán de ser interpretados a la luz de estas Bases. Es por ello que tienen la condición de “normas”, es decir que juegan un papel de aplicación directa e inmediata en el desarrollo de la gestión y aplicación del Plan.

- El Sistema regional de Protección del Territorio. Compuesto por el conjunto de bienes y espacios pertenecientes al patrimonio, tanto natural como cultural y paisajístico, a los cuales el Plan los define como una componente fundamental de la estructura territorial de Andalucía y de su articulación regional, lo cual debe a su vez permitir una gestión más integrada para su protección, mejora y puesta en valor. Se componen por el Sistema de Prevención de Riesgos, en la que se incluyen las determinaciones encaminadas a la prevención y tratamiento de los riesgos catastróficos, y el Sistema del Patrimonio Territorial.
- Las Estrategias de Integración Exterior de Andalucía. Se componen del conjunto de determinaciones dirigidas a favorecer las relaciones de Andalucía con el exterior, tanto a escala nacional como continental, a través de los ejes de desarrollo europeo y a reforzar la dimensión y el protagonismo euromediterráneo de Andalucía.

d) Título IV, sobre zonificación<sup>756</sup>. En este sentido, el Plan incluye una zonificación del territorio regional, en ámbitos inferiores al conjunto

---

<sup>756</sup> Será en este título cuando se analizarán los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional algunos de los cuales, y de manera inversa al principio de primacía normativa del Plan General de Ordenación Territorial, ya estaban en vigor incluso con anterioridad a la aprobación del POTA. De hecho y con una relación estrecha con éste que los vincula (artículo 22.1 LOTA), estos planes “establecen los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito, siendo el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones Públicas y Entidades Públicas así como para las actividades de los particulares” (artículo 10 de la LOTA). En consecuencia, los Planes Subregionales operan sobre ámbitos espaciales más reducidos que el de la Comunidad Autónoma, ámbitos que, además, según el Artículo 14 de la LOTA “abarcará(n) necesariamente el conjunto de términos municipales completos y contiguos, que por sus características físicas, funcionales y socioeconómicas conformen un área coherente de planificación territorial”, lo cual significa que habrán de conformar una unidad. Esta previsión permite, por tanto, adoptar en cada caso la delimitación espacial dentro de las áreas fijadas por el POTA, que se estime más precisa de regulación diferenciada.

En este sentido, los contenidos de los Planes Subregionales se asemejan, desde una perspectiva general, extraordinariamente a los que previamente hemos señalado para el Plan de Ordenación Territorial andaluz, aunque cambiando su nivel de concreción. Por lo demás, entre sus determinaciones el artículo 11.1.d) de la LOTA dispone que estos Planes deben contener las “determinaciones de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y de los Planes Urbanísticos vigentes en su ámbito que deban ser objeto de adaptación justificando las alteraciones propuestas para su ámbito”. Por ello, son estos Planes los que incidirán directamente sobre el planeamiento urbanístico como veremos más adelante en este capítulo, aunque en la medida en que lo que preceptúan es que dichos Planes Urbanísticos afectados se modifiquen, revisen a adapten, se debe convenir que aspectos tales como la clasificación del suelo se encuentran, en principio, vedados a este tipo de Planes de Ordenación del Territorio. Por lo demás, su procedimiento de elaboración no difiere en exceso respecto del procedimiento para la redacción del POTA. De hecho, las diferencias fundamentales radican en que, por un lado, su aprobación compete al Consejo de Gobierno que es quien los elabora también a instancias del Consejero de Obras Públicas o a instancias de las Corporaciones Locales afectadas mediante acuerdos plenarios de las tres quintas partes de los municipios que representen además a la mitad de la población, según dispone el artículo 15 de la LOTA, y en que por otro lado, queda a expensas del acuerdo de formulación exigir o no la previa preparación de unas bases o estrategias o sustituirlas por un diagnóstico. Este carácter más concreto que presenta el Plan Subregional, se percibe también en que la documentación que se le requiere se aproxima mucho a la que se le demanda a los Planes Urbanísticos, esto es, la memoria informativa, de ordenación y económica, normativa y documentación gráfica (artículo 12 LOTA).



regional o de escala intermedia, incluyendo en este último grupo los Dominios Territoriales (Sierra Morena-Los Pedroches, Valle del Guadalquivir, Sierras y Valles Béticos, Litoral) y las Unidades Territoriales. A estos ámbitos se destinan varias determinaciones complementarias motivadas por las particularidades físico-naturales y de los aprovechamientos socio-económicos de los recursos de cada uno de ellos. Del mismo modo, son referencias necesarias para la organización funcional del territorio y para el desarrollo de procesos de planificación integral y sectorial de ámbito subregional y, en su caso, local.

- e) Título V, sobre desarrollo y gestión de la política territorial, que incluye los instrumentos de gestión de la política territorial, instrumentos para el seguimiento y evaluación del territorio y de su planificación y el Programa de desarrollo del Plan. De este modo, la política territorial de carácter transversal, requiere para su efectiva aplicación y desarrollo unos órganos que se responsabilicen de su gestión y aplicación, asumiendo el impulso de los instrumentos previstos para su desarrollo y la aplicación de sus determinaciones. Dichos órganos son: el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, el titular de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, el titular de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía, las respectivas Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y los titulares de las Delegaciones provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Transporte. Además, el Plan considera igualmente necesarias para el desarrollo de las previsiones del Plan, adecuar aquellos los organizativos que cumplen una función de toma de decisiones colegiadas en materias con repercusión territorial e intersectorial. Asimismo, el Plan establece mecanismos de información, participación y coordinación adecuados para promover los principios de implicación y participación de otras Administraciones, particulares y de las organizaciones empresariales y sindicales y sociedad en general, de cara al desarrollo del Plan y de la política territorial establecida en el mismo POTA.
- f) Por último, se ha redactado un documento complementario que es el Informe de Sostenibilidad, redactado, según el propio Plan, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la Directiva 2001/42/CE.

## **2. Principales contenidos recogidos en el POTA**

Es la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía, en su artículo 7.1, la que regula cuál ha de ser el contenido del Plan. En este sentido, y haciendo eco de la opinión de PEDRO ESCRIBANO COLLADO, la Ley ha optado, en la regulación del contenido del POTA, por delimitar ámbitos de actuación de carácter prioritario<sup>757</sup>, determinando los cometidos y pronunciamientos del Plan dentro de ellos en forma de criterios legales genéricos, con una referencia asimismo amplia a los fines y objetivos a los que deben tender las opciones escogidas por el propio POTA en cada caso. Y para el autor, dicha opción adoptada por la Ley configura *formalmente* el Plan en cuanto a su estructura, naturaleza y contenido y relaciones con otros planes, sin ofrecer determinaciones sustantivas sobre la Ordenación Territorial que le corresponde.

En cualquier caso, de todos los contenidos incluidos en el artículo 7.1<sup>758</sup> de la Ley, los que afectan directamente a los fines institucionales y a su función

---

<sup>757</sup> *Ordenación del Territorio...sic*, pág. 39.

<sup>758</sup> Este artículo contempla expresamente los siguientes contenidos que habrá de contener el POTA:

- a. El diagnóstico de las oportunidades y problemas territoriales, los objetivos específicos a alcanzar y las propuestas a desarrollar durante la vigencia del plan.
- b. El esquema de articulación territorial, integrado por el sistema de ciudades y sus áreas de influencia, los principales ejes de comunicación del territorio, los criterios para la mejora de la accesibilidad y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, hidráulicas, de las telecomunicaciones, de la energía y otras análogas.
- c. Los criterios territoriales básicos para la delimitación y selección de áreas de planificación territorial, ambiental, económica y sectorial.
- d. Los criterios territoriales básicos para la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal y para la localización de actuaciones públicas de fomento al desarrollo económico.
- e. Los criterios territoriales básicos para el mejor uso, aprovechamiento y conservación del agua y demás recursos naturales y para la protección del patrimonio histórico y cultural.
- f. La indicación de las zonas con riesgos catastróficos y la definición de los criterios territoriales de actuación a contemplar para la prevención de los mismos.
- g. La indicación de las áreas o sectores que deban ser objeto prioritario de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional o de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, y la definición de sus objetivos territoriales generales.
- h. Las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio que deban ser objeto de adaptación.
- i. La concreción de aquellas determinaciones del plan cuya alteración precisará su revisión a los efectos del artículo 26, apartado 1.
- j. La estimación económica de las acciones comprendidas en el Plan y las prioridades de ejecución de las mismas.
- k. Las previsiones para el desarrollo, seguimiento y ejecución del plan.

ordenadora, son los contenidos en los apartados b) a f). Así, aparte de la definición del esquema de articulación territorial, el concepto más destacable en el POT es el de los *criterios territoriales básicos* (apartado f), que se precisan en el mismo y, de este modo, dentro de su contenido destacaríamos: *el diagnóstico de los problemas territoriales*<sup>759</sup>, *el esquema de articulación territorial*<sup>760</sup>; y *los criterios territoriales básicos para la selección de las áreas de planificación* (territorial, ambiental, económica y sectorial), para la localización de infraestructuras, equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal<sup>761</sup>, para el aprovechamiento de los recursos naturales<sup>762</sup>, así como indicación de las zonas con riesgos catastróficos y la definición de los criterios territoriales de actuación a contemplar para la prevención de los mismos, e incluso se deberán determinar las adaptaciones que deban realizarse en los Planes de Ámbito Subregional y en los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como el plazo en que debe realizarse dicha adaptación<sup>763</sup>.

El mismo Título I del Plan define finalmente algunas cuestiones muy importantes de cara a la conformación de las líneas básicas sobre las que se vertebra el Plan, como son las *disposiciones relativas al desarrollo operativo y aplicación del mismo*, y el modo de llevar a cabo *la gestión de la política territorial*, así como la propia vigencia del Plan y las condiciones de su modificación y revisión, y por último, el sistema de información y publicidad del mismo. Desarrollaremos ahora las dos primeras:

- 
- l. Los criterios de periodicidad y contenido necesario para la elaboración de memorias de gestión en las que se analice el grado de cumplimiento del plan.
  - m. Los demás aspectos que el Consejo de Gobierno considere necesario incluir para la consecución de los objetivos del plan.

<sup>759</sup> Diagnóstico de las oportunidades y problemas territoriales, los objetivos específicos a alcanzar y las propuestas a desarrollar durante la vigencia del POT.

<sup>760</sup> Integrado por el sistema de ciudades y sus áreas de influencia, los principales ejes de comunicación del territorio, los criterios para la mejora de la accesibilidad y las infraestructuras básicas del sistema de transporte, hidráulicas, de las telecomunicaciones, de la energía y otras análogas.

<sup>761</sup> Así como los criterios territoriales básicos para la localización de actuaciones públicas de fomento al desarrollo económico.

<sup>762</sup> En realidad, la LOTA se refiere a los criterios territoriales básicos para el mejor uso, aprovechamiento y conservación del agua y demás recursos naturales y para la protección del patrimonio histórico y cultural. La interacción pues, con las competencias estatales en tales materias es asumida como para el funcionamiento del sistema.

<sup>763</sup> También se previó la indicación en el POT de las áreas o sectores que deban ser objeto prioritario de Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional o de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, y la definición de sus objetivos territoriales generales. También es destacable la previsión de que se incluyeran en el Plan regional la estimación económica de las acciones comprendidas en él, y las prioridades de ejecución de las mismas, así como las previsiones para su desarrollo, seguimiento y ejecución. Finalmente, el Artículo 7 deja la puerta abierta a que el Consejo de Gobierno incorpore otros aspectos que considere necesarios para la consecución de los objetivos del Plan.

### a) Desarrollo operativo y aplicación del Plan

Así primeramente, en cuanto al desarrollo operativo y aplicación del Plan, el artículo 6 parte en su apartado primero de la base de que el Plan, por su naturaleza y ámbito, adquiere un carácter ordenador de la actuación pública (lo cual enlaza perfectamente con la finalidad que le dota a la Ordenación del Territorio la Carta Europea como vimos anteriormente), especialmente en su función planificadora, siendo necesaria para su completo desarrollo la mediación de otros instrumentos que concreten las orientaciones estratégicas de la política territorial definida en éste<sup>764</sup>.

A su vez, el Plan se desarrolla según el mismo artículo mediante los instrumentos urbanísticos estableciendo criterios para asegurar su coherencia con la política territorial, así como mediante otros instrumentos de planificación directiva o de programación de actuaciones, como son los ya mencionados en este estudio y que se definen por el POT de la siguiente manera:

- *Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.* Son los instrumentos de planificación adecuados para establecer los objetivos y elementos básicos de la organización y estructura del territorio en ámbitos supramunicipales, siendo el marco idóneo para el desarrollo y coordinación de políticas, planes y programas de las administraciones públicas, así como para las actividades de particulares<sup>765</sup>.
- *Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio.* Las actividades de planificación de competencia autonómica señaladas en el Plan, de acuerdo con la Ley 1/1994, tienen la consideración de planes con incidencia en la ordenación del territorio, y son instrumentos necesarios para el desarrollo de la

---

<sup>764</sup> Como bien indica al respecto FRANCISCO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ en *Plan de Ordenación...* sic, pág. 280, no sólo se refiere a la planificación directamente derivada del mismo, como establece la ley 1/94, es decir los Planes subregionales de Ordenación territorial, sino también los planes urbanísticos, a los que obliga a introducir determinados criterios y a corregir en su caso lo que contradiga sus determinaciones, normalmente en el plazo establecido de revisión; y, lo mismo, todos los planes sectoriales e intervenciones singulares que se ven sometidos al preceptivo Informe de incidencia territorial. Hace pues referencia explícita a su vinculación sobre los Planes de Ordenación Territorial de Ámbito Subregional y Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio tal y como se dispone en la Ley 1/1994, el Plan activa la capacidad instrumental (planes y programas) del vigente marco jurídico administrativo para ordenar la actuación pública en la perspectiva de consolidar y profundizar en el Modelo Territorial de Andalucía, como se define en el artículo 6.2.

<sup>765</sup> El Plan establece los ámbitos en los que resulta conveniente y necesaria su formulación y aprobación. Para los planes en vigor, en aquellos casos que proceda una adaptación de sus determinaciones a lo previsto en el Plan, ésta se producirá durante el procedimiento de revisión previsto para cada uno de ellos. La zonificación establecida en este Plan (Dominios y Unidades Territoriales) constituye el marco de referencia más amplio que debe ser tenido en cuenta para la formulación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

política territorial y la consecución del Modelo Territorial de Andalucía<sup>766</sup>.

- *Instrumentos del sistema de planeamiento urbanístico.* El planeamiento urbanístico queda obligado a guardar la debida coherencia con las determinaciones de la planificación territorial. La adaptación del planeamiento general se producirá en el proceso normal de su formulación o innovación en los términos establecidos en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y el artículo 29 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre de Medidas para la Viviendas Protegida y el Suelo.
- *Otros instrumentos de planificación.* El Plan establece directrices y recomendaciones dirigidas a incorporar criterios territoriales a planes y programas sectoriales que forman parte del acervo habitual de la gestión pública.
- *Instrumentos propios de desarrollo del Plan.* En determinados casos el Plan establece la necesidad de poner en marcha instrumentos de actuación que desarrollen estrategias y determinaciones, bajo la denominación genérica de “Programas Coordinados”. Dichos Programas tienen como finalidad el desarrollo de acciones integradas cuya corresponsabilidad afecta a diferentes organismos de la Administración Pública.

## **b) La gestión de la política territorial**

En cuanto al modo de llevar a cabo la gestión de la política territorial, el artículo 7 del POTA empieza reconociendo, como no podría ser de otra manera por el carácter transversal del que goza el Plan en toda su magnitud, que dicha política (de trascendental importancia para la Comunidad Autónoma), requiere se responsabilicen de su gestión y aplicación, asumiendo el impulso de los instrumentos previstos para su desarrollo y la aplicación de sus determinaciones (Título V)<sup>767</sup>.

---

<sup>766</sup> En el Plan se indican los sectores o áreas en los que resultan prioritarios su formulación, definiendo sus objetivos territoriales. Así mismo, se identifican aquellos planes en los que resulta necesaria algún tipo de adaptación para que se desarrollen de forma coherente con la política territorial.

<sup>767</sup> Dichos órganos son, a escala de la Comunidad Autónoma, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, titular de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, titular de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía, y a escala provincial, las respectivas Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo y los titulares de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Obras Públicas y Transporte. Organismos cuyas funciones y estructura en relación al ejercicio exclusivo de la competencia en materia de Ordenación del Territorio ya será objeto de estudio en este mismo Capítulo más adelante, cuando analicemos el Decreto 220/2006, de 19 de diciembre, por el que se regulaba el ejercicio de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de

En este sentido, resulta en nuestra opinión muy interesante, como ejemplo del alcance general al que aspira el Plan, cuando en el apartado tercero del mismo artículo 7 se dispone que “constituyen, igualmente, medidas necesarias para el desarrollo de las previsiones del Plan, la adecuación de aquellos instrumentos organizativos que cumplen una función de toma de decisiones colegiadas en materias con repercusión territorial e intersectorial”<sup>768</sup>.

Por otro lado, se establecen en el mismo artículo 7 del Plan otros instrumentos de cara a la optimización y desarrollo de las disposiciones del mismo<sup>769</sup>; así, se configura la *Memoria de Gestión del Plan* (artículo 7.6), de emisión con carácter periódico por la Junta de Andalucía, y que contiene aspectos relativos al grado de desarrollo y cumplimiento de la planificación territorial y previsiones, así como su incidencia real en el conjunto de las actuaciones públicas y propondrá las medidas a adoptar para evitar posibles desajustes que se identifiquen, así como proponer la identificación parcial o revisión y orientar los criterios por los que deban guiarse en su caso<sup>770</sup>.

También se establece otro instrumento de apoyo a la gestión de la política territorial, el *Sistema de Información Territorial* (artículo 7.7), que actúa desde el conocimiento de la evolución del territorio y la incidencia en el mismo de las políticas públicas<sup>771</sup>. Sistema que a su vez se complementa con otro

---

Ordenación del Territorio y Urbanismo y se modifica el Decreto 202/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería, el cual, si bien ya ha sido derogado por el nuevo Decreto 525/2008, de 16 de diciembre (mediante la Disposición Derogatoria Única) con idéntico objeto.

<sup>768</sup> Efectos generales que, sin embargos, son matizados nuevamente con la función coordinadora del propio Plan, ya que en el apartado cuarto se reconoce igualmente que la efectiva Ordenación del Territorio requiere, asimismo, un nuevo escenario para las estructuras de gestión que sean adecuadas a una realidad de creciente necesidad de cooperación y concertación interadministrativa. Son los instrumentos previstos en la legislación sobre Administración Local y en consonancia con los principios y orientaciones comunitarias sobre gobernanza. Para su aplicación y desarrollo el Plan ofrece un marco de referencia para lograr la coherencia de sus objetivos y funciones con el Modelo Territorial de Andalucía (que se establece en el Título II y que analizaremos a continuación), y las Estrategias de Desarrollo Territorial (Título III). Impulso de la participación y cooperación no sólo interadministrativa sino también social, que se completa en el apartado quinto, al establecerse que para promover la mayor implicación y participación de otras Administraciones, de las Organizaciones Empresariales y Sindicales y de la sociedad en general, en el desarrollo del Plan y en la política territorial de la Comunidad, se establecen los mecanismos de información, participación y coordinación más adecuados para ello.

<sup>769</sup> Instrumentos que se complementan, tal y como expone el artículo 3.3 del POTA, como el llamado Informe de Sostenibilidad, elaborado de acuerdo con las orientaciones establecidas en la Directiva 2001/42/CE, y que tiene la función de mejorar, desde la perspectiva de la sostenibilidad, los procesos de planificación como proceso continuo de toma de decisiones. Como tal, forma parte del Plan pero, al mismo tiempo, tiene su propia especificidad en su tramitación.

<sup>770</sup> Como indica el propio artículo 7, en su apartado noveno, el Plan establece el marco conceptual y operativo para la evaluación del sistema territorial de Andalucía, así como para el seguimiento de las políticas, estrategias y actuaciones de acuerdo a sus previsiones, en el marco de los requisitos derivados de las directrices europeas, y en la perspectiva de lograr los objetivos relacionados con el Modelo Territorial de Andalucía y su desarrollo.

<sup>771</sup> Se trata de un Instrumento previsto en la Ley 1/1994, que deberá adecuarse al esquema conceptual derivado del Plan en la organización de la información relativa al territorio andaluz y a las políticas que incidan sobre él,

instrumento de seguimiento y evaluación determinado en el artículo 6.4 del POTTA, en concordancia con la propia LOTA, para las actividades de planificación y las intervenciones singulares en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como es el caso del *Informe de Incidencia Territorial*, con la finalidad de evaluar su coherencia con la Ordenación del Territorio<sup>772</sup>.

El último instrumento de este tipo que establece el Plan, se materializa en la creación del *Observatorio Territorial de Andalucía* (artículo 7.8), como órgano de apoyo y colaboración con la Administración en la aplicación y gestión de la política territorial, con el objetivo específico de analizar las características del territorio y evaluar sus tendencias desde la más amplia participación institucional y de los agentes económicos y sociales.

Culmina este esquema estructural del Plan con un Programa de Actuación, definido como un instrumento que establece los compromisos de la Administración para el desarrollo territorial de Andalucía a través de su función planificadora en los distintos ámbitos competenciales, de acuerdo con los criterios y orientaciones establecidos en el Plan, y dedicado a asegurar el adecuado desarrollo y consecución de los objetivos y estrategias de la política territorial<sup>773</sup>.

Así, el Plan contiene una programación del conjunto de planes y programas considerado en las estrategias de Desarrollo Territorial, cuya ejecución permitirá consolidar los objetivos del POTTA. Por lo demás, el Programa se ordena según los grandes apartados de las Estrategias de Desarrollo Territorial del Título III, adoptando los siguientes subprogramas: Sistema de Ciudades, Sistemas de Articulación Regional, Patrimonio Territorial, Actuaciones Zonales, Actuaciones de Seguimiento y Gestión, cada uno de ellos con su objetivo específico, su alcance y determinaciones de las que deriva, el

---

aportando la información necesaria para la elaboración de los indicadores de seguimiento del Plan y la Memoria de Gestión.

<sup>772</sup> En relación a este Informe, determina el Plan que el órgano promotor de estas actividades debe proporcionar la información suficiente sobre los efectos territoriales de dicha iniciativa de planificación y la justificación de su coherencia con la ordenación del territorio vigente, debiendo asimismo el órgano competente realizar un informe señalando, en su caso, las medidas preventivas, correctoras y compensatorias que deban adoptarse; y todo ello en un intento, acertado en nuestra opinión, de asentamiento de la corresponsabilidad y la cooperación en materia de Ordenación del Territorio andaluz de todas las Administraciones con competencias en la materia, como viene incluso a reconocer el propio Plan cuando en el artículo 11.4 último párrafo, establece que el énfasis sobre la cooperación territorial no puede ser entendido en términos voluntaristas, aun cuando tanto el Modelo como las Estrategias y Determinaciones del Plan se dirijan a fomentar los procesos de interrelación entre los componentes de la estructura territorial. El principio de cooperación debe ser ante todo un componente esencial de la acción pública a través de políticas concretas que se apoyen en escenarios de integración territorial. Debe ser, por tanto, un criterio de actuación para que alcance la debida maduración e institucionalización.

<sup>773</sup> De este Programa dice el artículo 6.3 del POTTA que El Plan contiene una programación del conjunto de planes y programas considerado en las Estrategias de Desarrollo Territorial, cuya ejecución permitirá consolidar los objetivos del Plan. Para cada uno de estos planes y programas se establece de forma específica sus objetivos y contenidos, alcance, responsabilidad administrativa y prioridad temporal (Título V, Capítulo 3).

ámbito territorial, la responsabilidad administrativa en su ejecución, la previsión temporal según prioridad y la previsión económica de los costes de su ejecución.

### 3. Vigencia, modificación y revisión del POTA

En cuanto a la **vigencia** del Plan, el mismo en su artículo 8 la configura como indefinida, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la LOTA, comportando además su entrada en vigor la aplicación de sus determinaciones en los nuevos procesos de formulación y revisión de los Planes y Programas<sup>774</sup>. Vigencia indefinida que viene a vincularse directamente por el propio Plan al Modelo Territorial que diseña, al establecerse en el Título II que el Modelo traspasa en algunos aspectos los límites temporales a los que necesariamente se ajustan las Estrategias y las Determinaciones del Plan, ya sea porque plantea objetivos que, razonablemente, escapan de las posibilidades de programación del Plan, ya sea porque, debido a su propio carácter genérico y finalista, no puede ser objeto de una programación precisa.

Por lo demás, el Plan (artículo 8.2) aunque de vigencia indefinida no significa que sea rígido o inalterable, ya que como buena norma jurídica pensada para una vigencia de larga duración, es **susceptible de modificación o revisión** de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.1 de la citada Ley y, en todo caso, a los ocho años de vigencia, a partir de lo cual se podrá proceder a ello en cualquier momento si se dieran alguno de los supuestos establecidos en el punto 8 del Título I<sup>775</sup>, aunque en cualquier caso, la revisión del Plan requerirá en todo caso que sea acordada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y su tramitación se someterá a los mismos procedimientos establecidos para su formulación (artículo 9 del Decreto 83/1995), siendo potestativa la fase de Bases y Estrategias<sup>776</sup>.

---

<sup>774</sup> Sistema de vinculación del POTA que tendremos ocasión de analizar más detenidamente en el apartado IV de este Capítulo, cuando analicemos las relaciones entre el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y los otros Planes de Ordenación Territorial (los de ámbito Subregional y con Incidencia en la Ordenación del Territorio), pero sobre todo con el Planeamiento Urbanístico.

<sup>775</sup> Estos supuestos son los siguientes (artículo 8.2): “a) cuando circunstancias sobrevenidas alteren las hipótesis adoptadas para el Modelo Territorial de Andalucía o las Estrategias de Desarrollo Territorial, en cuanto a sus principios o criterios básicos adoptados en el presente Plan; b) Cuando en el desarrollo del Plan se ponga de manifiesto la necesidad o conveniencia de ampliar los principios y objetivos del mismo Modelo Territorial de Andalucía o de sus desarrollos estratégicos; c) Cuando la aprobación de algún Plan o Norma de carácter suprarregional (estatal o comunitario) establezcan determinaciones aplicables al interior de la Comunidad de Andalucía que impliquen una transformación del Modelo Territorial; d) Cuando otras circunstancias de análoga naturaleza e importancia lo justifiquen, por afectar a los criterios básicos del Modelo Territorial de Andalucía y sus Estrategias de Desarrollo, y así se proponga en el Informe a que se refiere el apartado 6 del artículo 7”.

<sup>776</sup> Dentro de este procedimiento, el apartado 5 del Artículo dispone que corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, acordar la formulación de las modificaciones del Plan. Una vez elaborado el documento, será sometido a información pública e institucional, articulándose la aprobación final por Decreto del Consejo de Gobierno, y debiendo darse cuenta al Parlamento de Andalucía.



Se entiende como *modificación del Plan* toda alteración o adición de sus determinaciones básicas que no constituya una revisión y que puedan ser aprobadas sin reconsiderar la globalidad del Modelo Territorial andaluz por afectar de forma sólo puntual y aislada a sus determinaciones. Se entiende por *revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*, la alteración de los objetivos del Plan así como de las determinaciones establecidas en el artículo 7, apartados 1, b), c) o e), como hicimos alusión anteriormente. En cuanto a esta revisión, la misma se someterá a las mismas disposiciones establecidas para su elaboración. Así, corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Obras Públicas y Transportes, acordar la formulación de las modificaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía que, previa información pública, serán aprobadas por Decreto, dando cuenta al Parlamento de Andalucía.

### **III. La especial naturaleza jurídica del POT, y su particular procedimiento de elaboración y aprobación**

#### **A) La naturaleza jurídica del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía**

##### **1. La configuración reglamentaria del Plan**

Primeramente en este punto, es necesario señalar que si realizamos un planteamiento comparativo entre el conjunto de Planes territoriales de ámbito regional de las diferentes Comunidades Autónomas, cabe señalar que las mismas generalmente han asumido la terminología “Directrices” para referirse a los planes que ordenan territorialmente toda la Comunidad Autónoma (diez Leyes han asumido esta denominación), y generalmente, estas Directrices han sido aprobadas por Ley, aunque otras lo haya sido mediante Decretos<sup>777</sup>.

---

<sup>777</sup> Como afirma PEDRO ESCRIBANO COLLADO en *Ordenación del Territorio...* sic, pp. 31 y 32, no existe una naturaleza jurídica común a todos o la mayoría de los planes administrativos previstos en la legislación sectorial, ya que a pesar de los esfuerzos doctrinales realizados desde hace décadas para tratar de encontrarla, lo cierto es que son tantos y tan diversos los sectores de la acción pública administrativa en los que se utiliza la planificación, que resulta prácticamente imposible deducir un régimen jurídico unitario, más allá de algunas características comunes que, por su carácter genérico, la identifican tanto fuera como dentro del ámbito jurídico.

Por otro lado y como señala ANDREAS HILDENBRAND en *La política de Ordenación del Territorio...* sic, pp. 10 y 11, hasta julio de 2006 se ha aprobado un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito regional en ocho de las 17 Comunidades Autónomas, observándose que estos planes aprobados se concentran en las áreas del Norte peninsular y las dos zonas insulares de España, Baleares y Canarias. Es el caso, por ejemplo, de las Directrices Generales de Ordenación del Territorio de Aragón (Ley 7/1998, de 16 de julio), de las Directrices de Ordenación General y del Turismo de las Islas Canarias (Ley 19/2003, de 14 de abril), de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares (Ley 6/1999, de 3 de abril, modificada por Ley 9/1999, de 6 de octubre) o las Directrices de Ordenación General y del Turismo de las Islas Canarias (Ley 19/2003, de 14 de abril). No obstante, Directrices como las asturianas o las vascas han sido aprobadas por Decreto (Decreto 11/1991, de 24 de enero, y Decreto 28/1997, de 11 de febrero, respectivamente).

En todo caso, es importante señalar que, como muy acertadamente señala PEDRO ESCRIBANO COLLADO, la planificación territorial, a la que corresponden los planes regulados en la LOTA, tiene una clara naturaleza ordenadora y, por lo tanto, normativa<sup>778</sup>. Esto es, su objeto se concreta fundamentalmente en la determinación de las actuaciones, procedimientos y medios a través de los cuales se pretenden alcanzar dichos objetivos. Su grado de eficacia jurídica deberá estar, para el autor, lógicamente en consonancia con el logro efectivo de éstos, pues de lo contrario estaríamos ante un documento de carácter informativo, ilustrativo como mucho de las intenciones de la instancia política que ha elaborado el Plan.

Sentado lo anterior, hay que mencionar que aunque la aprobación de estos instrumentos de planeamiento territorial mediante Ley implique ciertos problemas, en última instancia se ha de entender que hubiera sido más deseable esta práctica, pese a que tratándose de normas con rango de Ley, la aprobación y modificación de estos instrumentos exige seguir un largo y complejo procedimiento de tramitación en sede parlamentaria, lo que lógicamente supone un inconveniente a los efectos de amoldar el plan a las nuevas exigencias o a cambios sobrevenidos, algo que aparentemente no es especialmente compatible con la flexibilidad de adaptación que ha de caracterizar al planeamiento territorial.

A ello habría que añadir la imposibilidad de impugnar los planes territoriales aprobados por Ley ante los Tribunales del orden jurisdiccional Contencioso-administrativo<sup>779</sup>. Sin embargo, como señalábamos, se puede llegar a comprender la conveniencia de que estos planes territoriales generales sean aprobados por Ley, con el objetivo de fomentar, desde sus propios orígenes, el consenso en el planeamiento territorial y la permanencia del modelo diseñado frente a futuras modificaciones normativas derivadas de cambios políticos. Y es que a diferencia de las mayorías necesarias en sede parlamentaria para modificar las Leyes, la aprobación por Decreto permite

---

<sup>778</sup> El autor comenta en este sentido en *Ordenación del Territorio...* sic, pág. 32, que la planificación pública puede tener una variada naturaleza normativa, siendo el objeto de una ley o de un reglamento, constituir un tipo de acto administrativo general, con un contenido centrado en la definición de procedimientos o técnicas de coordinación o cooperación interorgánicas o interadministrativas, o bien un instrumento de naturaleza fundamentalmente política, con las características propias de un programa de gobierno, general o sectorial, con efectos jurídicos limitados y cuyo control se articula a través del Parlamento. Y no es descartable tampoco, la existencia de planes públicos que presentan todas o algunas de las características señaladas, ofreciendo una naturaleza mixta y un contenido complejo normalmente difícil de delimitar.

<sup>779</sup> Habiendo sido aprobados por Ley, sólo mediante recurso de inconstitucionalidad [con la limitada legitimación prevista en el art. 162.1.a) de la Constitución] o indirectamente a través de la cuestión de inconstitucionalidad a plantear por los órganos judiciales que estudien la legalidad de alguna actuación jurídica dictada en ejecución de aquel plan (art. 163 de la Constitución), cabría articular la impugnación indirecta de estos planes; esto lógicamente sitúa a los particulares en una posición de ausencia de legitimación activa, difícilmente subsanable con la casuística vinculada al planeamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

sucesivas modificaciones por parte del Gobierno regional que pueden trastocar legislatura a legislatura el diseño territorial.

Sin embargo, precisamente éste ha sido el modelo normativo que se ha seguido en cuanto a la configuración jurídica del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía. De hecho y como destaca MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ, la naturaleza jurídica del Plan no es, de todos modos fácil ya que, indudablemente, se trata del Plan de Ordenación Territorial de nuestra Comunidad Autónoma por excelencia, del que pretende -y de ahí su diferencia con el resto de Planes territoriales- ordenar todo el territorio andaluz estableciendo, al mismo tiempo y como reconoce entre sus objetivos, los nexos de continuidad o puntos de conexión con el exterior<sup>780</sup>.

Y en este sentido, PEDRO ESCRIBANO COLLADO señala muy acertadamente que la opción por el carácter reglamentario del Plan se encuentra ya en la propia Ley 1/1994, puesto que la misma no contiene ningún tipo de criterios sobre una ordenación que parece resultarle del todo ajena, hasta el punto de poder cuestionarse incluso si el legislador ha considerado que no es competencia suya regular sustantivamente la Ordenación Territorial encomendada a los Planes.

Y así, concluye muy acertadamente que la LOTA sólo determina los instrumentos de planificación, a los que les atribuye la misión de definir de forma total y completa la Ordenación del Territorio en Andalucía, lo cual sería una materia no sujeta a regulación legal, que ha sido remitida efectivamente a la competencia normativa del Gobierno y la Administración a través del POTA<sup>781</sup>.

Así pues, ESCRIBANO COLLADO evidencia que la Ley 1/1994, sin mencionar expresamente la naturaleza jurídica del POTA, en su artículo 6 define su posición institucional en función de su objeto principal, cual es el establecimiento de los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, constituyendo “el marco de referencia territorial para el resto de planes regulados en la Ley y las Actuaciones con

---

<sup>780</sup> *Derecho Urbanístico...* sic, pp. 173 y 174.

<sup>781</sup> Así, en *Ordenación del Territorio...* sic, pp. 39 y 40, el autor matiza que, indudablemente, esta respuesta no es la única que puede plantearse política y jurídicamente, y que incluso puede cuestionarse su idoneidad, teniendo en cuenta la escasa función ordenadora de la Ley y el amplísimo ámbito de discrecionalidad que asume implícitamente la Administración autonómica en la elaboración y aprobación del POTA. Y tan amplio es que el Plan, en su contenido normativo, se parece más a una norma reglamentaria independiente que a un reglamento de desarrollo o ejecutivo. Se podrá para el autor argumentar que los planes, cuando tienen naturaleza normativa, no constituyen normalmente reglamentos de desarrollo de una ley previa, al disfrutar precisamente de un margen considerable de disponibilidad para determinar sus previsiones dentro de los objetivos o fines previstos. Sin embargo, ello no impide la implicación o participación de la Ley en la ordenación de las opciones del planificador, delimitando positivamente su ámbito, fijando criterios o límites, así como determinaciones en función de las cuales deba pronunciarse el Plan.

Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública general<sup>782</sup>. Sin embargo y como sigue afirmando el autor, respecto de su naturaleza jurídica concreta la Ley no ofrece una respuesta clara y simple, pues son varias las previsiones que hay que tener en cuenta para su determinación.

Pese a ello, el autor concluye que las previsiones de la LOTA sobre el valor jurídico, formas de obligar y efectos de las determinaciones del POTA, permiten concluir sobre su naturaleza normativa y, especialmente sobre su carácter reglamentario (dada su aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno), que no es incompatible con la existencia de previsiones o determinaciones que carezcan de dicho carácter o tengan efectos jurídicos limitados<sup>783</sup>. Y, lo que a nuestro objeto de estudio es más relevante, el autor apunta que a partir de su naturaleza reglamentaria, es preciso examinar su relación normativa con la Ley, más allá de constatar que se trata de un reglamento al que aquélla habilita con un contenido y unos efectos determinados. Y precisamente por ello, el análisis de la regulación legal de este contenido, permite profundizar en la relación que el POTA, como norma reglamentaria, mantiene con la ley que lo regula desde el punto de vista de las exigencias del principio de legalidad (esto es, la reserva, primacía y suficiencia de la ley)<sup>784</sup>.

Todo este planteamiento se reproducirá más adelante, en la misma redacción del Anexo del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, en el que se desarrolla el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía; en concreto, en el

---

<sup>782</sup> *Ordenación del Territorio...sic*, pp. 32 y 33. En este sentido, ESCRIBANO COLLADO comenta que la declaración legal de que el POTA constituye el marco de referencia territorial para los demás planes y actuaciones con incidencia en la Ordenación del Territorio, determina a su vez que el Plan delimita un ámbito de opciones, previsiones, objetivos y determinaciones dentro del cual deben plantearse las actuaciones de las Administraciones públicas en Andalucía. Y dicho marco de referencia ha de entenderse no sólo como un parámetro de *no contradicción* para tales actuaciones, sino de *adecuación positiva*, de integración o de complementariedad de las mismas.

<sup>783</sup> De hecho el autor en *Ordenación del Territorio...sic*, pág. 35, recuerda al respecto que el POTA prevé actuaciones a medio y largo plazo que remite a otros planes o programas de elaboración y aprobación posterior, cuyo contenido, e incluso alcance, no llegan a determinarse, por lo que en tales casos se trata de proyectos de gobierno que avanzan propuestas no definidas jurídicamente.

<sup>784</sup> Así, opina que la amplitud de la competencia ordenadora del legislador no está en esta materia predeterminada o limitada por un imperativo técnico que le impida a priori fijarla libremente. Satisfechas las exigencias de la reserva de ley que existen en la materia, la disponibilidad del legislador andaluz sobre el contenido normativo de su propia norma es completa, y por lo tanto, para el autor no existe ninguna regla jurídica, constitucional o estatutaria, ni principio político que impida al legislador andaluz establecer una ordenación sustantiva y no meramente formal de la Ordenación del Territorio en Andalucía. Con lo dicho, para ESCRIBANO COLLADO no se está proponiendo sin embargo la necesidad o conveniencia de que el POTA deba aprobarse por una ley parlamentaria, ya que especifica que la planificación territorial es una genuina competencia administrativa, o si se prefiere de gobierno, siendo sobradamente conocidos los problemas políticos y jurídicos que plantea su ejercicio mediante ley, la cual no debe para el autor asumir la función de planificar, pero sí la de regular sustantivamente lo que la Administración planifica, satisfaciendo adecuadamente las exigencias del principio de legalidad que, conviene recordarlo siempre, no son sólo de habilitación, sino de regulación esencial y suficiente de la actividad administrativa y de las normas reglamentarias.

punto 1 del Título I dedicado a las Bases de Ordenación, Aplicación y Desarrollo del Plan, donde se describe detalladamente la naturaleza jurídica del Plan, donde, se define al POT A como el instrumento mediante el cual se establecen los elementos básicos de la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo a su vez el marco de referencia territorial para todos los demás planes y la acción pública en general (artículo 1.1 del Plan).

De este modo, en la definición de dicho marco<sup>785</sup>, el Plan asume, en consecuencia, la función de coordinación e integración de políticas y medidas sectoriales que, pese a su coherencia interna, no siempre se refuerzan unas a otras; es necesario generar efectos sinérgicos a partir de la integración de objetivos desde una perspectiva territorial, y este objetivo es el que hace suyo el POT A<sup>786</sup>.

Como podemos observar, se concede una importancia relevante al territorio como uno de los elementos más determinantes para el desarrollo socio económico de la Comunidad Autónoma, ya que lo trasciende de una mera delimitación geográfica imbricándolo como uno más dentro de todo un conjunto de factores determinantes para la identificación social y económica de

---

<sup>785</sup> Como bien indican FRANCISCO SEGADO VÁZQUEZ, ANTONIO GARCÍA MARTÍN y MANUEL ROSIQUE CAMPOY en *Ordenación del Territorio*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia 1996, pp. 17 y 18, de cara a la actividad planificadora es de crucial importancia realizar una definición e identificación previas de la problemática territorial, ya que mediante este diagnóstico, realizado de forma previa a través de los estudios disponibles sobre el territorio, y tras las matizaciones derivadas de la realización de los estudios sectoriales pertinentes en cuanto a la delimitación y precisión de la problemática enunciada, se está en condiciones de establecer una identificación y definición pormenorizada de la problemática territorial, convenientemente jerarquizada en función de los criterios y valores explícitamente considerados. Así, para los autores esta definición estructurada y valorada de los problemas existentes en el territorio objeto de análisis será la primera determinación del diagnóstico previo, incorporándose, de una forma precisa, todas aquellas interrelaciones definidas entre cada uno de los problemas enunciados, y las relaciones existentes entre este conjunto interconectado de problemas y el correspondiente conjunto de valoraciones y criterios establecidos; en este sentido, será importante precisar la matriz de compatibilidades entre los criterios y valoraciones señalados para solventar o detectar posibles contradicciones o inconsistencias en esta fase del diagnóstico. Además, la interacción entre los distintos problemas enunciados y los criterios y valoraciones consideradas, será una de las componentes imprescindibles a este nivel del diagnóstico. Así, el análisis territorial ha de proporcionar un diagnóstico del territorio que atienda de forma preferente a las interdependencias existentes entre los distintos elementos, atributos y relaciones que definen el sistema territorial, y que al mismo tiempo, considere de una forma básica la especialización del análisis a través de los ámbitos espaciales de referencia adecuados al tipo de análisis y a la problemática detectada en cada caso. Es decir, partiendo de la problemática territorial señalada, el diagnóstico previo ha de precisar las implicaciones que presentan sobre esta problemática cada uno de los recursos (entendiéndolos en un sentido amplio, haciendo referencia no sólo a los recursos naturales sino también a los recursos demográficos, infraestructurales, económicos etcétera), agentes y actividades definidos en el territorio, así como las interdependencias reseñables entre la estructura territorial-marco y su dinámica, y los problemas definidos anteriormente.

<sup>786</sup> De hecho, El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, en tanto que instrumento centrado, fundamentalmente, en la planificación física del territorio, ha de ponerse en relación con el conjunto de las políticas económicas, sociales, ambientales que, de una manera u otra, inciden en la organización y funcionamiento del territorio. El Plan, por tanto, se sitúa en la perspectiva de ampliar y profundizar en los mecanismos de gestión del territorio, reafirmando el carácter horizontal de la ordenación territorial respecto a las políticas sectoriales y su eficaz integración.

Andalucía<sup>787</sup>. Esta importancia al otorgar la condición de interés público al contenido del Plan será la que, como posteriormente veremos, desembocará en la especial protección jurídico-administrativa de las disposiciones del mismo para el resto de planeamientos o acciones públicas en materia territorial, dotándoles de ejecutividad y ejecutoriedad ante cualquier vulneración o extralimitación.

Pero si procedemos a un análisis más concreto de la naturaleza jurídico-normativa de este instrumento, como destaca MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ<sup>788</sup>, a diferencia de lo que sucede con los homónimos de otras Comunidades Autónomas, **el Plan de Ordenación del Territorio no se aprueba por Ley**, sino que sigue un procedimiento complejo en el que, en su aprobación, intervienen tanto el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía<sup>789</sup>, de manera destacada, como el Parlamento de Andalucía<sup>790</sup>.

---

<sup>787</sup> No en vano el Propio Plan determina que el mismo se configura como garante de igualdad entre todos los ciudadanos de Andalucía, en el entendimiento de que el territorio en la actualidad es factor esencial de oportunidades y calidad de vida, por lo que el Plan articula mecanismos que eliminen desigualdades.

<sup>788</sup> *Derecho Urbanístico...* sic, pp. 173 a 175.

<sup>789</sup> Así, en cuanto a los distintos órganos que intervinieron, directa o indirectamente, en dicho proceso de redacción y aprobación del POTA, habrá que estar a las disposiciones de la Ley 1/1994, así como más concretamente al ya derogado Decreto 220/2006, de 19 de diciembre, por el que se regulaba el ejercicio de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, el cual, si bien ya ha sido derogado por el nuevo Decreto 525/2008, de 16 de diciembre. Dicho Decreto 525/2008, de 16 de diciembre, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y en en vigor a la fecha del presente estudio, surge con posterioridad a la entrada en vigor del POTA partiendo precisamente de dicha base de la preexistencia del texto del Plan, con lo que se viene a adaptar al mismo la regulación de las competencias en la materia.

Entre sus principales novedades, encontramos la eliminación de la Comisión de Redacción del Plan de Ordenación del territorio de Andalucía, lo cual parece lógico por otra parte en la fase temporal en la que entra en vigor el nuevo Decreto, así como la configuración de un nuevo Órgano de carácter consultivo como la *Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística*, como un órgano de carácter consultivo adscrito a la Consejería de Obras Públicas, ejerciendo sus funciones bajo la dependencia de la persona titular de dicha Consejería. Entre sus funciones, encontramos que dicha Comisión emitirá su valoración en los siguientes supuestos: a) Cuando el instrumento de planeamiento general o su revisión contemple un crecimiento urbanístico que supere los parámetros establecidos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, de conformidad con el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre; b) cuando en el instrumento de planeamiento general o sus innovaciones se contengan alguna de las siguientes propuestas: 1.º nuevos asentamientos no contiguos a los núcleos urbanos existentes, y 2.º dotaciones, equipamientos, servicios e instalaciones con incidencia o interés supramunicipal o territorial no contemplados específicamente en la planificación sectorial, tales como: puertos, aeropuertos, carreteras, centros universitarios, centros hospitalarios, campos de golf, grandes centros logísticos o de servicios, grandes establecimientos comerciales, o grandes centros deportivos según lo establecido en la normativa sectorial correspondiente; c) Sobre los contenidos de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, así como de sus revisiones y modificaciones, con carácter previo a la celebración de la Comisión de Redacción final; d) Los establecidos en el Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de vivienda protegida; e) Otras actuaciones de alcance territorial o urbanístico cuando así se establezca en una disposición de carácter general, en los términos previstos en la misma. Además y en los supuestos previstos, párrafos a) y b) del apartado 1 del Artículo 22 (donde se definen precisamente sus funciones), la Comisión emitirá su valoración sobre la suficiencia de las infraestructuras, servicios y equipamientos previstos para garantizar la ordenación propuesta, sus condiciones de desarrollo y financiación y, en su caso, las previsiones de inversión pública disponible. Esta valoración será previa a la emisión del informe de incidencia territorial del instrumento de planeamiento general que corresponda al órgano competente establecido en el Decreto. También se pronunciará en las actuaciones de campos de golf previstas en el planeamiento general, cuya valoración deberá referirse de forma expresa a la acreditación de las condiciones básicas y requisitos de carácter territorial y

En efecto y como señala el autor, una vez aprobado el Plan por el Consejo de Gobierno, éste se remite al Parlamento para su aprobación siguiendo el trámite cualificado en el artículo 149 del Reglamento de la Cámara; esto es, en su dinámica de aprobación no se equipara a los proyectos de Ley que pueden ser rechazados, modificados o enmendados por la Ley final que apruebe el Parlamento, sino que aquí, mediante este trámite cualificado, lo que puede hacer el Parlamento es devolverlo al Gobierno para que éste efectúe las adaptaciones pertinentes, que hayan sido requeridas por la Resolución del Parlamento (y que más adelante analizaremos en este mismo apartado del presente Capítulo).

Por eso hay quien entiende que, en nuestra Comunidad Autónoma, el Plan de Ordenación del Territorio es, en realidad, una norma de carácter reglamentario que de cara a su validez, precisa de la ratificación del Parlamento; todo lo cual tendrá una importancia decisiva como premisa para el recorrido que efectuaremos más adelante sobre el particular -precisamente en base a la peculiar naturaleza jurídica del POTA- proceso de elaboración y aprobación del Plan. Y por todo ello, podemos concluir que se trata pues, de una norma de naturaleza jurídica reglamentaria, aunque para su validez tenga que ser ratificada por la Asamblea Legislativa andaluza.

## **2. La relación del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía con el Principio de Legalidad**

---

medioambiental establecidos en el Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía.

De este modo, si atendemos ya a la regulación que hace dicho Decreto y la LOTA sobre los órganos con competencia en materia de planificación territorial, podemos comprobar que en primer lugar, y como órgano central con competencia en materia de la planificación de la Ordenación Territorial en Andalucía, aparece el *Consejo de Gobierno*. Así, según el Decreto 525/2008 en el artículo 3.1, así como los artículos 8 y 27.1 y 2 de la LOTA, en materia de planificación en Ordenación del Territorio, corresponde al mismo la competencia para acordar la formulación y aprobación (como así ocurrió con los Decretos 83/2005 y 206/2006, respectivamente) del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y sus revisiones y modificaciones. Y por otro lado, también le corresponde acordar la formulación y aprobar los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y sus revisiones, así como sus modificaciones cuando éstas impliquen alteración de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, de conformidad con los artículos 13.1 y 6, y 27.1 y 4 de dicha Ley; c) acordar la elaboración de bases o estrategias regionales y subregionales de los Planes de Ordenación del Territorio, con ámbito general o para sectores determinados, así como proceder a su aprobación, de conformidad con los artículos 9 y 16 de dicha Ley; d) acordar la formulación y aprobar los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como las alteraciones de sus contenidos cuando supongan modificación de sus objetivos territoriales, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente, de conformidad con los artículos 18.1 y 4, y 19 de citada Ley; e) resolver las discrepancias que surjan respecto al contenido del informe previsto en el artículo 30.1 de la citada Ley 1/1994, de 11 de enero, de conformidad con el artículo 32.1 de dicha Ley; f) por último, declarar las Actuaciones de Interés Autonómico y aprobar los Proyectos de Actuación que se formulen, conforme a los artículos 38 y 39 de Ley 1/1994, de 11 de enero.

<sup>790</sup> En cuanto a la participación del Parlamento de Andalucía y si ello puede influir en la naturaleza jurídica del Plan, PEDRO ESCRIBANO COLLADO señala en *Ordenación del Territorio...cit*, pág. 35, que la aprobación del Plan por el Parlamento tiene una naturaleza política, sin que ella misma y las resoluciones que, en su caso, apruebe y a las que deberá adaptarse el plan le atribuyan un nuevo valor jurídico distinto del puramente reglamentario. En un sentido estricto, para el autor la intervención del Parlamento constituye una condición legal de validez jurídica de la aprobación definitiva del Plan por el Consejo de Gobierno, más que de efectividad o eficacia como parece pronunciarse la Ley.

Como consecuencia del hecho de que el Legislador andaluz haya optado por dotar de esta específica naturaleza jurídica reglamentaria al POTA, genera razonables dudas en relación a su encaje con el principio de legalidad. De hecho y siguiendo en este tema a PEDRO ESCRIBANO COLLADO, el mismo comenta que la atribución al Plan de la función de establecer libremente sus propias determinaciones, dentro del ámbito de los contenidos formales establecidos en la LOTA, contrasta con las exigencias derivadas de este principio<sup>791</sup>.

Y ello lo basa en dos motivos fundamentales. El primero, en que el Plan no limita su eficacia a ser un instrumento de coordinación de las actuaciones propias de la Comunidad Autónoma<sup>792</sup>, y el segundo, que el POTA contiene previsiones (normas y directrices) que tratan sobre materias no disponibles para el reglamento, en la medida en que o bien resultan afectadas por declaraciones de reserva de ley o están directamente reguladas por leyes. Y dentro de este último ámbito, para el autor resulta especialmente significativo que el Plan imponga medidas y criterios de coordinación o establezca determinaciones de directa aplicación para las Administraciones Locales andaluzas (como la disposición limitadora del crecimiento urbano recogida en el artículo 45.4.a) del Plan y que analizaremos en el siguiente apartado de este Capítulo), sin que la LOTA le habilite para ello ni le determine los principios o bases que los fundamenten<sup>793</sup>.

Para el autor, lo cual compartimos plenamente, el hecho de que los intereses generales de Andalucía en materia de Ordenación Territorial puedan venir determinados únicamente por el Gobierno autónomo sin una regulación previa del Legislador que sienta las bases para su definición, resulta contradictorio con las exigencias del principio de legalidad que imponen en el Ordenamiento Jurídico y en la acción de gobierno las reglas de la reserva legal,

---

<sup>791</sup> *Ordenación del Territorio...* sic, pp. 41 y ss.

<sup>792</sup> Así, el contenido de las normas 1.1 y 2.2 precisan respectivamente que además de constituir el “marco de referencia territorial para los demás planes y la acción pública en general”, sus determinaciones “vinculan a las Administraciones Públicas y a los particulares” en los términos que señala a continuación.

<sup>793</sup> De hecho, en opinión del autor la singularidad que ofrece la aplicación que la Administración autonómica ha hecho de la LOTA es lo que ha originado la puesta en marcha de la planificación subregional sin la previa aprobación del POTA, en contra de la propia lógica del sistema legal basado en dos niveles de Ordenación Territorial, con una ruptura del marco legal al desconectar funcionalmente los planes subregionales aprobados de una planificación directiva superior, lo que en su opinión ha agravado aún más la ausencia de una regulación legal sustantiva, convirtiendo jurídicamente al menos a los planes subregionales en instrumentos de coordinación de la actuación de las distintas Consejerías, con notables problemas de legalidad formal para incidir decisivamente en el planeamiento urbanístico.



esto es, previa regulación legal y habilitación al reglamento, así como de supremacía de la ley<sup>794</sup>.

Aunque matiza al respecto, que la ausencia de una regulación sustantiva en la LOTA sobre los contenidos del Plan, hace en cierta manera inevitable que éste se pronuncie a través de sus normas y directrices sobre materias reservadas a la ley, sin una regulación legal previa fundamental y suficiente sobre los intereses generales de Andalucía y los criterios y opciones de la Ordenación del Territorio.

Así, concluye diciendo que muchas de sus normas y directrices podrían constituir el contenido de una Ley reguladora del planeamiento territorial<sup>795</sup>, y en consecuencia opina que el POTA ha sido privado de su verdadera naturaleza directiva, primando la ordenación directa y alternando sus relaciones con otros planes territoriales y el urbanístico, que resultan destinatarios de sus determinaciones, efecto éste no previsto por la ley.

## **B) Particularidades del procedimiento de elaboración, tramitación, revisión y modificación del POTA. Esquema básico de su desarrollo y elaboración hasta la entrada en vigor**

Como ya hemos comentado previamente, después de la aprobación de la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, mediante el Decreto 83/1995, de 28 de marzo, acordó la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, encomendándose la redacción a una Comisión Técnica de

---

<sup>794</sup> Más concretamente, para ESCRIBANO COLLADO en Ordenación del Territorio... sic, pp. 45 y ss., las determinaciones del POTA que pueden plantear problemas de falta de base legal son las que tienen el valor de normas y vinculan directamente a otras Administraciones públicas, limitando o condicionando el ejercicio de sus competencias propias, y a los particulares. Aunque también el Plan, contiene asimismo otras determinaciones de diferente valor jurídico, como las directrices o las estrategias, comportándose en tales casos como un programa de gobierno, que crea compromisos políticos de cambios normativos de los que depende su eficacia jurídica. Por lo demás, el autor afirma que, sin pretender realizar un análisis exhaustivo sobre las determinaciones del POTA que pueden adolecer de un respaldo legal suficiente en términos de habilitación o de regulación, el planificador andaluz no ha tenido en cuenta esta condición previa y se ha considerado por el contrario con facultades ordenadoras a través del Plan sin otros límites que los de *no contravenir* las leyes vigentes.

Y ante este ámbito de disponibilidad política y normativa tan amplio, se pregunta incluso por la propia idoneidad del régimen de la LOTA y de su aplicación por la Administración autonómica andaluza. Así, para el autor la ausencia de una regulación sustantiva en la Ley 1/1994 ha supuesto que el POTA se convierta en el instrumento central y único del sistema de Ordenación del Territorio en Andalucía, en cuanto define de forma originaria y sin condiciones previas sus principios, criterios y opciones fundamentales, así como los intereses generales de ésta.

<sup>795</sup> En tal sentido, el ESCRIBANO COLLADO en *Ordenación del Territorio...* sic, pág. 52, propone incluso la conveniencia de acometer una reforma sustancial de la Ley 1/1994, no sólo por los años transcurridos desde su promulgación que justifican en parte sus lagunas, sino también por la propia renovación del Estatuto autonómico andaluz en 2007 y la experiencia acumulada en otras Comunidades Autónomas y en el Derecho comparado que han modificado los presupuestos en los que se basó la Ley andaluza. Así, para el autor en estos momentos y con estas premisas, se está en condiciones de delimitar mejor la función pública de Ordenación del Territorio, sin caer en abstracciones y en criterios legales genéricos que no cumplen con las exigencias del principio de legalidad, así como los instrumentos de planificación, su contenido, efectos y relaciones con otros planes.

Redacción<sup>796</sup> que, después de cuatro años de elaboración presentan, un documento de Bases y Estrategias del Plan de Ordenación de Andalucía que se aprueba por Decreto 103/1999<sup>797</sup>.

Sin embargo, no fue hasta pasados once años del Decreto de 1995 cuando el Plan fue aprobado y remitido al Parlamento autonómico por el Consejo de Gobierno, mediante el Decreto 129/2006, de 27 de junio<sup>798</sup>, y publicado definitivamente en BOJA, tras el visto bueno del órgano legislativo<sup>799</sup>, de 29 de diciembre de 2006.

Sentadas estas bases y la incomprensible, en nuestra opinión, dilación en la redacción y tramitación del instrumento, para analizar cuál es el procedimiento de elaboración y aprobación del POTA (y que podemos ver desglosado de manera cronológica en el Anexo I del presente Capítulo), tenemos que acudir a lo que se dispone a tal efecto en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, en concreto en el Capítulo Primero (artículos 8 y 9), así como los artículos 8 y siguientes del Decreto 83/1995, de 28 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del territorio de Andalucía.

De este modo, tratamos de un proceso que se caracteriza, básicamente porque, pese a culminar por su debate y aprobación final en sede Parlamentaria andaluza, no cristaliza en la promulgación de una Ley de vinculación autonómica general, como correspondería a una norma de tal magnitud e importancia por sus repercusiones fácticas y teóricas, sino que el Plan se reviste de la forma final de Decreto como vimos al analizar la naturaleza jurídica del Plan.

---

<sup>796</sup> La regulación de esta Comisión la encontrábamos en el Decreto 83/1995, de 28 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía. Corresponde a esta Comisión de Redacción del Plan, la dirección y seguimiento de los trabajos elaborados a lo largo de las distintas fases, el establecimiento de los criterios y estrategias de ordenación, así como el conocimiento, consideración y selección de las propuestas que se determinen para la consecución de los objetivos del Plan. En cuanto a su composición, la misma estaba presidida por el Consejero de obras Públicas y Transportes, y se integraba por el Vice-Consejero y los Directores Generales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes; un representante con rango de Director General, de cada una de las Consejerías de Gobernación, Economía y Hacienda, Industria, Comercio y Turismo, Agricultura y Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía; dos representantes con rango al menos de Delegado o Director Provincial, en representación de la Administración del Estado; por último, tres representantes de las Corporaciones Locales andaluzas, que serán designados por la Asociación de Municipios y Provincias de mayor implantación en la Comunidad Autónoma.

<sup>797</sup> Después del periodo de participación pública que se abrió fue informado favorablemente por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía en sesión de 26 de septiembre de 2005, y por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos en sesión de 4 de octubre de 2005.

<sup>798</sup> Sin embargo, no se llegó a publicar el texto del Plan aprobado en ese momento, ya que el artículo 8.4 de la LOTA establece como trámite obligatorio, tras dicha aprobación inicial administrativa, su remisión al Parlamento “para su aprobación, siguiéndose la tramitación que para los planes contenidos en el artículo 30.5 del Estatuto de Autonomía establece el artículo 143(actual 149) del Reglamento de la Cámara.

<sup>799</sup> En sesiones celebradas los días 25 y 26 de octubre de 2006.

Además, tenemos que afirmar que el procedimiento de elaboración resulta extremadamente complejo y amplio, del que se critica, entre otros aspectos, su lentitud. De este modo, después de que muchos años desde que, por Decreto 83/1995, de 28 de marzo, se adoptase el Acuerdo de Formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, y se abriera una primera fase enfocada a la redacción de las Bases y estrategias, no sería hasta el año 2006, cuando, mediante el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por fin cristaliza todo este procedimiento con un texto definitivo que culminó con su entrada en vigor.

Como ya comentamos en el primer apartado de este Capítulo, el proceso de elaboración comenzó en marzo de 1995, cuando el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a través del Decreto 83/1995, acordó formular el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, a propuesta del Consejero de Obras Públicas y Transportes<sup>800</sup>.

Ya en la práctica, el 26 de Septiembre de 2005 la por entonces Comisión de Ordenación del Territorio de la Consejería de Transportes de la Junta de Andalucía dio su aprobación, con carácter de informe previo que abre paso a la información pública y trámite de consultas, a la Memoria del Plan de

---

<sup>800</sup> Este acuerdo de formulación establecería los objetivos generales que habrán de orientar su redacción, la composición y funciones de la Comisión de Redacción y el procedimiento y plazo para su elaboración, así como la garantía en todo el proceso, de la información pública por un plazo no inferior a dos meses y la participación de las Administraciones y Entidades Públicas afectadas por razón de su competencia. No obstante, este tiempo de consultas e información (que concluyó el 14 de enero de 2006), para autores como FRANCISCO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ en *Plan de Ordenación...* sic, pág. 277, parece demasiado corto para enjuiciar sosegadamente las prescripciones del Plan y, sobre todo, aportar criterios técnicos y científicos al necesario debate que se debería propiciar como medio para el imprescindible consenso que debiera respaldarlo.

Por lo demás, a la persona titular de esta Consejería le corresponde las siguientes competencias: a) proponer al Consejo de Gobierno, previo examen de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, así como sus revisiones y modificaciones, de conformidad con los artículos 8.1 de la LOTA; b) proponer al Consejo de Gobierno la formulación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio que le correspondan, así como sus revisiones y modificaciones, de conformidad con el artículo 13.1 y 18.1 de dicha Ley; c) formular y aprobar las modificaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que no impliquen alteración de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, de conformidad con el artículo 27.3 y 4 de dicha Ley; d) Proponer al Consejo de Gobierno la declaración de las Actuaciones de Interés Autonómico y, en su caso, la aprobación de los Proyectos de Actuación, determinando el órgano competente para la instrucción, impulso y adopción de los acuerdos que procedan, tanto en las iniciativas propias como en la tramitación de iniciativas de otras Consejerías, de conformidad con los artículos 38 y 39 de la citada Ley; e) informar con carácter previo a su aprobación, las actividades de planificación relacionadas en el Anexo de la Ley, que lleven a cabo los órganos de la Administración del Estado, en los términos previstos en el artículo 29 de dicha Ley.

Por último y a fecha del presente estudio, la Consejería competente es la de Obras Públicas y Vivienda (Decreto 14/2010, de 22 de marzo, sobre reestructuración de Consejerías), la cual viene a desarrollarse mediante el Decreto 135/2010, de 13 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda. (BOJA nº 28, de 14 de abril de 2010). En este Decreto, en el que se desarrollan las competencias en materia de Ordenación del Territorio de esta nueva Consejería conformada en la VIII Legislatura andaluza, se desarrollan las competencias tanto de la Consejería como de sus Centros Directivos Centrales, Delegaciones Provinciales y el resto de Consejos y Comisiones vinculados, destacando especialmente el ya mencionado Observatorio Territorial de Andalucía, así como la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía.

Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)<sup>801</sup>. Y por otro lado, el Plan, una vez aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, se remitió al Parlamento para su aprobación, siguiéndose la tramitación que para los planes económicos contenidos en el artículo 106.11º de la nueva redacción del Estatuto de Autonomía y el Capítulo Tercero, artículo 149 del Reglamento de la Cámara, relativo al examen de los programas y planes remitidos por el Consejo de Gobierno<sup>802</sup>.

La Comisión designó, en su caso, una Ponencia que estudiaría el programa o Plan en cuestión. El debate en la Comisión se ajustaría a lo establecido en el capítulo anterior, entendiéndose que el plazo para la presentación de propuestas de resolución será de tres días, si la Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces, hubiera decidido que aquéllas debieran debatirse en el Pleno de la Cámara. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.11º del Estatuto de Autonomía, los planes económicos se someterán a una votación final de totalidad en la sede del Pleno de la Cámara, sin perjuicio de la votación de las propuestas de resolución que se hubieran presentado a los mismos.

Básicamente, estamos hablando del trámite último de cara a la elaboración del POTA, donde se abre un plazo último de alegaciones y modificaciones en sede Parlamentaria que se incluyen en el proyecto que, finalmente, una vez aprobado el Plan por el Parlamento y efectuadas por el Consejo de Gobierno las adaptaciones que vengan requeridas por las Resoluciones de la Cámara, se publicará bajo la forma de Decreto de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía para su efectividad y plena entrada en vigor<sup>803</sup>.

---

<sup>801</sup> De hecho y ara facilitar estas exigencias del Decreto 89/1995 de 28 de marzo, que acuerda la formulación del POTA, posteriormente se colgó dicho documento en la página web de la Junta-Consejería de Obras públicas y ya a finales de noviembre se ha distribuido ampliamente un documento algo mas depurado y editado en papel y CD-ROM bajo el epígrafe «*Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. La apuesta por la política territorial: una referencia necesaria para un desarrollo equilibrado, solidario y sostenible de Andalucía*» (Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, D. L. SE-5179-05, 2005. 44 págs.: II col. y pl. + 1 CD-ROM; 24 x 17 cm.), que contiene la Memoria de Ordenación y la Cartografía.

<sup>802</sup> Dichos artículos establecen que corresponde al Parlamento de Andalucía la aprobación de dichos planes mediante el siguiente procedimiento: cuando el Consejo de Gobierno remita un programa o plan requiriendo el pronunciamiento del Parlamento como es el caso del POTA, la Mesa ordenará su envío a la Comisión competente, la cual organizará la tramitación y fijará los plazos de la misma.

<sup>803</sup> Además, el Consejo de Gobierno podría acordar la elaboración de bases o estrategias regionales, con ámbito general o para zonas o sectores determinados. Dichos documentos, cuya aprobación corresponderá al Consejo de Gobierno, tendrán carácter preparatorio del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía; este documento se materializó, como comentamos anteriormente, en la formulación del POTA mediante el Decreto 83/1995, de 28 de marzo modificado a su vez por el Decreto de 9 de septiembre de 1997, así como en la aprobación de diversos Decretos de formulación de Planes de Ordenación del Territorio Subregionales de las aglomeraciones urbanas como las de Campo de Gibraltar, Bahía de Cádiz, Granada, Sevilla, Sierra de Segura, Costa Noroeste, Poniente de Almería y Ámbito de Doñana.

Como podemos comprobar, la demora incomprensible en la aprobación de este Plan (que se inicia en 1995 con la formulación de sus Bases y Estrategias y culmina en 2006 con la aprobación definitiva del POTA) ha ido produciendo unos resultados poco favorables en el desarrollo territorial de la Comunidad Autónoma ya que, invirtiendo la pirámide normativa que pretende establecer la LOTA a la hora de formular su sistema de planeamiento, en la práctica se han aprobado Planes Subregionales antes de contar con el Plan de Ordenación, al margen de que desde el punto de vista urbanístico, alguna de las determinaciones más novedosas que introduce la LOUA se encuentran fuertemente vinculadas a algunos de los contenidos del Plan de Ordenación Territorial, lo que en definitiva está obligando a la adopción de soluciones un tanto coyunturales y por la vía menos apropiada de la normativa reglamentaria.

Para finalizar, la secuencia cronológica del procedimiento de elaboración y aprobación del POTA ha culminado el 29 de diciembre de 2006 con la publicación definitiva en el BOJA y entrada en vigor del Plan, tras la adaptación del texto aprobado provisionalmente el 27 de junio de 2006 a las Resoluciones del Parlamento de Andalucía aprobadas en las sesiones de 25 y 26 de octubre del mismo año. En este sentido, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, tras el estudio de las más de 6000 alegaciones presentadas, procedió a aprobar el documento, mediante Decreto 129/2006, y remitirlo al Parlamento para su aprobación.

Por lo demás, el POTA recibió en este periodo de exposición pública un total de 6.454 alegaciones de Administraciones, instituciones y organizaciones sociales y económicas. Del total de sugerencias, 1.829 (28,3%) hacen referencia al apartado de transportes, 991 (15,4%) al de agua y 753 (11,7%) a la protección del territorio. Alegaciones como que se considere Córdoba como "nodo de primer orden" en Andalucía (al igual que un área de Jaén) y que se contemple la autopista Toledo-Córdoba están entre las principales al POTA.

Tras un amplio debate parlamentario el POTA se aprobó, condicionado a incorporar (en aplicación de lo dispuesto en el artículo 8.5 de la LOTA<sup>804</sup>) bastantes modificaciones definidas en el acuerdo de aprobación, publicadas en el Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía número 98 de fecha 25 de octubre de 2006. De las modificaciones aprobadas se ha de destacar, por su enorme importancia en los actuales procesos de planificación urbanística, la que se refiere a los crecimientos urbanísticos propuestos por los planes generales<sup>805</sup>.

---

<sup>804</sup> Dicha norma establece que "una vez aprobado el Plan por el Parlamento y efectuadas por el Consejo de Gobierno las adaptaciones que vengan requeridas por las Resoluciones de la Cámara, se publicará en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* para su efectividad".

<sup>805</sup> Dichas Resoluciones (71 en total) consecuencia del debate parlamentario del citado Plan, y que se insertan en el texto definitivo, son las siguientes:

1. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a que el POTA defienda una concepción integral del territorio, comprendiendo desde el suelo y el paisaje hasta la cultura, economía y política, dado que es el territorio el que aporta relieves sociales para nuestra identificación como andaluces y andaluzas. En este sentido, dicho Plan coordinará todas las políticas sectoriales con incidencia en el territorio para aportar coherencia a los territorios que conforman la identidad de Andalucía.

2. El Parlamento de Andalucía manifiesta que es esencial que el POTA se configure como garante de igualdad entre todos los ciudadanos de Andalucía. En la actualidad, el territorio es factor esencial de oportunidades y calidad de vida, por lo que este Plan debe articular mecanismos que eliminen desigualdades.

3. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a desarrollar, tras el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, un Plan de Infraestructuras para el periodo 2007/13, que contará y recogerá las correspondientes dotaciones presupuestarias, así como el calendario de ejecución.

4. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a que en el POTA se recoja con claridad el mapa de infraestructuras y equipamientos andaluces, las zonas protegidas de ámbito autonómico y los límites, así como los criterios de crecimiento de los distintos planes de ordenación urbana.

5. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a que en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía se incluyan instrumentos de control y regulación de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

6. El Parlamento de Andalucía manifiesta que el POTA debe contemplar la defensa de un sistema y un modelo de ciudad en su conjunto de acuerdo a la tradición mediterránea, como depositarias activas de nuestra cultura en toda su diversidad, así como factor de dinamismo y competitividad en España, Europa y en el mundo.

7. El Parlamento de Andalucía establece que el POTA debe definir una estrategia territorial andaluza global, para garantizar el fin de los desequilibrios internos y asegurar una adecuada conexión del territorio andaluz con el entorno europeo y el Magreb.

8. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a que en el Plan de Infraestructuras que se desarrolle posteriormente al POTA active inversiones que garanticen el suministro en todos los ámbitos supramunicipales de gestión del ciclo integral del agua, en toda Andalucía, coordinadas con los programas del Gobierno Central y de la Unión Europea.

9. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a que en el Plan de Infraestructuras que se desarrolle posteriormente al POTA se recoja un calendario de puesta en marcha de instalaciones depuradoras de aguas en toda Andalucía.

10. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a establecer en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía medidas que impulsen la gestión supramunicipal del ciclo integral del agua.

11. El Parlamento de Andalucía manifiesta que el POTA debe asegurar y garantizar que la red de telecomunicaciones llegue a toda Andalucía en condiciones de igualdad, como factor de desarrollo y cohesión territorial.

12. El Parlamento insta al Consejo de Gobierno a que posteriormente a la aprobación del POTA se elabore un plan de infraestructuras de Andalucía para el periodo 2007/13, con un calendario de actuaciones.

13. El Parlamento de Andalucía manifiesta que es esencial que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía contenga mecanismos de control para alcanzar los objetivos que se enuncian, especialmente en la consecución de un desarrollo sostenible en todo el territorio andaluz.

14. El Parlamento de Andalucía insta a que las Administraciones Públicas andaluzas, dentro del marco de sus respectivas competencias, asumirán que la función del transporte es crear accesibilidad, sin generar otra movilidad que la estrictamente necesaria. Accesibilidad definida como la facilidad con la que los bienes y los servicios pueden ser alcanzados o utilizados por todas las personas. Accesibilidad que se identifica, por tanto, con proximidad. Teniendo en cuenta que en el ámbito de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo el derecho social y ecológicamente justo es el derecho a la accesibilidad. Por ello, promoverán un sistema de transporte multimodal e integral basado en los servicios de transporte público y el fomento de los desplazamientos en medios no motorizados (en bicicleta, a pie), frente a la preeminencia del automóvil. El sistema de transporte contribuirá a la reducción de la movilidad innecesaria, al equilibrio entre el mundo rural y el mundo urbano, al desarrollo del sistema de ciudades medias que eviten los fenómenos de congestión urbana y, en definitiva, a alcanzar la máxima accesibilidad atenuando el tráfico y la movilidad innecesaria. El sistema de transporte ha de basarse en una múltiple combinación de infraestructuras y servicios como corresponde al complejo conjunto de demandas que debe atender. El sistema de transporte ha de tener carácter universal y ser público, garantizando el servicio a todas las personas, independientemente de su situación geográfica, poder adquisitivo, capacidad de movilidad, género, edad, raza y cultura.

15. El Plan reflejará las líneas ferroviarias Jaén-Granada, Granada-Motril y Granada-Levante como ejes ferroviarios de primer nivel, esto es, como proyectos de conexión ferroviaria garantizada.

16. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a realizar las actuaciones oportunas para asumir con la máxima urgencia las máximas competencias sobre los ferrocarriles y líneas ferroviarias que transcurren por el territorio andaluz, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía.

17. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a identificar las infraestructuras ferroviarias del territorio andaluz que tengan carácter estratégico y sobre las que prioritariamente deban desarrollarse servicios públicos ferroviarios.

**18.** El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a desarrollar y extender las infraestructuras y servicios ferroviarios en la Bahía de Cádiz en el marco del Plan de Transporte Metropolitano para la movilidad sostenible, considerando específicamente el tren tranvía en el 2º puente de acceso a Cádiz.

**19.** El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a elaborar una estrategia para el desarrollo del transporte no motorizado, dirigido fundamentalmente a fomentar el uso de la bicicleta y los desplazamientos a pie, incluyendo el diseño y construcción de redes de carriles bici y senderos peatonales. Así mismo, en el contexto de los sistemas intermodales de transporte se fomentarán iniciativas destinadas a incrementar el protagonismo de la bicicleta con medidas como la potenciación y facilitación de su acceso a los medios de transporte público.

**20.** El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a identificar los futuros aeropuertos que pudieran surgir en Andalucía que tengan carácter estratégico en los que prioritariamente deban desarrollarse servicios públicos de transporte aéreo.

**21.** El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a incluir en el POTA, para la zona interior oriental de Andalucía, las estrategias territoriales y objetivos de desarrollo necesarios para propiciar un desarrollo socioeconómico diversificado, atendiendo al importante papel que en ello debe jugar el sector industrial, de la zona, a fin de que se produzca una mayor cohesión social y una mayor articulación territorial con el conjunto de la Comunidad Autónoma y con el resto de España.

**22.** El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a que en los planes de ordenación del territorio de los ámbitos de la costa de Granada y de la Janda en Cádiz, se incluyan como espacios a proteger las laderas subtropicales de Motril y el prado de Castill Novo en Conil de la Frontera, respectivamente.

**23.** El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a que el POTA incluya como norma y con carácter general criterios para un crecimiento urbanístico ordenado de los municipios andaluces. En base a ello no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. En todo caso, los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito.

**24.** El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a desarrollar los indicadores de tipo ambiental que deban ser integrados en el planeamiento urbano, con objeto de determinar la sostenibilidad de los planes adoptados.

**25.** El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a elaborar una norma (ley o decreto) durante el primer semestre de 2007, que regule la instalación de campos de golf en Andalucía, disociándolos del desarrollo urbanístico y estableciendo los parámetros limitativos para su tamaño e impacto ambiental y paisajístico.

**26.** El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a: – Incluir las laderas de cultivos subtropicales de la costa granadino-malagueña como unidad paisajística prioritaria en tanto que es identificativa de esta comarca y de la rica diversidad climática y agronómica de Andalucía. – Incluir, dentro de las redes de ciudades patrimoniales de Andalucía, la red de ciudades patrimoniales de la caña de azúcar de la costa mediterránea andaluza, con cabecera en la ciudad de Motril.

**27.** El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a mejorar la articulación territorial y las relaciones socioeconómicas del sur de la provincia de Córdoba con la provincia de Sevilla.

**28.** El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a incluir las rutas del vino de Andalucía en el sistema de patrimonio territorial contemplado en el POTA.

**29.** El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a acelerar la redacción y aprobación de todos los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional actualmente en elaboración, que afecten al litoral andaluz, procediendo a formular, antes de la finalización del primer semestre de 2007, los de aquellas comarcas litorales en las que aún no se ha hecho.

**30.** El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a recoger de manera específica dentro de los componentes del sistema de protección del patrimonio territorial de Andalucía recogidos en el POTA cada uno de los lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea incluidos en la Decisión de la Comisión, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, la lista de los citados lugares.

**31.** El litoral andaluz es un espacio estratégico para la Comunidad Autónoma debido a sus elevados valores ecológicos y a sus funciones económicas en sectores decisivos como el turismo y los servicios, las nuevas agriculturas, las actividades industriales o la pesca y la acuicultura, así como por su papel en las relaciones exteriores a través del sistema portuario y aeroportuario.

Esta diversidad de funciones hace que deba prestarse especial atención al objetivo de favorecer un desarrollo ordenado y sostenible de todo el litoral que garantice que pueda mantenerse, en el futuro, como el espacio más dinámico de Andalucía sin comprometer los recursos naturales básicos, el paisaje y la calidad ambiental.

Para ello es prioritario el desarrollo de los planes de ordenación del territorio de cada ámbito litoral de forma que, a corto plazo, el conjunto del litoral disponga de modelos de ordenación que expliciten los objetivos de desarrollo territorial, productivo y ambiental.

**32.** Las zonas interiores de Andalucía, tanto las de áreas de campiña como las zonas de montaña, constituyen una pieza esencial del territorio de la Comunidad en las que recae una importante responsabilidad para el mantenimiento tanto de las actividades productivas agrarias, como de los valores ecológicos y paisajísticos del conjunto de Andalucía. Las zonas rurales de Andalucía garantizan su futuro a través de la potenciación de sus sistemas urbanos (las redes de ciudades medias y las redes de pueblos y ciudades de las zonas de sierra) entendidos como un patrimonio de primer nivel, a la vez que como una potencialidad para el desarrollo de los sistemas productivos locales. Las estrategias de modernización de la agricultura, del desarrollo forestal y ganadero, así como las dirigidas a potenciar los sectores industriales y de servicios en sus economías urbanas, han de entenderse como

una prioridad para el desarrollo territorial del conjunto de Andalucía, con el objetivo de mantener la población y mejorar sus niveles de calidad de vida, a la vez que se garantiza un uso sostenible de los recursos naturales y el paisaje. Especial importancia han de tener los programas relacionados con la promoción del desarrollo rural, en sintonía con las orientaciones de la Unión Europea, y apoyando los instrumentos de cooperación territorial ya consolidados a través de los grupos de desarrollo rural. Desde el punto de vista de las comunicaciones, se considera prioritario garantizar una adecuada accesibilidad del conjunto de las zonas del interior mediante la potenciación de los ejes viarios de primer nivel (Eje Diagonal Intermedio Estepa-Úbeda, Linares-Albacete, Granada-Córdoba-Badajoz-Lisboa, Valle del Almanzora, Huelva-Badajoz), así como mediante el desarrollo de una política de mejora de la accesibilidad, tanto interna como con el exterior, de cada ámbito territorial, atendiendo a sus particularidades económicas, territoriales, ambientales y paisajísticas.

**33.** El ferrocarril debe constituirse en uno de los elementos fundamentales para el desarrollo de los sistemas de comunicaciones de Andalucía. Andalucía ha sido pionera en el desarrollo de la alta velocidad ferroviaria en España a través del eje Sevilla-Córdoba-Madrid y, más recientemente, con el eje Córdoba-Málaga. La Comunidad Autónoma debe marcarse como objetivo la conexión de todos los centros regionales entre sí y con el exterior de forma que el ferrocarril se convierta en un modo de transporte competitivo que permita, no sólo integrar plenamente a Andalucía en las redes española y europea, sino también el futuro desarrollo de los servicios de alta velocidad interiores de Andalucía. Ello requiere el desarrollo de las siguientes conexiones:

- La conexión con el Levante a través de Almería.
- La conexión del eje ferroviario transversal Sevilla-Granada-Almería.
- La conexión Sevilla-Cádiz.
- La conexión Sevilla-Huelva-Faro.
- La conexión Córdoba-Jaén-Madrid.
- La conexión Algeciras-Bobadilla.
- Completar el eje ferroviario del Mediterráneo desde Almería hasta Cádiz.
- El estudio de las conexiones entre Jaén-Granada, Granada-Motril y Guadix-Baza-Levante.

Paralelamente, debe ser también objetivo prioritario para Andalucía garantizar la operatividad de la red ferroviaria de mercancías que conecte a todos los puertos de interés general con la red de áreas logísticas y con el exterior de la Comunidad. Ello supone, junto al desarrollo de los ejes de altas prestaciones de tráfico mixto, mantener y mejorar los ejes de la red convencional y, de manera especial, las conexiones de Linares y de Huelva, y Sevilla con la Ruta de la Plata, por su función esencial para las comunicaciones de los puertos hacia el interior. Igualmente ha de destacarse la importancia estratégica del eje Algeciras-Madrid-París que conecta al mayor puerto español a través de una línea integrada dentro de los proyectos prioritarios de la red transeuropea. Además, el conjunto de la red convencional ha de seguir desempeñando importantes funciones territoriales tanto para el transporte de mercancías como de viajeros en servicios regionales y de cercanías. En este sentido debe ser prioritaria la protección y mantenimiento de toda la red ferroviaria existente para el desarrollo de los servicios actuales y otros que pueden prestarse en el futuro. Finalmente, el ferrocarril y los sistemas tranviarios y de metro han de ser una de las opciones clave para la mejora y modernización del transporte público en los ámbitos metropolitanos.

**34.** La plena integración de Andalucía dentro del Arco Mediterráneo europeo debe ser uno de los objetivos fundamentales del desarrollo territorial para el conjunto de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, se considera de la máxima prioridad la ejecución de las conexiones ferroviarias entre Almería y el levante peninsular, que, a corto plazo, den continuidad al eje ferroviario del Mediterráneo español y europeo, y su prolongación a través del eje ferroviario transversal (Almería-Granada-Sevilla), de la conexión con Linares y Madrid, y del conjunto del eje ferroviario del Mediterráneo hasta Cádiz, potenciando así la integración económica del conjunto de Andalucía y de las provincias orientales, y reforzando a la vez la dimensión internacional de sus puertos, con especial atención a sus funciones en relación con el norte de África.

**35.** El papel geoestratégico a escala internacional del área del Estrecho de Gibraltar, reforzada a través de los acuerdos recientemente alcanzados entre el Reino de España y el Reino Unido, requiere la potenciación del desarrollo territorial del ámbito del Campo de Gibraltar, con el doble objetivo de reforzar sus funciones económicas y en los sistemas de transporte y, a su vez, mejorar la calidad de vida de su población.

En este sentido, desde la política territorial, algunos de los principales objetivos han de ser: el desarrollo de las infraestructuras portuarias de la Bahía de Algeciras, el reforzamiento de su articulación y complementariedad con el puerto de la Bahía de Cádiz, la mejora de su accesibilidad a través de las redes viarias y ferroviarias de primer nivel (autovía Cádiz-Algeciras, ferrocarril de altas prestaciones Algeciras-Madrid-París –proyecto prioritario de las redes transeuropeas–), la potenciación del uso conjunto del aeropuerto de Gibraltar y el desarrollo de la Zona de Actividades Logísticas.

A medio plazo debe continuar impulsándose el proyecto de enlace fijo entre Europa y África a través del Estrecho, así como el desarrollo de la conexión ferroviaria entre el Campo de Gibraltar y la Bahía de Cádiz y la conexión ferroviaria del litoral mediterráneo.

**36.** La zona central de Andalucía, el pentágono interior delimitado por los centros regionales de Jaén, Córdoba y Granada y por el ámbito del área de Antequera-Estepa, debe ser potenciada como una pieza territorial clave para el desarrollo regional. Desde Estepa, pasando por las ciudades medias del sur de Córdoba y Jaén (Puente Genil, Lucena, Cabra, Baena, Martos, Torredonjimeno y Jaén capital, Úbeda y Baeza), se configura un territorio en que se localizan



una parte importante de las ciudades medias de la Comunidad Autónoma, con un importante potencial de desarrollo socioeconómico. El desarrollo económico de estas ciudades pasa, en gran medida, por reforzar su posición en los ejes de comunicación de primer nivel a escala regional, como base a partir de la cual favorecer el aprovechamiento del potencial que ofrecen los diversos sistemas productivos locales. Es por ello que se considera prioritario el impulso a la culminación del Eje Diagonal Intermedio como eje viario de gran capacidad entre Úbeda y Estepa. Este eje ha de complementarse con otras vías de gran capacidad como la Linares-Albacete, que le da continuidad hacia el Arco Mediterráneo, y la Granada-Córdoba-Badajoz-Lisboa, que conecta el interior de Andalucía con la Ruta de la Plata y Portugal.

**37.** El conjunto montañoso de Sierra Nevada, en las provincias de Granada y Almería, ha de ser considerado como un espacio estratégico para el conjunto de Andalucía.

Sus valores ecológicos, que le hacen ser reconocido como uno de los más emblemáticos espacios naturales protegidos de la península ibérica, surgen de su singularidad como el área de alta montaña alpina más meridional de Europa. Ello le ha permitido desarrollar, de manera compatible con la conservación ambiental, las actividades del turismo de nieve que se configura como una especialización fundamental para el conjunto del sector turístico en Andalucía. Por todo ello, desde la ordenación del territorio, Sierra Nevada ha de ser entendida como una pieza singular de Andalucía en la que ha de ponerse en práctica un modelo de desarrollo sostenible ejemplar que garantice la conservación de los recursos, el aprovechamiento de las potencialidades económicas y la mejora de la calidad de vida de las poblaciones locales de su entorno.

**38.** El territorio de Doñana constituye uno de los referentes más importantes a nivel internacional de los valores ecológicos y las políticas de protección de la naturaleza. Esta singularidad hace que deba ser considerado, desde la ordenación del territorio, como un valor fundamental de Andalucía y, consiguientemente, deba potenciarse el mantenimiento de políticas de desarrollo sostenible que, desde la prioridad de su conservación, garanticen en paralelo el fomento de los sectores productivos del ámbito y la mejora de la calidad de vida de las poblaciones locales.

**39.** La relación entre Andalucía y Portugal ha de entenderse como un aspecto de especial relevancia territorial y económica para el conjunto de la Comunidad Autónoma. Junto a los objetivos de desarrollo global de estas relaciones, desde la ordenación del territorio ha de prestarse especial atención al desarrollo de las zonas de contacto entre ambos países: la provincia de Huelva y las regiones portuguesas de Algarbe y Alentejo. Ello requiere el impulso de los programas de cooperación entre Andalucía y Portugal a través de los instrumentos de desarrollo transfronterizo de la Unión Europea. Algunos de los aspectos fundamentales de esta integración territorial tienen que ver con el desarrollo y mejora de las comunicaciones entre las localidades de la zona, así como de los ejes de primer nivel que potencien la articulación entre el conjunto de Andalucía y el país vecino, especialmente las conexiones viarias con Lisboa, y la conexión ferroviaria Huelva-Faro.

**40.** La estructura territorial de la provincia de Jaén ha de considerarse como un recurso potencial para el desarrollo. La importancia de las redes de ciudades medias del área norte y oeste de la provincia (Andújar, Linares, Bailén, La Carolina, Martos, Torreónjimen, Jaén capital, Úbeda, Baeza, Alcaudete y Alcalá la Real) ofrece importantes oportunidades para el desarrollo y diversificación de los sectores productivos, potenciando su posición en los ejes principales de comunicaciones (el eje Andalucía-Madrid y, en el futuro, el Eje Diagonal Intermedio, la conexión Linares-Albacete y el eje Granada-Córdoba-Badajoz-Lisboa), lo que le otorga especiales ventajas para el desarrollo de funciones logísticas a escala regional. En paralelo, el conjunto de la provincia se caracteriza por la existencia de espacios de elevado valor ecológico, especialmente los Parques Naturales de Cazorla, Segura y Las Villas y de Sierra Mágina, que, junto a los objetivos de conservación, han de poner en práctica programas dirigidos específicamente a favorecer un desarrollo compatible de las actividades productivas locales. Así mismo, la totalidad de la provincia cuenta con uno de los más destacados legados del patrimonio histórico y cultural que deben ser aprovechados como recurso económico que favorezca, a su vez, la conservación y mejora de dicho patrimonio. La base económica del sector agroindustrial del olivar, uno de los grandes recursos de la provincia, requiere la puesta en marcha de estrategias de modernización, innovación y diversificación que permitan afrontar el futuro del olivar de la provincia desde una posición competitiva. Todo ello exige el mantenimiento de políticas de desarrollo socioeconómico globales para la provincia que abarquen de manera integrada un conjunto de cuestiones esenciales: sistemas de comunicaciones, desarrollo de los sectores productivos, fomento de la innovación tecnológica, potenciación de los programas de desarrollo rural, protección de la naturaleza, y aprovechamiento económico de los valores del patrimonio natural y cultural.

**41.** La Costa del Sol malagueña debe ser reconocida como un área singular dentro de la Comunidad Autónoma, con personalidad propia y de dimensión internacional, que desempeña un papel estratégico, actual y futuro, para el conjunto de la economía andaluza y española. En este sentido deben abordarse el desarrollo de las infraestructuras y los equipamientos y las políticas de fomento y cualificación turística, en el marco de la ordenación del territorio.

**42.** El Guadalquivir constituye un elemento fundamental para entender el territorio y la historia de Andalucía. Su cuenca se extiende por las provincias de Jaén, Granada, Córdoba, Sevilla, Huelva y Cádiz, por lo que constituye una pieza clave para el desarrollo económico y la gestión sostenible de los recursos hídricos de la Comunidad Autónoma. Por ello, la Comunidad Autónoma debe desempeñar un papel protagonista en su gestión tal como se recogerá en el nuevo Estatuto de Autonomía. Desde la ordenación del territorio debe darse una especial atención no sólo al conjunto de su cuenca, sino, específicamente, al propio curso del río, que desde su nacimiento a su desembocadura recorre espacios naturales, zonas agrícolas de regadío, pueblos y ciudades, que encuentran su fundamento histórico, actual y de futuro, precisamente, en su relación con el río. De esta forma se considera prioritario el desarrollo de un programa específico sobre el Guadalquivir que aborde tanto los aspectos ambientales como territoriales, económicos y culturales en base a un proyecto de interés regional en el que cooperen el conjunto

de las Administraciones públicas y agentes sociales implicados. **43.** Potenciación de los órganos supramunicipales para desarrollar la gestión y planificación del transporte público en los ámbitos metropolitanos.

**44.** Desarrollo de una política de vivienda protegida de ámbito supramunicipal en los ámbitos metropolitanos de Andalucía.

**45.** Potenciar el papel del transporte marítimo dentro de los servicios de transporte público metropolitano.

**46.** Favorecer la consolidación de los diferentes sistemas productivos locales existentes en Andalucía como elemento de vertebración territorial que permita aprovechar los recursos y potencialidades de cada parte del territorio.

**47.** Potenciar el aprovechamiento de los recursos energéticos renovables existentes en Andalucía, como estrategia de desarrollo regional sostenible.

**48.** Favorecer la extensión de las redes de banda ancha y, en general, de las infraestructuras y servicios de telecomunicaciones vinculados con el desarrollo de la sociedad de la información, dando prioridad a la cobertura de las áreas rurales.

**49.** En el marco de las políticas de protección y mejora de los ríos andaluces, debe considerarse la singularidad del río Genil y ponerse en marcha un programa de ordenación y recuperación sobre el mismo. **50.** El regadío ha de considerarse como un elemento fundamental del sistema agrario andaluz que, desde los principios de gestión sostenible, debe abordar importantes procesos de modernización que favorezcan su consolidación y, en su caso, desarrollo, a partir de un uso eficiente y ahorrador del agua, como principio que ha de orientar el conjunto de la política hidráulica, y especialmente la de nuevas infraestructuras. Especial mención ha de hacerse a la importancia de mantener los regadíos tradicionales de las zonas de montaña por su papel en las economías locales y sus valores como recurso ambiental y paisajístico.

**51.** Impulsar la elaboración de la cartografía de riesgos naturales y tecnológicos en Andalucía.

**52.** Formulación de un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional para el Valle del Almanzora.

**53.** Dar continuidad a las políticas de mejora de las comunicaciones viarias del conjunto de la provincia de Almería y, en especial, las del Valle del Almanzora, y las conexiones entre el norte y sur de la provincia, dando respuesta a las necesidades de los diferentes sistemas productivos locales.

**54.** Favorecer instrumentos de reequilibrio territorial dirigidos preferentemente a las áreas del interior de la provincia de Almería que mejoren la calidad de vida y potencien las oportunidades de desarrollo económico, buscando un equilibrio con las zonas del litoral. Especial significación han de tener los ámbitos de La Alpujarra, área de Tabernas, Los Filabres, Almanzora y Los Vélez.

**55.** Continuar mejorando los sistemas de comunicaciones viarios del conjunto de la provincia de Cádiz, tanto hacia el exterior, como internamente, dando un adecuado nivel de servicio a las conexiones de cada ámbito territorial: la Sierra, la costa noroeste, La Janda y los ámbitos metropolitanos.

**56.** Destacar la importancia de la puesta en marcha de medidas dirigidas a favorecer el desarrollo de las zonas rurales de la provincia de Córdoba (fomento de uso turístico, sectores industriales endógenos y dotaciones): Sierra Morena-Pedroches, Valle del Guadalquivir y Sierras y Valles Béticos.

**57.** Necesidad de continuar la mejora de las comunicaciones viarias y la accesibilidad de manera específica en el ámbito del Valle del Guadiato y Los Pedroches en la provincia de Córdoba.

**58.** Prever la ampliación del ámbito de influencia del Centro Regional de Granada a nuevos municipios de su entorno.

**59.** Prever el desarrollo de ferrocarril de cercanías o tranvía en la costa granadina entre Motril y Almuñécar.

**60.** Garantizar, en el desarrollo de los ejes ferroviarios planificados la conexión de las ciudades de Motril y Loja.

**61.** Continuidad de las políticas de mejora de las comunicaciones viarias del conjunto de zonas de la provincia, en especial entre los ámbitos de los Montes de Granada y Alhama de Granada, así como de las conexiones desde el norte de la provincia con la Comunidad Autónoma de Murcia.

**62.** Incluir el hábitat de cuevas y la red de ciudades termales de la provincia de Granada dentro de los recursos del patrimonio territorial.

**63.** Continuar impulsando la mejora de las comunicaciones viarias y la accesibilidad de la provincia de Huelva, tanto en sus relaciones con el exterior como internas, prestando especial atención a las áreas rurales del Andévalo y la Sierra. Especial mención ha de hacerse a la mejora de las comunicaciones en la zona norte de la sierra y sus relaciones con el sur de Badajoz.

**64.** Impulsar el desarrollo de las actuaciones del Programa de la Dehesa de manera prioritaria en el ámbito del Andévalo y la Sierra de Huelva.

**65.** Continuar impulsando la mejora de la accesibilidad de la red viaria en la provincia de Jaén, atendiendo de manera específica a las necesidades de las zonas rurales y de montaña (Sierras de Cazorla y Segura, Sierra Mágina, Sierra Sur, Las Villas).

**66.** Impulsar la continuidad en las políticas de mejora de las comunicaciones del conjunto de zonas de la provincia de Málaga, prestando especial atención a las conexiones internas de cada zona y del interior con el litoral, atendiendo específicamente a los ámbitos del Valle del Guadalhorce, Serranía de Ronda, Axarquía Antequera y Costa del Sol.

**67.** Abordar actuaciones preventivas en materia de abastecimiento de agua potable en la provincia de Málaga, así como acometer las acciones necesarias en materia de saneamiento integral.

**68.** Impulso decidido al plan subregional del área metropolitana como instrumento imprescindible para reforzar la coordinación urbanística en el área de Sevilla y definir las prioridades y necesidades en materia de movilidad, áreas

Por lo demás, el artículo 9 del POTA dispone que, en cuanto a los mecanismos de información y publicidad del Plan, se establece que el mismo, podrá consultarse y obtener información de su contenido, en la Sede de los servicios centrales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes y en las Delegaciones Provinciales de esta Consejería, disponiéndose del mismo modo, los medios necesarios para incorporar sus principales contenidos y las actuaciones que se realicen en su desarrollo y aplicación, en el portal de la Junta de Andalucía y de la página web de la Consejería, de cara a posibilitar herramientas interactivas suficientes para facilitar su gestión<sup>806</sup>.

Hay un último factor en este proceso, en lo relativo al seguimiento del Plan, con lo establecido respecto al «*Informe de Desarrollo y Aplicación de la Política Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía*» (IDEAPTA), por el que se obliga la Junta cada dos años y en el que debe valorarse el grado de cumplimiento de la planificación territorial, de sus previsiones, la incidencia en la administración pública, los desajustes observados y medidas de corrección previstas y la conveniencia de modificación parcial o revisión. Y complemento necesario para este Informe es otro instrumento, ya previsto en La ley 1/94, denominado *Sistema de Información Territorial* con funciones de observatorio de la evolución del territorio, lo que lo convierte en un apoyo imprescindible de la política territorial.

---

libres, organización de espacios productivos, agua y energía, al objeto de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

**69.** Garantizar la conexión de Sevilla, como capital andaluza, con el resto de centros regionales, prestando especial atención al desarrollo de la red ferroviaria de alta velocidad, a los servicios regionales, y al impulso de sus centros logísticos, el puerto y el aeropuerto.

**70.** Impulso a las actuaciones del plan de transporte metropolitano del área de Sevilla, con especial atención a las redes de metro y cercanías, así como a la creación de plataformas reservadas para transporte público.

**71.** Mejora de la funcionalidad y el nivel de servicio de los ejes viarios que garantizan las conexiones interiores entre redes de ciudades medias, prestando especial atención a la comunicación del Bajo Guadalquivir con Cádiz, a los ejes que vertebran la Sierra Sur y posibilitan su conexión con el Centro Regional de Sevilla y con el litoral, a la conexión de las pequeñas ciudades de la Sierra Norte con Extremadura y con la red viaria de primer nivel, y a las comunicaciones entre las distintas estructuras organizadas por ciudades medias del interior con objeto de favorecer un desarrollo equilibrado.

<sup>806</sup> En cuanto a la fase previa de información del POTA antes de su aprobación, y como una muestra más de la aspiración por promover la cooperación interadministrativa en el proceso de elaboración (y posibles modificaciones posteriores) del Plan, el mismo se expuso a Información Pública y Audiencia a la Administración General del Estado y Diputaciones mediante la Resolución de la Consejera de Obras Públicas y Transporte, de 5 de octubre de 2005, sobre información pública del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (BOJA nº 201 de 14/10/2005). Ello venía a cumplir con el mandato recogido en la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de Andalucía, la cual en su artículo 8.3 dispone que “en el procedimiento de elaboración del plan se garantizará la información pública por un plazo no inferior a dos meses y la participación de las Administraciones y Entidades Públicas afectadas por razón de su competencia”; y de igual manera, cumplía con la disposición del Artículo 9.3 del Decreto 83/1995, de 28 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (BOJA nº 65, de 5 de mayo de 1995), por el que “una vez cumplimentados los trámites previstos en el apartado Anterior (Concluida la redacción del Plan, y previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía, el Consejero de Obras Públicas y Transportes lo elevará a la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos, a los efectos previstos en el artículo 2 a) del Decreto 12/1992, de 4 de febrero), el Consejero de Obras Públicas y Transportes someterá al Plan a información pública por un plazo de dos meses y, simultáneamente, dará audiencia a la Administración General del Estado y Diputaciones Provinciales. El período de información pública se anunciará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y en los medios de comunicación escrita de mayor difusión en Andalucía.

#### **IV. Las relaciones entre el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y el Planeamiento General Urbanístico**

##### **A) Introducción. El carácter vinculante y orientador del POTA**

Por último, es conveniente analizar una serie de efectos inmediatos que surgen de la entrada en vigor y aplicación del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, y que consisten básicamente en las relaciones (basadas en la situación jerárquica superior del POTA frente a los Planes Generales de Ordenación Urbana) que surgen entre las disposiciones contenidas en dicho Plan y el planeamiento municipal andaluz (PGOU).

En este sentido, ya autores como FERNANDO LÓPEZ RAMÓN indica que en la determinación de los efectos de los Planes de Ordenación del Territorio, estrategias o directrices territoriales, la legislación autonómica distingue entre efectos vinculantes y orientadores. Así, la vinculación completa alcanza, en el caso de los Planes (o Estrategias o Directrices) Territoriales Generales, a los restantes instrumentos de Ordenación Territorial, en función de su respectiva posición jerárquica, así como, en todo caso, a los planes urbanísticos municipales<sup>807</sup>.

Este carácter eminentemente normativo del Plan (teniendo en cuenta las observaciones sobre su discrepancia con el principio de legalidad que vimos anteriormente), viene además a reiterarse por la propia Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, la cual en su artículo 20.1 establece que, como ya tuvimos ocasión de comprobar anteriormente, los Planes de Ordenación del Territorio que se regulan en su articulado son públicos y vinculantes. De hecho y como bien señala ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS, el sistema de planeamiento de la Comunidad Autónoma de Andalucía está perfectamente escalonado, organizado sobre la base de las fuertes relaciones jerárquicas entre sus instrumentos, aunque el desarrollo de éstos no está expresamente previsto que se produzca progresivamente y en cascada.

---

<sup>807</sup> En cambio, el autor en *Introducción...* sic, pág. 60, hace una interpretación muy interesante en nuestra opinión, en torno a los efectos de los Planes sobre la políticas sectoriales, los cuales suelen ser en este caso simplemente orientadores, lo cual significa que, a la hora de la toma de decisiones sectoriales, que deben tenerse en cuenta los objetivos y demás elementos establecidos por el planeamiento territorial, pero permitiéndose la adopción de otras soluciones por parte de la autoridad sectorial competente con la correspondiente motivación. Sin embargo, sólo compartimos este efecto orientador en este punto, en relación a las políticas sectoriales estatales que afecten a la Comunidad Autónoma, ya que para las políticas sectoriales autonómicas sí serían plenamente vinculantes las disposiciones del Plan regional, aunque el autor seguidamente extienda esa función orientadora también a los planes sectoriales regionales en base a que para ejecutar los contenidos de los planes, estrategias o directrices territoriales, suelen regularse programas y otros instrumentos actuaciones concretas con previsiones temporales, financieras y organizativas, y cuya aprobación se reserva al Gobierno autonómico, normalmente a iniciativa del Departamento competente por razón de la materia sectorial y, en todo caso, del Departamento de Ordenación del Territorio.

Así, el POT A vincula a los Planes de Ordenación Territorial de Ámbito Subregionales y a los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (artículo 22.1 LOTA); y así escalonadamente los Planes Subregionales son vinculantes asimismo para los Planes con Incidencia en la Ordenación Territorial y para el Planeamiento Urbanístico<sup>808</sup>.

Como ejemplo, y en cumplimiento de otra de las resoluciones del Parlamento de Andalucía incorporadas al POT A dentro de su última fase de elaboración y aprobación, el Gobierno andaluz ha elaborado, posteriormente a la aprobación y entrada en vigor del propio Plan y en desarrollo de las previsiones contenidas en su punto 53, un Decreto sobre instalaciones de campos de golf (Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía), norma que disociará estos proyectos de los desarrollos urbanísticos y residenciales, y establecerá parámetros limitativos en cuanto a tamaño e impacto ambiental y paisajístico, logrando con ello que dichas instalaciones deportivas se sitúen en el lugar paisajístico más idóneo, y las promociones urbanísticas situadas a media o corta distancia del terreno de juego, pero en suelo legal y urbanizable, evitando así situaciones como las que hasta ahora se estaban produciendo en las que una gran parcela de terreno rústico o no urbanizable, situada a unos pocos kilómetros del casco urbano se convertía en un campo de golf rodeado de bloques o interminables filas de adosados<sup>809</sup>.

## **B) Las limitaciones al crecimiento urbano contenidas en el POT A, y su necesaria adaptación por los PGOU**

---

<sup>808</sup> Además, el autor en *La Ordenación del Territorio...sic*, pp. 573 y 574, señala que el desarrollo de este sistema no tiene porqué producirse en cascada, pues aunque las relaciones de jerarquía entre los instrumentos sí parecen bastante claras en la Ley 1/1994, en ella no se exige en ningún momento que los Planes Subregionales ni que los Planes con Incidencia en el Territorio sean necesariamente la concreción de lo establecido en los Planes Subregionales. Así lo deduce el autor incluso del contenido previsto de las determinaciones del POT A y de los Planes Subregionales (artículos 7 y 11 LOTA). En efecto, en el artículo 7.1.h) y en el 11.1.d) se prevé que estos instrumentos de planificación concreten las determinaciones de los planes existentes que se encuentren vinculados a ellos y que deben ser objeto de adaptación (Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional, con Incidencia en la Ordenación del Territorio y Urbanísticos); de hecho, como hemos tenido ocasión de comprobar en este mismo Capítulo de este estudio, se han estado elaborando al mismo tiempo el POT A y varios Planes Subregionales, que en algunos casos estuvieron en un estado de tramitación más avanzada que el plan de ámbito regional.

<sup>809</sup> Dicha aspiración se encuentra recogida expresamente en el punto 53 del POT A, en el que, con la consideración de Directriz, al regular la urbanización de las áreas turísticas señala en su apartado 3.h) que “el planeamiento urbanístico y territorial orientará la ordenación del espacio turístico según los siguientes criterios básicos: (...) Considerar las instalaciones turísticas singulares destinados al ocio, deporte y espacios libres (campos de golf, parques temáticos...), desde su propio valor añadido en cuanto que instalaciones especializadas de altas prestaciones y servicios, y con total independencia de las promociones inmobiliarias asociadas. El planeamiento territorial establecerá las condiciones que deben cumplir estas instalaciones, atendiendo especialmente las condiciones de calidad, de integración urbana y paisajística y la garantía de viabilidad económica de las actuaciones, pudiendo establecer la localización concreta de aquellos equipamientos que tengan un carácter supramunicipal”; y en el apartado 5, que “con el fin de garantizar su correcta integración territorial y ambiental, se elaborará una disposición normativa durante el primer semestre de 2007, que regule la instalación de campos de golf en Andalucía, disociándolos del desarrollo urbanístico y estableciendo los parámetros limitativos para regular su tamaño e impacto ambiental y paisajístico”.

## **1. Estudio del artículo 45.4.a) del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía**

### **a) La necesidad de la ordenación del crecimiento municipal por los Planes de Ordenación Territorial**

A la hora de analizar correctamente el contenido de esta disposición del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, es apropiado en nuestra opinión realizar un breve comentario sobre la habilitación que posee la Administración autonómica para establecer ciertos límites o coordenadas a los municipios de su territorio, en relación a su propio crecimiento espacial.

En este sentido, destaca la opinión de autores como AINA SALOM PARETS, la cual afirma que las legislaciones autonómicas, desde su competencia en materia de Ordenación del Territorio, deben llevar a cabo políticas integrales que contribuyan de una vez por todas a la implantación de un uso sostenible del suelo, en atención a la consecución del interés general a largo plazo (entendido, en su opinión, como mayor crecimiento económico, mejora del medio ambiente, mayor producción de riqueza, servicios de calidad, recuperación de suelos degradados, etcétera)<sup>810</sup>.

Y, consecuentemente, para esta autora las nuevas políticas legislativas se deben traducir en textos normativos que deberán establecer y ordenar el crecimiento de un determinado lugar, en base a toda una serie de parámetros, tales como las demandas económicas y demográficas reales y potenciales existentes en un concreto municipio; la capacidad de absorber el crecimiento urbano; la dotación y capacidad de los servicios e infraestructuras existentes y el medio natural en el que se va a desarrollar la futura urbanización<sup>811</sup>.

En este sentido, es igualmente interesante la opinión de FERNANDO LÓPEZ RAMÓN, el cual cuando estudia los límites a las competencias urbanísticas de los municipios distingue tres tipos de límites, como son los derivados de las propias competencias de las Comunidades Autónomas en materia urbanística, los que resultan de las competencias sobre Ordenación

---

<sup>810</sup> *Las limitaciones al crecimiento...cit.*, pp. 59 y 60.

<sup>811</sup> Igualmente, para SALOM PARETS es importante apuntar que, partiendo de la visión integradora que expone, los instrumentos de planificación para ser sostenibles deberán atender necesariamente a lo propio de un municipio pero en un contexto global, y de ahí la relevancia de los instrumentos de Ordenación del Territorio para hacer valer unas directrices que se deberán cumplir por todos los municipios, sin que ello suponga merma alguna al principio de la autonomía municipal de planificación. Se trata pues, de una consecuencia inmediata de la tutela que ejercerán las instituciones supramunicipales en relación con el acatamiento del marco normativo jerárquicamente superior, tanto nacional, comunitario e internacional.

Territorial de las Comunidades Autónomas, y los emanados de las competencias del Estado sobre elementos vertebradores del territorio nacional. Y en concreto, en lo que atañe a las limitaciones derivadas de la Ordenación del Territorio, afirma que se debe establecer una cierta jerarquía entre ésta y el urbanismo municipal<sup>812</sup>.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2004, de 13 de abril, reconoce que la decisión última de la ordenación del territorio municipal corresponde al propio municipio. Sin embargo, también deja sentado que “la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores”. (Fundamento Jurídico 12).

Concluye SALOM PARETS que, al no configurarse la autonomía local como una potestad absoluta y dominante, resulta que por encima del interés local hay un interés global que afecta a todos los ciudadanos, los cuales, aunque no sean residentes en un determinado municipio, tienen derecho a que no se deteriore el medio ambiente, y a que no se hipoteque el disfrute y la calidad de la vida de las generaciones futuras<sup>813</sup>. Y concluye que parte de la defensa sobre la necesaria aprobación de Planes Directores de Ordenación Territorial (PDOT) de carácter integral, por parte de las Comunidades Autónomas, para garantizar un desarrollo sostenible y una ocupación eficiente del territorio. Término “desarrollo” que, aclara, *denota cambio, transformación, progreso, crecimiento; si bien ahora, ese crecimiento debe armonizarse con el de sostenibilidad y el de asegurar la calidad de vida del ciudadano.*

#### **b) Análisis concreto de la limitación establecida en el artículo 45.4.a) del POT**

Sentado lo anterior y dentro ya del modelo de ciudad compacta que plantea el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, destaca el

---

<sup>812</sup> Este autor, en el estudio *Urbanismo municipal...* cit., pp. 207 a 218, señala en este sentido dos instrumentos a través de los cuales se relacionan ambas materias. De un lado, los efectos de las normas de Ordenación del Territorio que directamente prevalecen sobre el urbanismo municipal; y, en segundo lugar, pone énfasis en el desarrollo que deben llevar a cabo los municipios de las anteriores normas de OT, concretando los efectos de las mismas. En opinión de LÓPEZ RAMÓN, la exclusiva regulación detallada que pretende abarcar la normativa sobre Ordenación Territorial, ha tenido como consecuencia la falta de operatividad de la misma, haciendo de la OT en la experiencia española, por ahora, una teoría. Frente a esta situación, cabe reaccionar defendiendo la viabilidad de una Ordenación del Territorio autonómica, cuyo principal efecto consistiría precisamente en dirigir el urbanismo municipal, estableciendo el sistema de ciudades y las grades vocaciones territoriales dentro de cada Comunidad Autónoma.

<sup>813</sup> *Las limitaciones al crecimiento...* cit., pp. 61 y 62.

establecimiento en el artículo 45.4.a) del Plan<sup>814</sup> de una limitación a los ayuntamientos del 30% como máximo crecimiento de la población y de un 40% del suelo urbanizado en ocho años para usos industriales, turísticos o residenciales, lo cual en principio obligaría objetivamente a los ayuntamientos a revisar a la baja todos los PGOU (Plan General de Ordenación Urbana) en curso si sobrepasan este límite.

En este sentido, esta limitación del crecimiento de los núcleos de población urbana puede considerarse esta disposición como el que mayor polémica ha suscitado de todo el texto del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía<sup>815</sup>. De hecho, ha despertado una serie de críticas desde el punto de vista de su contenido, y de este modo, se le achaca que mientras supone un beneficio claro para las ciudades de gran población, que pueden permitirse un crecimiento quizás exagerado en algún caso, perjudica a los pequeños municipios con condiciones estructurales y naturales para permitir un mayor crecimiento como consecuencia de la rigidez de la norma<sup>816</sup>.

---

<sup>814</sup> Dentro de la sección 4ª titulada “orientación y control de los procesos de urbanización y calidad urbana”, tratando el artículo 45 de las características relativas al modelo de ciudad que se propone.

<sup>815</sup> En este sentido, el Plan considera, en consonancia con lo establecido en el artículo 45.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que el incremento del suelo urbanizable residencial superior al 40% del suelo urbano debe ir referido no sólo al suelo urbano consolidado o no consolidado clasificado como tal por el PGOU en cada uno de los municipios de Andalucía, sino que ha de computar también el suelo urbanizable transitorio, entendido éste como aquel suelo urbanizable ya previsto en el PGOU que se revisa y que ha obtenido aprobación inicial el instrumento de desarrollo más preciso (Plan Parcial) antes del acuerdo de aprobación inicial del documento de revisión del PGOU, y que figura como tal recogido en el mismo.

Así, al establecer el modelo de ciudad disponiéndose textualmente y con carácter normativo (y por lo tanto obligatorio para todos los municipios andaluces) en el Artículo 45, apartado 4.a) que: “Como norma y con criterio general, serán criterios básicos para el análisis y la evaluación de la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística con el modelo de ciudad establecido en este Plan los siguientes: a) la dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográficos, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y de su relación con la tendencia seguida para dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos. Con carácter general, no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito”. Como vemos, se configura como una determinación normativa de obligado cumplimiento, criterio general y a su vez básico para el informe de incidencia territorial, pero a la vez modulable, pudiendo caer en discrecionalidad administrativa, dado que apartarse de dicha limitación, deberá ser justificada y admitida por el órgano autonómico competente.

En desarrollo de esta cuestión, la Instrucción 1/2007 de la Secretaría General de Ordenación del territorio de 10 de mayo de 2007, marca unas pautas a seguir en la elaboración y tramitación de los informes de incidencia territorial de los Planes Generales, respecto a la valoración de las determinaciones del planeamiento, se han de emitir sobre los PGOU, sus previsiones (totales o parciales), y a las modificaciones que afecten a la ordenación estructural, especialmente los cambios de clasificación, actividades de intervención singular y sistemas generales de incidencia supramunicipal. A tal efecto, la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística, se debe pronunciar en aquellos crecimientos para usos residenciales y turísticos que supongan un incremento superior al 30% de la superficie del suelo con la urbanización y edificación ejecutadas de acuerdo con el plan general vigente y un aumento de más del 25% del número de viviendas existentes en este suelo.

<sup>816</sup> También se critica que esta limitación indiscriminada en el crecimiento del suelo urbanizable, puede afectar también a crecimientos industriales. Esta cuantificación por igual del crecimiento de municipios con un desarrollo



Así, esta propuesta que se debatió a nivel Parlamentario en la fase de aprobación del Plan vista, se ha incluido en la norma 45.4.a) del POT publicado, estableciendo literalmente lo siguiente: *La dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográficos, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y su relación con la tendencia seguida para dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos. Con carácter general no se admitirán los crecimientos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional determinaran criterios específicos para cada ámbito.*

Se establece por tanto que, con carácter general, no se admiten los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable<sup>817</sup> superiores al 40% del suelo urbano existente<sup>818</sup>, ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Y como cuando se refiere a “suelo urbanizable” no distingue sus posibles usos, supondremos que se refiere para todo tipo de para desarrollos turísticos, industriales o residenciales.

Para AINA SALOM PARETS, se trata de una norma adoptada en aras a la consecución de un desarrollo urbanístico más equilibrado con la variable demográfica. Sin embargo, para la autora desde un primer momento, este precepto al recoger los incrementos de crecimiento permitidos utilizando la precisión “con carácter general”, ya estaba dando pie a la posible matización de dichos límites sobre la justificación de que ningún proyecto de interés general se podría quedar sin suelo. Y por otro lado, en relación con el inciso final de

---

dinámico y sostenible como los de desarrollo estático, puede originar en estos últimos un crecimiento puramente especulativo.

<sup>817</sup> El incremento debe ser respecto del que se contemple recogido en los planes generales vigentes, que no hayan iniciado aun su tramitación de forma real y efectiva, esto es, que no hayan obtenido todavía aprobación inicial.

<sup>818</sup> En relación al suelo urbano al que se refiere el POT, hay que señalar que en atención al artículo 45.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbana de Andalucía (LOUA), se considerarán como tal los terrenos que el Plan General de Ordenación Urbanística adscriba a esta clase de suelo por: formar parte de un núcleo de población existente o ser susceptible de incorporarse en él en ejecución del Plan, y estar dotados, como mínimo, de los servicios urbanísticos de acceso rodado por vía urbana, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica en baja tensión; estar ya consolidados al menos en las dos terceras partes del espacio apto para la edificación según la ordenación que el planeamiento general proponga e integrados en la malla urbana en condiciones de conectar a los servicios urbanísticos básicos reseñados anteriormente; haber sido transformados y urbanizados en ejecución del correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico y de conformidad con sus determinaciones.

Por tanto, el incremento de suelo urbanizable residencial superior al 40% del suelo urbano debe ir referido no sólo al suelo urbano consolidado o no consolidado clasificado como tal por el PGOU en cada uno de los municipios de Andalucía, sino que ha de computar también el suelo urbanizable transitorio, entendido éste como suelo urbanizable ya previsto en el PGOU que se revisa y que ha obtenido aprobación inicial el instrumento de desarrollo más preciso (Plan Parcial), antes del acuerdo de aprobación inicial del documento de revisión del PGOU, y que figura como tal recogido en el mismo.

dicho precepto, entendiendo que se deja patente que, al no ser la realidad urbanística uniforme, se deberán valorar los casos concretos en los que se deben de poder ajustar esos índices urbanísticos<sup>819</sup>.

Se trata de todas formas de una importante limitación, derivada de la propia naturaleza normativa del tipo de determinación utilizada por el Plan para su establecimiento<sup>820</sup>, y que va a requerir la modificación de la mayor parte de los planes generales que están actualmente en redacción, y que realicen propuestas de nuevos crecimientos urbanos realmente desmesuradas<sup>821</sup>. Sin embargo al tratarse de una propuesta de aplicación a todos los municipios andaluces, creemos que va a generar incongruencias en su aplicación<sup>822</sup>.

Así, primeramente y como afirma PEDRO ESCRIBANO COLLADO<sup>823</sup> el sistema de planificación territorial diseñado en la LOTA se resiente, al no preverse que las previsiones del POTA puedan ser vinculantes para el planeamiento urbanístico, ya que la fórmula legal de limitar su efecto vinculante a los planes subregionales y a los sectoriales, aunque discutible para el autor, puede sustentarse en el sometimiento de los PGOU a aquéllos, lo que no impide que su efectividad quede diferida hasta el momento de su aprobación y publicación. Y para evitarlo, la Ley establece el carácter obligatorio de las determinaciones del POTA, en todo caso, para las Administraciones públicas y, de este modo, el resultado es paradójico porque el Plan obliga a estas

---

<sup>819</sup> *Las limitaciones al crecimiento...* cit., pp. 442 a 448.

<sup>820</sup> De este modo, se configura como una determinación normativa de obligado cumplimiento, criterio general y a su vez básico para el informe de incidencia territorial, pero a la vez modulable, pudiendo caer en discrecionalidad administrativa, dado que apartarse de dicha limitación, deberá ser justificada y admitida por el órgano autonómico competente.

<sup>821</sup> En aplicación de esta regulación, AINA SALOM PARETS pone como ejemplo, en *Limitaciones al crecimiento...* cit., pp. 443 y 444, la acertada decisión que se adoptó en la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Sevilla, relativa a la aprobación de la suspensión definitiva del proyecto del Plan General de Ordenación Urbanística del municipio de Castilleja del Campo, con fecha de 28 de abril de 2004. Se trató de una actuación de la Delegación Provincial que se adecuaba totalmente a las directrices derivadas del POTA, que limita el crecimiento urbano al 40% y el demográfico al 30%. En concreto, indica la autora que desde la referida Institución se denegó la aprobación definitiva del citado planeamiento municipal puesto que se consideró que este preveía ampliar el parque de viviendas de 269 a 1.109, dando como resultado un incremento considerable del número de habitantes. Desde la Junta Provincial, se pone el acento en la necesidad de respetar las directrices del POTA y, en consecuencia, se entiende que las distintas cifras propuestas en cuanto a suelo urbanizable sectorizado y no sectorizado quedan alejadas de los parámetros de sostenibilidad incorporados al POTA y recogidos en su norma 45.4.a).

<sup>822</sup> A modo de ejemplo, en aproximadamente veinte municipios, del interior de la provincia de Almería, la población no llega a los 300 habitantes (Almócita, Beires, Cóbdar, Olula de Castro, Velefique, etc.), lo que implica que el techo poblacional del nuevo Plan General en redacción no podrá ser superior a los 390 habitantes, límite que no parece razonable ya que el esfuerzo que exige la formulación de una figura de planeamiento municipal, las demandas reales de segunda residencia en estos municipios (con una población de fines de semana, muy superior a la de derecho) y la importancia de este sector en la economía municipal, requieren unas propuestas de la planificación urbanística con más reservas para nuevos crecimientos, que en estos casos no pueden entenderse como desmesuradas.

<sup>823</sup> *Ordenación Territorial...* sic, pág. 52.

Administraciones (incluidas las Corporaciones Locales), pero no a su planificación territorial.

Por ello, hubiera sido más adecuado en nuestra opinión, que esta determinación hubiera tenido el carácter de directriz y no de norma, y en cualquier caso no hay que olvidar que los Planes Subregionales pueden limitar aún más en determinados territorios este crecimiento. Y de este modo, sería más acertado que la propuesta de limitar la superficie del nuevo suelo urbanizable y la población máxima en los nuevos planes generales, incorporase un distinto nivel de aplicación en función de la población del municipio y si este dispone o no de planeamiento general.

También se plantean dudas sobre los siguientes conceptos utilizados por esta regulación:

- Cuando se propone que los nuevos crecimientos no podrán suponer incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente, se está refiriendo al suelo urbano clasificado por el plan en vigor o se podrá incluir aquel que haya adquirido tal condición en desarrollo de las determinaciones del plan vigente (y que estaba clasificado como urbanizable). Se trata solo del suelo urbano consolidado o también del no consolidado. Son dudas que no quedan resueltas con la redacción realizada.

- El límite de incrementos de población superiores al 30%, se refiere a la población de hecho o a la de derecho. Recordemos que según ÁNGEL BALLESTEROS FERNÁNDEZ<sup>824</sup>, la población de derecho del municipio esa constituida por el total de residentes inscritos en el padrón municipal de habitantes, presentes y ausentes. La suma de los residentes presentes y de los transeúntes constituye la población de hecho.

Sin embargo y pese a las consecuencias más o menos negativas que para los intereses de crecimiento urbanístico se puedan generar en los distintos municipios andaluces<sup>825</sup>, creemos que, haciendo un análisis jurídico de la posibilidad de que esta norma de carácter reglamentario pueda afectar a la autonomía local en materia urbanística, esta medida, si bien sería congruente aparentemente con lo dispuesto con carácter general en los artículos 7, 8.1 y 9.A.a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de

---

<sup>824</sup> *Manual de Administración Local. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Granada 1987, página 49.

<sup>825</sup> Así, en municipios de población importante no debería generar conflictos en su aplicación ya que, no se puede olvidar, que en el caso de que las previsiones de los Planes Generales se agoten (incluso antes de los ocho años de su vigencia) el municipio estará habilitado para proceder a la revisión de su Plan General y ampliar las propuestas para su crecimiento urbano, siempre y cuando estas sean compatibles con la legislación territorial y sectorial. En municipios que cuenten con suficiente y cualificado personal administrativo proceder a la revisión del Plan General no es problemático, sin embargo en municipios pequeños la redacción del planeamiento es muy compleja y dada su escasa capacidad de gestión municipal se suele prolongar mucho en el tiempo.

Andalucía (el cual dispone como marco de esta Ordenación las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial, y entre éstos y como instrumento máximo, el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía), sin embargo no parece adoptar para ello la mejor figura dispositiva.

Esto es, tal declaración legal parece insuficiente para fundamental la inclusión obligatoria y directa de determinaciones concretas en los planes urbanísticos municipales, teniendo en cuenta además que la LOTA no prevé este efecto directo a favor del POT (artículo 22), y esta es la línea en la que bascula la norma 45.4.a) del Plan<sup>826</sup>.

Así, hay autores que si consideran su adecuación formal, como por ejemplo JOSÉ ORTÍZ MALLOL, el cual opina que el artículo 45.4.a) del POT es ejemplo ajustado a Derecho de la relación que media entre la Ordenación Territorial y la Urbanística, articulándose un sistema que permite sujetar los crecimientos inherentes a todo planeamiento urbanístico, a los principios rectores de la Ordenación Territorial general desde la superioridad jerárquica de la misma. Por lo tanto, para el autor no se vulneraría en consecuencia la competencia municipal, toda vez que quedan abiertas a la Corporación Local las distintas soluciones de diseño de la ciudad futura, si bien se predetermina un límite de crecimiento de cada municipio que origina, en el conjunto de los mismos y respecto del territorio de Andalucía, una clara incidencia territorial, dando paso -de esta forma- al ejercicio competencial autonómico<sup>827</sup>.

Sin embargo, MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ, autor con el que nos alineamos en este sentido, no se posiciona favorable a esta interpretación. Así, LÓPEZ BENÍTEZ argumenta, uniendo para ello este tema con la demora en la aprobación de este Plan, que la misma ha ido produciendo unos resultados funestos en su opinión, no sólo porque, invirtiendo la pirámide normativa que pretende establecer la LOTA se hayan aprobado Planes Subregionales antes

---

<sup>826</sup> Así, JOSÉ ORTÍZ MALLOL comenta en tal sentido en *Comentarios...sic*, pág. 347, sobre este artículo 7 de la LOUA, que en la distribución competencial desarrollada por tal Ley, se reserva la Administración Autonómica la competencia de aprobación definitiva del planeamiento urbanístico general, con lo que -orgánicamente- se diseña un sistema que permite cohonstar la adecuación del planeamiento urbanístico territorial mediante el control de legalidad, siendo éste el que le es dado practicar al órgano autonómico en el trámite de aprobación definitiva sobre la propuesta presentada por la autoridad municipal.

<sup>827</sup> De este modo, para este autor (*Comentarios...sic*, pág. 348), hay que tener en cuenta que el crecimiento poblacional y espacial requiere de determinadas inversiones no generadas por el propio planeamiento urbanístico en ejecución (equipamientos supramunicipales e infraestructuras), cuya financiación depende de fondos autonómicos o gestionados por la Administración Autonómica. La consideración de la incidencia territorial de unos crecimientos exorbitantes obedece para el autor, a la necesidad de limitar el crecimiento en el conjunto del territorio andaluz a las reales posibilidades de dotar a tales suelos de los servicios que permitan cumplir los estándares de calidad propios del Estado Social y de una sociedad avanzada. Y concluye afirmando que esta disposición del POT es, en sí misma, más que una opción de política territorial, la consecuencia necesaria del carácter irrenunciable de las competencias sectoriales que por parte de la Administración Autonómica han de desarrollarse sobre los nuevos desarrollos.

de contar con el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, sino también porque desde el punto de vista urbanístico, algunas de las determinaciones más novedosas que adopta la LOUA se encuentran fuertemente vinculadas a algunos de los contenidos del POTA, lo que a su vez está obligando a la adopción de soluciones un tanto coyunturales por la vía menos apropiada de la normativa reglamentaria<sup>828</sup>.

Aparte de esta argumentación, es interesante también, en nuestra opinión, traer aquí a colación la afirmación que realiza PEDRO ESCRIBANO COLLADO, cuando dice que la LOTA no prevé que el POTA extienda sus efectos directamente al planeamiento urbanístico, en los mismos términos sí establecidos para los planes territoriales citados (como los de ámbito subregional), constituyendo para el mismo simplemente el "marco de referencia" con el sentido y alcance ya vistos, lo cual resulta para el autor (lo cual compartimos) sorprendente y a la vez contradictorio con el carácter vinculante que para las Administraciones públicas tienen sus Normas y Directrices<sup>829</sup>.

Sin embargo y como ya se ha comentado anteriormente, el POTA va a condicionar en gran medida la actividad urbanística de los Ayuntamientos, lo cual ha generado no pocas posiciones encontradas de los mismos a su entrada en vigor y en este sentido, no faltan opiniones que reclaman la necesidad de que el Plan sea sometido a decisión de los Tribunales Contencioso-Administrativos. No en vano ya han existido hasta la fecha del presente Estudio, dos pronunciamientos claros a este respecto por parte del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía; en concreto, mediante un auto de 9 de marzo y otro de 25 de julio de 2007, al poco tiempo de la entrada en vigor del POTA, que desestima las medidas cautelares de suspensión del mismo solicitadas por la Federación Andaluza de Empresarios de la Construcción (FADECO) Promotores, en su recurso contra el Plan<sup>830</sup>.

---

<sup>828</sup> *Derecho Urbanístico...* sic, pág. 175.

<sup>829</sup> *Ordenación del Territorio...* sic, pág. 34. Para el autor, la pregunta que surge de este planteamiento es inevitable, ya que no parece fácilmente explicable el que el Plan sea vinculante para la Administración municipal y sin embargo, no lo sea en los mismos términos para los instrumentos de planeamiento que éstas elaboran o tienen aprobados.

<sup>830</sup> En este sentido, el Auto de 25 de julio de 2007, En su auto, el TSJA entiende que los intereses de los constructores no pueden primar sobre los generales que conlleva la planificación urbanística. El alto tribunal señala que el interés particular que pretende justificar la suspensión puntual del POTA está representado por el legítimo interés que representa FADECO, "pero que no es tan intenso como para evitar la ejecución de una norma emanada de la administración autonómica". La sala de lo contencioso administrativo de Málaga del TSJA recuerda que en el proceso de elaboración "se presumen que han participado muchos colectivos mediante las alegaciones propias de dicho proceso de elaboración y que, como colofón final que hace de esta disposición general una norma general, se han incorporado a la misma las recomendaciones del Parlamento de Andalucía". En definitiva, "el interés general representado por la norma que se pretende suspender está especialmente reforzado por la intervención del órgano que representa la soberanía popular en el territorio". El TSJA entiende que en este caso el interés general está identificado con los criterios de planificación territorial, "que son más extensos y comprensivos de más realidades físicas, económicas y medioambientales -entre otras cosas- que los intereses urbanísticos". Por tanto, el TSJA desestima la

Como conclusión podemos decir que creemos que esta medida, independientemente de su acierto o desacierto jurídico, puede llegar a ser acertada en los grandes y medianos municipios, pero a su vez puede tener por contra unos efectos muy negativos en los municipios de menor población y capacidad administrativa, ya que las propuestas de los nuevos planes serán excesivamente reducidas e incluso ridículas. Esperemos sin embargo que, al menos, la puesta en práctica de esta norma, aclare los parámetros de clase de suelo y tipo de población sobre los que se aplicaran los máximos fijados, así como que establezca una graduación en la aplicación de la norma atendiendo a la población de los municipios.

**c) La flexibilización de las limitaciones del art. 45.4.a), mediante el Decreto 11/2008, de 22 de enero**

Por último, hay que mencionar una flexibilización o modulación que ha experimentado el POTA mediante el Decreto 11/2008, de 22 de enero, regulador de los procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas. En efecto y como afirma AINA SALOM PARETS, se trata de una norma que implica cambios sustanciales en el Plan, ya que con su entrada en vigor las limitaciones del artículo 45.4.a) se modulan, suprimiéndose todo límite de sostenibilidad<sup>831</sup>.

Según la Disposición Adicional segunda del citado Decreto, titulada "Desarrollo de los criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los planes generales de ordenación urbanística con el modelo de ciudad establecido en el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía", se dispone que en el límite del 40% del crecimiento territorial de los Planes Generales no se computarán los suelos industriales, y por otro lado se amplían los porcentajes en atención al número de habitantes de los municipios<sup>832</sup>.

---

petición de suspensión de la ejecución del POTA -que limita el crecimiento de los municipios en los próximos ocho años al 30 por ciento de la población y la ocupación de suelo no puede superar el 40 por ciento del suelo urbano actual- "ya que no se atisban razones jurídicas que justifiquen la medida".

Además, el alto tribunal recuerda en su auto que la ordenación del territorio "es el conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a conseguir una distribución óptima de la población y de las actividades económicas y sociales y, en consecuencia, de los grandes ejes de comunicación, de los equipamientos públicos de carácter supramunicipal y de los espacios naturales libres". Por tanto, el TSJA desestima la petición de suspensión de la ejecución del POTA "ya que no se atisban razones jurídicas que justifiquen la medida". Esta es la segunda vez que el alto tribunal rechaza las peticiones de FADECO en relación al POTA, ya que el pasado 9 de marzo negó la suspensión "cautelarísima" solicitada por la patronal, en el anuncio de recurso presentado el pasado 27 de febrero.

<sup>831</sup> *Limitaciones al crecimiento...* cit., pp. 447 y 449.

<sup>832</sup> Dicha Disposición Adicional segunda establece textualmente lo siguiente: "1. Con el fin de potenciar el desarrollo económico que se pueda plantear en los municipios andaluces en el límite del 40% del crecimiento territorial de los Planes Generales no se computarán los suelos industriales. 2. Con objeto de potenciar la utilización de los equipamientos existentes, el límite establecido con carácter general al crecimiento en cada municipio para los

Además, la autora recuerda que, con anterioridad a esta norma y una vez aprobado el POTA, el Pacto por la Vivienda de Andalucía, de 13 de diciembre de 2007, ya dejó claro que los suelos industriales no computarían en la limitación al crecimiento del territorio y que los municipios de menos de 10.000 habitantes quedaban exentos de la limitación del 30% para el crecimiento de su población, siempre que contaran con equipamientos suficientes para asumir más habitantes y que en la última década hubieran crecido por debajo de la media andaluza, que está en el 10,2%.

Por tanto, para SALOM PARETS -cuya opinión compartimos- ya encontramos una importante flexibilización del POTA en la línea establecida en el Decreto de 2008, aunque matiza que esta norma no va más allá, puesto que permite aplicar la referida excepción también a los municipios pequeños, estableciendo como límite la necesidad de que estén siempre garantizadas las dotaciones, equipamientos, etcétera establecidas en la legislación vigente. Y por otra parte y con carácter también muy importante para la autora, en el citado Decreto aparece otra modificación del POTA, consistente en el cambio del coeficiente poblacional utilizado para calcular el número total de viviendas<sup>833</sup>.

## **2. Consideraciones jurídicas a la eficacia de las limitaciones del POTA sobre los PGOU en proceso de aprobación definitiva previa a su entrada en vigor**

Dentro del análisis que estamos realizando sobre el contenido del artículo 45.4.a) del POTA, el mismo debe completarse con un breve estudio, dentro de la obligación de adaptación de todos los Planes Generales de Ordenación Urbanística de Andalucía a las determinaciones del Plan, de cuáles de estos PGOU son susceptibles de ello. De este modo, no hay duda de que el artículo 8.1 del POTA determina expresamente que su entrada en vigor

---

próximos ocho años, se modulará para los municipios con crecimiento inferior al 10,2%, media de Andalucía en los últimos diez años, con los siguientes parámetros: a) 60% para municipios con menos de 2.000 habitantes; b) 50% para municipios entre 2.000 y 5.000 habitantes, y c) 40% para municipios entre 5.000 y 10.000 habitantes. Estos criterios de modulación podrán aplicarse, según los tramos poblacionales establecidos, a los municipios de menos de diez mil habitantes que hayan superado el 10,2% de crecimiento en los últimos diez años, siempre que, en cada caso, estén garantizados las dotaciones, equipamientos, servicios e infraestructuras que establezca la legislación vigente. 3. En todas las actuaciones urbanísticas con destino mayoritario a vivienda protegida la Administración Autonómica garantizará la implantación de los equipamientos públicos que se precisen mediante la inclusión de los mismos en la planificación correspondiente y, a los solos efectos establecidos en esta norma, se computará el número de habitantes por vivienda con un coeficiente inferior al marcado con carácter general en función de la tipología de las viviendas protegidas. 4. Para la determinación del parámetro de crecimiento de población se referirá el dato de población existente para el conjunto de municipios de Andalucía al momento de la aprobación definitiva de la revisión o nueva redacción de cada Plan General de Ordenación Urbanística.

<sup>833</sup> De este modo, comenta SALOM PARETS que el POTA recogía el coeficiente de 2,7 habitantes por vivienda; así, por ejemplo, si se construyen 100 viviendas aplicándole el coeficiente anterior, tendríamos 270 habitantes. En cambio, el Decreto establece literalmente que “se computará el número de habitantes por vivienda con un coeficiente inferior al marcado con carácter general en función de la tipología de las viviendas protegidas”.

comporta la aplicación de sus determinaciones en los **nuevos procesos** de formulación y revisión de los planes y programas, esto es, los que comiencen su tramitación una vez que ha entrado en vigor el Plan de Ordenación Territorial.

Por ello, cabría preguntarse si sería posible la retroactividad de dichas limitaciones a todos aquellos Planes Generales que se estén presentando para su aprobación definitiva pero cuya tramitación fuera previa a la entrada en vigor del POTA. Ello en nuestra opinión, supondría, a la vista n la práctica urbanística del estado alcanzado en la tramitación de una gran parte de PGOU de nuestra Comunidad Autónoma, una aplicación retroactiva de una norma restrictiva de naturaleza jurídica reglamentaria, de la potestad de planeamiento municipal y, en consecuencia, de la autonomía local.

Máxime, porque dicha posibilidad de retroactividad no está contemplada, ni siquiera, en el propio POTA, ya que como hemos visto anteriormente, su artículo 8.1, relativo a su vigencia, que únicamente vincula a los nuevos procesos de formulación y revisión de los planes (incluidos, lógicamente, los PGOU) y programas. Esto es, que el precitado artículo 8 excluye de su aplicación al proceso de innovación de los PGOU que, a la entrada en vigor del POTA, al menos estuviesen aprobados inicialmente, aparte de ser ésta una regla ya consuetudinaria predicable de las disposiciones transitorias contenidas en la mayoría de las leyes urbanísticas<sup>834</sup>. En este sentido, los Planes Generales quedan obligados a guardar la debida coherencia con las determinaciones de la planificación territorial del POTA, según el artículo 6.2.c) del Plan, en donde expresamente se prevé que la adaptación del planeamiento general se producirá en el proceso normal de su formulación o innovación, en los términos establecidos en la Disposición Transitoria 2ª de la LOUA<sup>835</sup>.

---

<sup>834</sup> Conviene recordar que el artículo 8 del POTA tiene carácter de “norma”, conforme el tenor literal del artículo 2.c) del propio Plan, en relación con los artículos 20 y 21 de la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de Andalucía, por lo que los criterios específicos que en él se contienen para su aplicación, vinculan directamente a las Administraciones públicas, y entre ellas, a la propia Comunidad Autónoma. Y por otra parte, el artículo 6 del POTA, también con carácter de “norma”, y relativo al desarrollo operativo y aplicación del Plan, especifica en su apartado 2º, de acuerdo con el artículo 23 de la LOTA, que los Planes a los que vinculan sus determinaciones son los Planes de Ordenación Territorial de ámbito subregional, y los Planes con incidencia en el territorio (que no directamente a los PGOU -ex artículo 22 de la LOTA-). Luego serán, entonces, estos Planes (los de ámbito subregional y con incidencia en la Ordenación del Territorio) los que contendrán determinaciones que supediten rigurosamente a los PGOU (artículo 23 del LOTA), pero no el POTA. Y en conclusión, podemos afirmar que, por una parte, se ordena por el POTA que a su entrada en vigor sólo afectará a los “nuevos procesos de formulación y de revisión de los planes” y, por otro, que los PGOU se deben ir adaptando a sus determinaciones con el “proceso normal de formulación o innovación”, siendo esto en sí un contrasentido, ya que afirmamos anteriormente que no pueden vincular directamente a los PGOU.

<sup>835</sup> La cual prevé la posibilidad de aprobación de adaptaciones de los Planes a la entrada en vigor, en nuestro caso del POTA, las cuales podrán ser totales o parciales, si bien exige que cuando sean parciales, alcancen al menos al completo conjunto de las determinaciones que configuran la ordenación estructural.



Por ello, podemos afirmar que el hito primordial sobre el que ha de gravitar la efectiva aplicación de las normas del POTA (y sobre todo de los nuevos límites contenidos en su artículo 45), quedaría señalado por la fase de *formulación* de los instrumentos de planeamiento, no rigiendo, por ende, esas pautas a los procesos de innovación de Planes que se encuentren en un periodo de tramitación más avanzado. En este sentido, la formulación de un instrumento de planeamiento se conceptualiza en la sistemática legal como un acto preparatorio de una innovación, por ejemplo, de un PGOU; es decir, se trata de un acto procedimental previo incluso al acto de aprobación inicial, de ahí que concluyamos la imposibilidad de aplicación a aquellos instrumentos de planificación general que contaban ya con esa aprobación inicial a la fecha de diciembre de 2006.

Para finalizar, esta aplicación del criterio de la formulación previa, dentro del campo de la práctica urbanística posterior a la entrada en vigor del POTA, es el que se ha venido defendiendo en casos muy concretos como en la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de La Rinconada (Sevilla); análisis que, precisamente en defensa del principio de seguridad jurídica y uniformidad en la interpretación y aplicación de las disposiciones del POTA (en este caso, de la norma contenida en el artículo 45.4.a) del Plan), fue planteado a iniciativa del Defensor del Pueblo Andaluz en 2007<sup>836</sup>.

---

<sup>836</sup> Este análisis de la aplicación del artículo 45.4.a) del POTA se desarrolló a raíz de la consulta efectuada por el Defensor en tramitación de oficio, sobre la **queja 07/1851**. Así, en el informe al respecto elaborado para su presentación, dentro de la Memoria Anual al Parlamento de Andalucía, el órgano aclaraba lo siguiente: “cuando conocimos, según la publicación de diversas noticias en varios medios de comunicación, que el municipio de La Rinconada se iba a convertir en el primero de la provincia de Sevilla en que se podría hacer una excepción en cuanto a la aplicación de algunas de las determinaciones recogidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). Siempre según estas noticias, no se tenía previsto “ *contabilizar 4.500 viviendas que se levantarán en los próximos años en el Pago de En Medio, la principal área de expansión, donde se unirán los núcleos actuales de La Rinconada y San José y en cuyo desarrollo se ha implicado la Junta, a través de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía (EPSA). Para poder excluirlos del PGOU se aduce su interés metropolitano*”. Se señalaba en estas informaciones que se justificaría esta decisión en el hecho de tratarse de áreas de mayor proyección territorial, cuya ubicación y oportunidad la decide la Administración Autonómica y, por ello, no cabía imputar el crecimiento de la edificación y ocupación de suelo que suponían, a los Ayuntamientos. El amparo legal para esta decisión se encontraría en la excepcionalidad recogida en el art. 45 del POTA, aduciéndose que, en aquellos momentos, se estaba redactando el Plan Subregional de la Aglomeración de Sevilla y en el hecho de que las viviendas podrían ser adjudicadas a residentes en dicho ámbito territorial. Esta excepción podría estar suscitando la inquietud de diversos municipios con planeamiento en tramitación y que, igualmente, esperaban que se les aplicara la misma para no incurrir en un tratamiento desigual entre municipios, por lo que nos dirigimos a la Secretaría General de Ordenación del Territorio interesando informe. De la respuesta que nos remitió la citada Secretaría General, esta Institución realizó las siguientes valoraciones:

1. Se nos manifestaba que la Instrucción 1/2007 recogía que la dimensión del crecimiento urbanístico propuesto en los Planes Generales de Ordenación Urbanística para un periodo de ocho años se ajustaba a los parámetros establecidos en la norma 45.4.a del POTA. Asimismo, se establece que, en el computo del suelo urbanizable, se incluirán todas sus categorías y usos, así como los sistemas generales incluidos y adscritos. Se excluyen, siempre según esta Instrucción, de este computo los suelos correspondientes a infraestructuras y dotaciones de incidencia municipal, las correspondientes actuaciones urbanísticas previstas en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y las actuaciones declaradas de interés autonómico. Por último, también se señalaba que también se excluyen de este cómputo, los suelos urbanizables no sectorizados, que prevean su sectorización con posterioridad a los primeros ocho años desde la aprobación definitiva del Plan.

Pues bien, para esta Institución y en lo que respecta a este apartado, entendíamos que la Instrucción establecía un criterio excepcional para estos últimos suelos urbanizables no sectorizados y a sectorizar con posterioridad a los primeros ochos de aprobación del Plan que, en modo alguno, está previsto en el artículo 45.4 a del POTA, ya que se

habla exclusivamente de suelo urbanizable, sin distinguir entre sectorizado y no sectorizado. Nos encontraríamos, por tanto, ante un documento administrativo que vendría a establecer distintos tratamientos del suelo urbanizable, cuando precisamente el propio POTA, de evidente superior rango normativo, no lo hace. Además, en los casos en los que el propio planeamiento urbanístico descartaba la intención de sectorizar unos suelos concretos, no apreciábamos razones para que, contando con ellos, se permitiera habilitar nuevos crecimientos que pretendían establecerse sobre tal tipo de suelos, en principio excluidos del desarrollo urbanístico por el propio planeamiento municipal. A través de esta Instrucción, y en el caso concreto de las actuaciones previstas en el municipio de La Rinconada, se permitiría la vulneración por el PGOU de los límites establecidos en el POTA, sin que se hubiera aprobado definitivamente con carácter previo un Plan Subregional de Ordenación del Territorio (Aglomeración Urbana de Sevilla) que pudiera justificarlo con base a su propio análisis de las necesidades del territorio. La interpretación que se realizaba por parte de la Instrucción suponía una clara vulneración del principio constitucional de jerarquía normativa y generaba, a nuestro juicio, una cierta inseguridad jurídica, pues los municipios que, en gran medida, son los destinatarios del POTA podrían considerar que, si es posible tal interpretación que no se desprende de la lectura del POTA, también pueden tener cabida otro tipo de interpretaciones que, en principio, no resultarían justificadas en base a la lectura de las determinaciones del citado POTA. Además, esta interpretación abriría la puerta para que cualquier municipio clasifique más suelo urbanizable del previsto en la determinación 45.4. a) del POTA, por el simple hecho de calificarlo como “no sectorizado”. Por lo demás, no veíamos claro el sentido que tiene esta permisividad para construir sobre este tipo de suelo.

2. En cuanto a la determinación de las áreas de oportunidad, nada teníamos que objetar a una previsión de estas características, dado que dicha determinación era perfectamente coherente con la naturaleza de la planificación territorial. Ahora bien, al haber utilizado el POTA la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, era preciso que la declaración de un área de oportunidad fuera presidida con una detallada motivación que la justificara. Como consecuencia de ello y con objeto de garantizar el principio de seguridad jurídica en todo el territorio de Andalucía, considerábamos imprescindible que toda decisión que se adoptara destinada a declarar una zona del territorio de la Comunidad Autónoma como Área de oportunidad, conllevara que se reflejaran y publicaran los motivos que la justificaron. No se puede olvidar que, de la utilización de los conceptos jurídicos indeterminados, no se deriva una potestad discrecional, sino que obligan a que la Administración competente realice una labor de interpretación que le permita concluir si se da, o no, el supuesto de hecho previsto en la norma y que este criterio interpretativo se aplique en todos los casos similares en los que se vaya a adoptar una decisión de esa naturaleza.

3. En cuanto a la afirmación de que el planeamiento municipal de La Rinconada y el planeamiento subregional resultan completamente independientes en su tramitación, sin que ninguno estuviera condicionado a la aprobación del otro, no podíamos compartirla. En primer lugar, porque el inicio de la tramitación de un plan subregional de ordenación del territorio puede aconsejar la suspensión de algunas de las previsiones de los planes generales de ordenación urbanística, para evitar que las mismas dificulten el cumplimiento de los objetivos del planeamiento de ordenación territorial ante su posible incompatibilidad (artículos 23 de la Ley 1/1994, de 11 de Enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía y 7.1, 8.1 y 9 de la LOUA). En segundo lugar, venía a corroborar lo anterior el hecho de que los planes municipales aprobados con posterioridad a un plan de ordenación territorial de ámbito subregional, debían atenerse lógicamente a las previsiones vinculantes de dicho planeamiento de ordenación territorial.

4. Finalmente, no considerábamos suficientemente aclarada la interpretación que se daba a la expresión “*los planes de ordenación de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito*”. Preguntábamos si, con dicha expresión, se pretendía que los planes subregionales pudieran establecer limitaciones singulares más restringidas, en cuanto a usos residenciales en determinados espacios o, por el contrario, se pretendía excepcionar al alza el posible crecimiento de suelo urbanizable o el establecimiento de determinados usos o equipamientos que no computarían, en cuanto a los límites del POTA, en determinados espacios recogidos en dichos planes de ordenación subregional. De la respuesta que se nos remitía, continuábamos sin conocer el alcance que tenía esta previsión y si existía un informe de los redactores del POTA que lo aclarara. Partiendo de estas reflexiones y ante nuestro temor de que, al amparo de la Instrucción cuestionada, se pudieran adoptar decisiones discrecionales no suficientemente justificadas, ni homogéneas, sobre las decisiones de crecimiento del suelo urbanizable que recogieran los planeamientos urbanísticos generales en tramitación, queremos subrayar nuestra consideración de que el término “*conceptos jurídicos indeterminados*” cierra el paso, impedía la adopción de decisiones discrecionales que, en otros casos, sí se encuentran admitidas, permitiendo a la Administración una cierta capacidad de elección en aquellos aspectos de la decisión no específicamente reglados. Ello determina la necesidad y conveniencia de que se concretaran e hicieran públicos los criterios de interpretación de cuando se darían tales supuestos en la realidad y que los mismos vincularan en cuantas futuras actuaciones similares deban ser objeto de aprobación en el futuro en otros planeamientos urbanísticos municipales. De no actuar en tal sentido, insistimos en que se podrían vulnerar principios constitucionales, tales como el de igualdad, seguridad jurídica o del principio que impide a la Administración una actuación contraria a sus propios actos. Sin perjuicio de ello, valoramos muy positivamente que, ante la necesidad de dar respuesta a las demandas de suelo residencial en nuestra comunidad autónoma, se contemplaran soluciones desde una perspectiva técnica supramunicipal (siempre que se analizara en toda su complejidad), pues actualmente parece difícil afrontar, desde la limitada perspectiva y reducido ámbito territorial municipal, un problema que afectaba a toda la sociedad y en el que convergen una gran diversidad de intereses públicos y privados. Por ello, esta Institución viene planteando, de forma reiterada, la necesidad de abordar la aprobación y ejecución de una planificación territorial, como la que ya contamos, que regule la complejidad de los intereses en juego presentes en cada uno de los puntos del territorio andaluz, sin perjuicio del respeto a la autonomía municipal en la gestión de las competencias que

le son propias, permitiendo dar una respuesta adecuada a los intereses singulares de los municipios. Así las cosas, aunque la Administración Autonómica tiene reconocida su competencia en la protección, tutela y ordenación en aquellas decisiones que afecten a intereses generales de carácter supramunicipal y que se recogen en el planeamiento de ordenación territorial, debe realizar un esfuerzo de concertación con las determinaciones que, en lo que respecta a su ámbito territorial específico, establecen los municipios para la mejor ordenación urbanística de tal territorio, de forma que permita dar respuesta a las demandas y necesidades locales. Esfuerzo de concertación que resulta más necesario, si cabe, en aquellos municipios en los que se pretendan localizar viviendas de interés supramunicipal o áreas de oportunidad.

Por todo ello formulamos al Secretario General de Ordenación del Territorio **Sugerencia** de que se determinaran e hicieran públicos, con la máxima claridad posible, los criterios, parámetros y objetivos que justifiquen la ubicación de “viviendas de interés supramunicipal” o de “áreas de oportunidad” en nuestro territorio, toda vez que nos encontramos ante conceptos jurídicos indeterminados, cuya concreción y aplicación al caso concreto se debe regular en lo posible, y no ante decisiones que pudieran adoptarse de forma discrecional. También formulamos **Sugerencia** con objeto de que, con carácter previo a las decisiones de ámbito supramunicipal que se adopten, se llevara a cabo el mayor esfuerzo posible de concertación con las Corporaciones Locales que pudieran resultar afectadas, tanto para evitar enfrentamientos o controversias estériles que puedan conllevar el fracaso de la actuación prevista, como para conseguir la máxima coherencia en el tratamiento de nuestro suelo, desde la doble y necesaria propuesta territorial y urbanística.

Por último, y sin perjuicio de que consideráramos más que dudoso desde un punto de vista legal, que una Instrucción pudiera interpretar que la limitación contenida en la determinación 45.4 a del POTA no era aplicable a los suelos urbanizables no sectorizados que prevean su sectorización con posterioridad a los primeros ocho años desde la aprobación definitiva del Plan y habida cuenta de que estimamos que, de la lectura del precepto, no cabía concluir tal excepción, considerábamos imprescindible, en aras a los principios de seguridad jurídica y transparencia que deben presidir las relaciones entre la Administración Territorial autonómica y los municipios, que se pusieran en conocimiento de todos los municipios el contenido de la Instrucción aprobada. Por ello, formulamos **Sugerencia** para que se trasladara esta Instrucción 1/2007, aprobada el 10 de Mayo por la Secretaría General de Ordenación del Territorio, a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), con la finalidad de que dicha Entidad diera cuenta de su contenido a sus asociados. De la respuesta del Secretario General de Ordenación del Territorio se desprendería que, por razones motivadas, solamente se aceptaba la segunda de nuestras sugerencias anteriormente señaladas, discrepando de las dos restantes. Respecto de la primera Sugerencia, aunque respetábamos su posición, no compartíamos la misma, pues continuábamos considerando que resultaría preciso el que, con carácter previo, o al menos cada vez que se estableciera una nueva Área de Oportunidad, se indicaran con claridad, dejando constancia de los mismos, los criterios que habían llevado a adoptar dicha decisión, dándole público y general conocimiento.

Ello, con la finalidad de que, en este tipo de decisiones, se facilite la integración y observancia de los diversos conceptos jurídicos indeterminados que contiene el artículo 45 del POTA y su cohesión con la realidad social y territorial, de forma que quede garantizada la seguridad jurídica de los distintos agentes afectados por estas decisiones. Respecto a la tercera Sugerencia, entendimos que la Secretaría General no compartía su contenido por tratarse de un documento sin rango normativo y de orden interno, afectante únicamente a los propios órganos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Como es lógico, respetábamos su divergencia, pero seguíamos creyendo que hubiera resultado deseable su difusión para orientar a los municipios que redactaban su planeamiento general, sobre los criterios interpretativos de la Administración Autonómica sobre estos conceptos jurídicos indeterminados recogidos en el artículo 45 del POTA, eliminando con carácter previo posibles contradicciones del planeamiento urbanístico municipal con respecto al planeamiento territorial de la competencia de esa Consejería. De tal manera que se lograría una mayor coherencia entre ambas planificaciones, facilitando la tramitación de los planes y ganando en eficiencia. Por todo ello, tuvimos que proceder a incluir la presente queja en el Informe Anual al Parlamento de Andalucía, aunque en este caso, la Secretaría General de Ordenación del Territorio sí dio cumplida respuesta a nuestra resolución, no aceptando la misma de forma motivada. Dada la discrepancia razonada que se advierte, no cabe sino constatar la misma y dar cuenta de ello en este Informe Anual al Parlamento de Andalucía.

**ANEXO I.**  
**Esquema cronológico del proceso de elaboración y aprobación del POTA**

Trámite	Órgano	Fecha
Conocimiento y proceso de trabajo interno	Comisión de Redacción	30 de mayo de 2005
Informe favorable para su tramitación	Comisión de Redacción	15 de julio de 2005
Informe previo	Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía	26 de septiembre de 2005
Informe previo	Comisión Delegada de Asuntos Económicos	04 de octubre de 2005
Información pública y Audiencia (Diputaciones y Admón. Estado)	Resolución Consejera, de 05/10/05 ( BOJA nº 201, de 14/10/06)	15 de octubre de 2005
	Ampliación plazo (Resolución 7.12.05)	15 de Enero de 2006
Informes de resultados del periodo de Información Pública, de alegaciones y propuesta de modificaciones	Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Consejería de Obras Publicas y Transportes)	12 de abril de 2006
Informe tratamiento de las alegaciones y modificaciones de las determinaciones Plan	Comisión de Redacción	26 de abril de 2006
Informe	Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía	09 de mayo de 2006



## **CAPITULO QUINTO. ESTUDIO TÉCNICO-JURÍDICO DEL CONTENIDO DEL PLAN DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE ANDALUCÍA. EL NUEVO MODELO TERRITORIAL DE ANDALUCÍA, LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL Y LA ZONIFICACIÓN**

- I. El Nuevo Modelo Territorial de Andalucía (Título II del POTA)**
- A) La importancia y objetivos del Modelo Territorial definido en el Plan**
- 1. La importancia del Modelo en la configuración del POTA**

Ya hemos comentado reiteradamente en este trabajo de Tesis, que la Ordenación del Territorio (y más concretamente la concebida para Andalucía mediante su Plan regional) tiene por objetivo potenciar el papel del territorio como factor de desarrollo y competitividad y, a su vez, orientar dicho desarrollo de acuerdo a una serie de principios básicos. Principios que se hacen explícitos en la propuesta o hipótesis de un Modelo Territorial de Andalucía concreto, que asume el papel de ser la principal aportación de esta fase. Según recoge el propio Plan, el Modelo Territorial que se configura constituye la más básica referencia de los objetivos de la política territorial andaluza, ofreciendo un esquema de la organización del territorio de la Comunidad Autónoma que corresponde a sus objetivos y necesidades como espacio común para su desarrollo equilibrado, solidario y sostenible.

Como bien afirma FRANCISCO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, el Modelo Territorial constituye el núcleo de cualquier Plan de Ordenación del Territorio y la referencia de toda política territorial. De hecho contiene las hipótesis adoptadas en relación con el diagnóstico previo y las tendencias de futuro detectadas. Es evidente que el Modelo Territorial no puede ser nunca una doctrina cerrada, sino una propuesta abierta y flexible que debe irse adaptando a los procesos en curso, pero constituye el marco en el que han de encajarse las estrategias del Plan y, asimismo, las actividades y actuaciones públicas y privadas desde el momento en que dicho plan se apruebe definitivamente<sup>837</sup>.

---

<sup>837</sup> Además, el autor en *El Plan de Ordenación...* sic, pp. 233 y 234, determina que el Modelo adoptado para Andalucía se apoya en *tres principios* que deben garantizar, según se dice en el propio texto, una Ordenación Territorial al servicio de un desarrollo económico equilibrado, solidario y sostenible. Son los siguientes: A) Diversidad Natural de Andalucía y aprovechamiento de los potenciales endógenos del territorio. B) Uso sostenible de los recursos. C) Cooperación territorial como base del desarrollo económico y la cohesión social. A partir de estos principios se definen los *componentes estructurales* que son los siguientes: a) *El Sistema Regional de Asentamientos*, que recoge, con pocas modificaciones, las propuestas del Sistema de Ciudades (1986). Los niveles de Organización son tres: - Ciudades principales o centros regionales, es decir, los ámbitos metropolitanos constituidos por las ocho capitales, más la Bahía de Algeciras y Jerez (que se integra en el conjunto metropolitano de la Bahía de Cádiz). - Ciudades medias que sirven de enlace entre las ciudades principales y los ámbitos rurales, cuyo número, distribución equilibrada y su peso demográfico y económico son una peculiaridad a mantener en Andalucía. El Modelo propone redes de ciudades medias próximas como instrumentos de organización coherente del territorio. - Núcleos rurales y otros asentamientos, que a pesar de su poca entidad demográfica y económica, son un elevado número de muy

De este modo y para el autor, desde el punto de vista normativo, es considerado como la referencia básica de la política territorial, un esquema de la organización del territorio andaluz «coherente con los objetivos y necesidades de la comunidad, en cuanto espacio común para su desarrollo equilibrado». Se trata de una «propuesta intencionada para la consolidación de Andalucía como comunidad en la perspectiva del medio-largo plazo...», «..una opción determinada fundamentada y coherente»<sup>838</sup>.

Es necesario previamente precisar, como hace en tal sentido GONZALO ACOSTA BONO, que un Modelo territorial tiene, por su concepción, un valor descriptivo en la medida que contienen el conjunto de elementos interrelacionados que muestran la organización y funcionamiento del territorio, y de otro lado, un valor vinculante al conformar el esquema territorial de referencia y coordinación para las actuaciones públicas y privadas, sirviendo de materialización programática de los objetivos globales de la Ordenación del Territorio<sup>839</sup>.

El Modelo Territorial adoptado en el Título II del POTA, viene a representar, según se dice en el texto del propio Plan de Ordenación del Territorio, "... constituye la imagen más genérica a través de la cual se expresan los objetivos de mayor alcance de la política territorial andaluza. El Modelo ofrece una propuesta finalista y a largo plazo de la ordenación territorial de Andalucía más deseable, partiendo de la identificación de los problemas y oportunidades detectados en el diagnóstico del Plan, en la dirección establecida en el documento Bases y Estrategias aprobadas por el Consejo de Gobierno (Decreto 103/1999)".

---

variada tipología. b) *El Sistema de Transportes y Comunicaciones* constituido por redes de infraestructuras y servicios básicos a escala regional, soporte de las relaciones territoriales principales. Se diferencian dos tipos de ejes de relación, los denominados de organización urbana ( que articulan las ciudades principales entre si y estas con las ciudades medias, así como las relaciones básicas de la región con el exterior) y los de carácter rural ( que relacionan los asentamientos rurales entre si y su enlace con otros componentes del sistema). c) *El sistema ecológico*, de la base natural y los usos extensivos del territorio, definido según escenarios comunes de manejo y transformación y entendido como referente físico de la ordenación. Las distintas unidades contempladas en el POTA se recogen en el texto seleccionado y ponen de relieve la importancia del sistema físico-ambiental en el manejo adecuado del territorio dada la interrelación de problemas entre unos y otros ámbitos.

<sup>838</sup> Como afirma el autor en *Cuadernos...* sic, pp. 281, el título II de la Memoria de Ordenación, dedicado al Modelo territorial nos introduce en una parte esencial del POTA que, como ya se ha dicho, es una propuesta de organización articulada del territorio andaluz que aspira a ser la referencia básica de la política territorial. Una propuesta necesaria que apoyándose en un diagnóstico madurado tras una larga experiencia y actualizado en lo posible, opta valientemente por dar una respuesta técnico-política a largo plazo a los problemas detectados. Pero otra cosa es que esta respuesta sea mas o menos aceptable, compartida o entendida y, asimismo, que pueda, incluso, interpretarse como una opción total o parcialmente equivocada o inadecuada a los propios objetivos pretendidos por el POTA o principios generales de la Ley o de la CEOT (Carta Europea de Ordenación del Territorio).

<sup>839</sup> En su ponencia *Plan de Ordenación...* cit., pág. 5, explica que, no en vano, el Plan dispone a este respecto que el Modelo Territorial sustenta las Determinaciones del Plan, en cuanto éstas se dirigen a su construcción, y se constituye como un referente general para las políticas públicas y la actuación de los agentes sociales.

Representa de este modo la posibilidad de gobernar un territorio bajo un proyecto común, integrando un espacio geográfico de indudable personalidad histórica pero que, de hecho, ha funcionado siempre como partes de un todo. Merece la pena igualmente, recordar en este momento la opinión de PEDRO ESCRIBANO COLLADO, cuando plantea que de todos los contenidos del POTA, los que afectan más directamente a los fines institucionales del Plan y a su función ordenadora, son los dispuestos en los apartados b) a f) que se enuncian en el artículo 7.1 de la LOTA. Y más concretamente, el apartado b), que hace mención al esquema de articulación territorial<sup>840</sup> y que expresa a su vez el modelo de organización territorial propuesto por la Ley para la Comunidad Autónoma. Todo ello se relaciona directamente por el autor con la definición del Modelo territorial y de los elementos que lo articulan, los cuales vienen a constituir los principios vertebradores de la Ordenación del Territorio en Andalucía, y que deben informar, presidir e interpretar política y jurídicamente, el resto de las determinaciones del planeamiento territorial andaluz.

En conclusión, el Modelo Territorial, como esquema propositivo, desempeña una importante función ya que plantea una determinada opción de ordenación y gestión territorial. El Modelo Territorial de Andalucía es un proyecto abierto, a completar por los distintos agentes que participan en la construcción del territorio.

## **2. Objetivos del Modelo Territorial andaluz. Los problemas y oportunidades territoriales de la Comunidad andaluza**

### **a) Principales objetivos perseguidos en el Modelo Territorial**

El Modelo Territorial de Andalucía surgido a raíz del POTA, y como ya se concebía desde el propio génesis de éste<sup>841</sup>, se dirige a conseguir como

---

<sup>840</sup> En este sentido, ESCRIBANO COLLADO en *Ordenación del Territorio...sic*, pág. 36, señala que este modelo de organización territorial previsto en la LOTA se basa precisamente y como veremos más adelante, en el sistema de ciudades, ejes de comunicación del territorio, los criterios para la mejora de la accesibilidad y las infraestructuras básicas, entre las que se citan el sistema de transportes, de telecomunicaciones, de telecomunicaciones, de la energía e hidráulicas.

<sup>841</sup> En efecto y como bien señala FRANCISCO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ en *Cuadernos...* cit, pp. 281 a 282, el título II de la Memoria de Ordenación, dedicado al Modelo territorial nos introduce en una parte esencial del POTA, ya que el mismo es una propuesta de organización articulada del territorio andaluz que aspira a ser la referencia básica de la política territorial. Una propuesta necesaria que apoyándose en un diagnóstico madurado tras una larga experiencia y actualizado en lo posible, opta valientemente por dar una respuesta técnico-política a largo plazo a los problemas detectados. Otra cosa es que esta respuesta sea más o menos aceptable, compartida o entendida y, asimismo, que pueda, incluso, interpretarse como una opción total o parcialmente equivocada o inadecuada a los propios objetivos pretendidos por el POTA o principios generales de la Ley o de la CEOT (Carta Europea de Ordenación del Territorio).

En este sentido, para el autor parecen olvidarse algunos hechos, sobre todo, algo importante: que, a pesar de los considerables avances de la política territorial desde la autonomía, los desequilibrios territoriales internos no solo no se han reducido en este tiempo sino que han aumentado en paralelo al desarrollo económico de algunos espacios



objetivo general una correcta organización interna del territorio regional que sirva para lograr los siguientes objetivos específicos:

- Conseguir un sistema urbano revalorizado y equilibrado mediante de la definición de la estructura básica del sistema de ciudades de Andalucía; favorecer un adecuado desarrollo de las relaciones territoriales a través de la definición de la estructura básica del sistema de relaciones de Andalucía.
- Avanzar hacia la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales y territoriales a través de la definición del marco físico-natural de referencia desde el punto de vista geo-económico y ecológico.
- Por último, influir en las tendencias de evolución y transformación del territorio a través de la definición de los principales procesos que contribuyen o dificultan la consecución de los objetivos globales.

En definitiva, el Modelo se orienta a dar respuesta a los principales nuevos retos que tiene planteados Andalucía en el contexto de las nuevas tendencias y formas de organización espacial derivadas del proceso de globalización económica y del desarrollo de la sociedad de la información. Retos que se plantean sobre la base de la necesidad previa de superar una serie de problemas importantes derivados de una insuficiente integración regional en Andalucía, y cuyo reconocimiento en un texto normativo como es el caso del Plan regional, a nuestro juicio, supone un acertado planteamiento de base del todo necesario y elogiado, para la aportación y justificación de las soluciones y planteamientos de futuro territorial que se recogen en ese mismo texto.

#### **b) Las oportunidades y problemas de integración regional identificados en el Plan**

Así, primeramente estos *problemas de integración regional* que se intentan corregir con este Modelo concreto planteado en el POT, se reflejan fundamentalmente en una la identificación de una serie de factores negativos para el crecimiento y desarrollo social y económico de la Comunidad Autónoma, como por ejemplo la escasa integración económica del espacio

---

como las áreas metropolitanas o el litoral que en cierto modo tienen su contrapartida en el retraso y vaciamiento de muchas áreas rurales y/o de montaña, que representan la mayor parte del territorio (casi dos tercios, o mas aún en la subregión oriental). Estos desequilibrios territoriales no solo han podido profundizar recientemente la contraposición dialéctica litoral-interior, sino la más antigua y persistente (aunque poco o nada admitida) oriente-occidente. La debilidad poblacional y las características del medio físico y sobre todo la peculiaridad de la red urbana de la Andalucía más oriental y su conexión con Levante son hechos si no ignorados, al menos poco o relativamente mal atendidos en los últimos decenios. Por eso construir un modelo, que se presume debe tender a la corrección de los desequilibrios territoriales, a la cohesión social y a la articulación regional principalmente sobre el peso demográfico, el potencial productivo y las mayores posibilidades de la sociedad de la información en las mayores áreas metropolitanas (Sevilla-Málaga), potenciando preferentemente su articulación como referentes principales del sistema urbano de Andalucía, puede llegar a ser profundamente desestructurante y venir a consagrar o aumentar los desequilibrios ya existentes.

regional<sup>842</sup>; la existencia de una serie de desequilibrios territoriales que no han podido ser superados por las políticas de equipamientos o infraestructuras recientes<sup>843</sup>; una serie de desequilibrios ecológicos o ambientales<sup>844</sup>, y por último, un abandono y despoblamiento sistematizado del mundo rural<sup>845</sup>.

Por ello, podemos afirmar que el Modelo Territorial de Andalucía se dirige básicamente a dar respuesta a esos problemas territoriales, ejemplificados en los anteriores elementos de diagnóstico (insuficiente integración espacial, particularmente económica, y desequilibrios territoriales y ecológicos). Pero el Modelo también se apoya en la constatación de *tendencias y oportunidades* que desempeñan, o puedan desempeñar, un papel decisivo en la configuración de un proyecto territorial compartido<sup>846</sup>.

---

<sup>842</sup> Los análisis económicos (por ejemplo, a partir de las tablas de flujos económicos intersectoriales) muestran con claridad la debilidad de las relaciones económicas internas de Andalucía. Esta debilidad se expresa territorialmente, sobre todo, en la carencia de interrelaciones entre las economías urbanas andaluzas, particularmente entre las grandes ciudades que concentran buena parte de la actividad productiva. Fuera de las grandes ciudades, en el mundo rural andaluz y en las de ciudades medias, se perciben, por contra, incipientes procesos de integración a escala comarcal, sustentados en el desarrollo de algunos sistemas productivos locales, generadores de bases económicas compartidas, y en el impulso a la cooperación social e institucional (programas de desarrollo rural, creación de mancomunidades y consorcios con fines y objetivos de desarrollo territorial cada vez más complejos, etc.). La debilidad de las relaciones económicas (e institucionales) entre las diferentes partes del territorio afecta sin duda a la competitividad global de la región y a los términos de su integración exterior.

<sup>843</sup> En buena parte relacionado con el anterior problema visto, subsisten en Andalucía estos desequilibrios territoriales que no han podido ser superados por las políticas de equipamientos o infraestructuras de los últimos años, por más que éstas hayan contribuido de manera notable a la mejora de la calidad de vida y a la accesibilidad de muchas áreas tradicionalmente marginadas. Los datos demográficos más recientes muestran una clara diferenciación entre una Andalucía en crecimiento poblacional (Litoral, Aglomeraciones Urbanas, Subbético de Córdoba y, en menor medida, Bajo Guadalquivir, Condado-Aljarafe y campiñas del Guadalquivir) y una Andalucía rural que, globalmente, continúa un proceso de despoblamiento, especialmente acusado en ciertas zonas de montaña y de agricultura desfavorecida (poblamiento rural de las Altiplanicies Orientales, Levante de Jaén, Filabres, Alpujarras, Montes de Granada, Valle del Genal, Guadiato, Andévalo, etc.).

<sup>844</sup> Los problemas derivados de la falta de integración económica y de los desequilibrios territoriales tienen, finalmente, una traducción espacial en los procesos ecológicos o ambientales. La concentración espacial de la población y la actividad económica en el litoral y en las áreas metropolitanas, con formas muy expansivas de urbanización (asimilando a ese concepto el espacio de las nuevas agriculturas litorales), ha dado lugar a la aparición de importantes desequilibrios ecológicos: Degradación de paisajes rurales centenarios de gran valor cultural (Vega de Granada, Aljarafe, Alcores, hoyas y vegas litorales, tramas urbanas de la Vega del Guadalquivir, etc.); desaparición de espacios naturales de especial valor ecológico (especialmente en el litoral), y la fragmentación de ecosistemas; contaminación de suelo, agua y atmósfera, que en algunos enclaves de concentración industrial puede llegar a afectar de forma significativa a la calidad de vida de la población; generación de un modelo de consumo de recursos naturales (suelo, agua, energía, materiales) crecientemente ineficaz (por más que, en algunos casos, las ratios de consumo andaluz estén por debajo de los niveles nacionales y europeos).

<sup>845</sup> En las áreas rurales con procesos de despoblamiento, los desequilibrios ambientales se asocian más bien a la pérdida de control territorial sobre el medio; falta de control que tiene su reflejo más evidente en la aceleración de procesos erosivos. El abandono de paisajes agrícolas (ruedos y huertas serranas) o la decadencia de agrosistemas como la dehesa (sustituida en buena parte por cerramientos cinegéticos). Todo ello contribuye al empobrecimiento de muchas culturas territoriales mediante las que se han expresado históricamente las relaciones del hombre con el medio andaluz.

<sup>846</sup> Como bien expone el propio Modelo, entre esas tendencias y oportunidades merecen destacarse las siguientes: la propia diversidad andaluza, tanto urbana como territorial, que si bien puede ser (o lo ha sido hasta épocas recientes) un factor disgregador, puede ahora ser orientada hacia la búsqueda de complementariedades y sinergias; los crecientes procesos de relación territorial que se detectan en el espacio regional, que sugieren cada vez más un funcionamiento en red de los componentes del espacio andaluz (ciudades, pueblos, comarcas) tanto en la perspectiva interna como en el marco de la integración exterior, ya que la puesta en marcha de instrumentos de

Desde las características y situación de Andalucía, destaca la *cooperación* como un elemento u oportunidad clave para el desarrollo territorial de Andalucía. De hecho, el Modelo es, en gran medida, una propuesta para establecer ámbitos de cooperación apoyados en las tramas de relaciones sugeridas a través de sus diferentes componentes (tanto con países y regiones de nuestro entorno como entre diferentes espacios y componentes territoriales de Andalucía).

Por ello, el principio de cooperación debe lograr un mayor grado de eficacia y mejora de la gestión territorial mediante el logro de sinergias y economías de escala que mejoren la competitividad de cada elemento del territorio y de éste en su conjunto, partiendo de los siguientes aspectos básicos del diagnóstico:

- La gran riqueza y diversidad de elementos territoriales de Andalucía: extensión de la región, sistema urbano, sistemas productivos locales, usos del suelo, recursos patrimoniales naturales y culturales.
- La potencialidad de la integración de dichos elementos en estrategias de desarrollo a todas las escalas, partiendo de la constatación del valor añadido, en términos de eficacia y mejora de la competitividad, que suponen las estrategias de integración y cooperación.
- La constatación de los condicionantes (históricos, económicos y culturales) dificultadores del desarrollo de procesos de cooperación, aunque al mismo tiempo existen otras experiencias recientes e innovadoras de gestión supramunicipal de servicios (aguas, residuos urbanos...), y de fomento económico al amparo de programas comunitarios (Leader, PRODER...).

En este sentido y como bien apunta PEDRO ESCRIBANO COLLADO, en el ámbito de los intereses generales de la Comunidad Autónoma, la delimitación de áreas de planificación administrativa constituye una importante manifestación de dirección y estrategia política del Consejo de Gobierno, pero no obstante hay que tener en cuenta las previsiones de la legislación sectorial correspondiente, ya que la prevalencia de la legislación sectorial en la tarea de la delimitación de las áreas de planificación citadas es clara<sup>847</sup>.

---

cooperación debe significar un impulso decisivo a la consolidación de estas tendencias; la incipiente incorporación de la perspectiva ambiental a la gestión y el desarrollo de actividades económicas claves, en base a que la incorporación de variables ecológicas en las estrategias de las economías urbanas, el turismo o la agricultura intensiva empiezan a ser cada vez menos un componente voluntarista o anecdótico de la actividad para convertirse en un factor determinante de su futuro y de su competitividad a largo plazo.

<sup>847</sup> De este modo, el autor en *Ordenación del Territorio...* sic, pp. 37 y 51, los criterios sobre localización de infraestructuras, equipamientos, servicios, y actuaciones públicas para el desarrollo económico, se dirigen fundamentalmente a la planificación sectorial, a los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, en cuanto instrumentos de previsión, programación y ejecución de las obras y servicios de interés general para la Comunidad

Por ello, para el autor lo propio y particular del POTA sería precisamente la coordinación de las actuaciones sectoriales sobre el territorio, haciendo posible su concurrencia e integración al servicio de unos intereses generales previamente definidos, y de ahí que el artículo 7 de la Ley ponga el acento sobre que su contenido sea definir modelos territoriales básicos, dirigir positivamente los contenidos de otros planes, establecer procedimientos de actuación de carácter cooperativo, además de garantizar los objetivos y fines perseguidos con el Plan.

## **B) Exposición de las líneas básicas del Modelo Territorial de Andalucía. Los referentes territoriales, estrategias y propuestas para la Ordenación del Territorio**

### **1. Los referentes territoriales planteados en el Modelo andaluz**

Entrando ya a desgranar el contenido concreto que presenta el Modelo Territorial andaluz, podemos concluir que el mismo presenta una serie de referentes territoriales que sirven a su vez de fundamento estructural para la Ordenación Territorial contemplada en el POTA, y que serán objeto de un análisis más detallado en los siguientes puntos de este Capítulo. Sin embargo, podemos adelantar brevemente lo siguiente de cada uno de ellos:

#### **a) El Sistema de Ciudades<sup>848</sup> (artículo 12.1 POTA)**

---

Autónoma. Además, para ESCRIBANO COLLADO los criterios territoriales relativos al uso y aprovechamiento de los recursos naturales, se refieren a la previsión de las infraestructuras necesarias para mejorar y racionalizar tales usos o a la ordenación del uso del territorio afectado por dichos recursos. Por todo ello, concluye el autor diciendo que el POTA está regulado en la Ley con una función directiva que define su naturaleza y posición jurídica dentro del sistema previsto de planificación territorial, y de hecho tanto en el artículo 6 de la LOTA, al concretar su naturaleza, como en el artículo 7, al determinar su contenido, lo configura como un plan que establece criterios territoriales básicos en relación con los Planes Subregionales o con Incidencia en la Ordenación Territorial.

<sup>848</sup> Como expone el Plan, el Sistema de Ciudades formado por el conjunto de asentamientos de la región –desde las grandes ciudades hasta los pequeños núcleos rurales y sus relaciones de articulación a todas las escalas, constituyen el elemento básico de referencia del Modelo para el diseño de sus Estrategias de Desarrollo. La organización urbana, sin embargo, no puede ser entendida como un artificio desligado del continuo territorial en el que se localiza. El funcionamiento y la sostenibilidad global del Sistema de Ciudades están condicionados por un envolvente de recursos naturales con el que dicho Sistema mantiene vínculos económicos y ecológicos. Por otra parte, la competitividad global del sistema productivo andaluz depende, en gran medida, del adecuado manejo de sus recursos naturales. La gestión racional de esos recursos implica dos perspectivas interdependientes:

- Los sectores productivos que utilizan los recursos naturales han de adecuar su manejo a las condiciones de su capacidad de renovación, es decir, al uso más eficiente a largo plazo de los stocks.
- La evolución del sistema productivo en su conjunto ha de garantizar las condiciones ambientales de la región mediante el control de los niveles de contaminación, destrucción de la biodiversidad o degradación de los paisajes. Se trata, pues, de tomar en consideración al territorio en sí mismo como soporte de usos y actividades económicas y bienes patrimoniales capaces de sustentar procesos de desarrollo, enmarcando dichos procesos en una perspectiva de gestión sostenible de los recursos naturales. En esta perspectiva, es preciso evitar que el desarrollo económico conlleve una pérdida de los valores patrimoniales (ecológicos y culturales) o que la permisividad ambiental sea utilizada como factor de competitividad del territorio regional. Para compatibilizar ambas perspectivas, en el último decenio se han aprobado diversos planes relacionados con el aprovechamiento de los recursos naturales, de carácter

El Modelo dota de una gran importancia a los asentamientos urbanos o rurales, identificados como un sistema o red cualificado a partir de su caracterización como centros económicos, y con un papel funcional en la distribución de bienes y servicios<sup>849</sup>. Constituyen de este modo los elementos claves del Modelo, distinguiéndose tres tipos:

- *Sistema Plurinuclear de Centros Regionales* (artículo 13 POTA), constituido por los conjuntos del ámbito urbano en el que se integran cada una de las grandes ciudades de Andalucía, esto es, las capitales de provincias más Jerez y Algeciras y su ámbito metropolitano, siendo éste flexible con la posibilidad de incorporar nuevos municipios, según lo establecido en el Título IV del Plan dedicado a la Zonificación<sup>850</sup>.

---

sectorial pero con una importante incidencia territorial, tales como el Plan Forestal Andaluz, el Plan de Desarrollo Rural, el Plan de Modernización de la Agricultura Andaluza, el Plan de Medio Ambiente de Andalucía, el Plan Andaluz de Regadíos, o el Plan Energético de Andalucía.

En este contexto, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía propone un referente basado en la zonificación en Dominios y Unidades Territoriales, en las que es posible y deseable plantear estrategias integradas, y diferenciadas, de gestión económica y ecológica del territorio. Sobre la base de las anteriores consideraciones, el Modelo Territorial de Andalucía constituye una imagen regional que quiere ser, a la vez, una imagen construida a partir del reconocimiento de su propia diversidad interna, esto es, de las diferentes potencialidades y funciones de esos elementos y de las culturas territoriales que han ido fijando la historia andaluza, y por otra parte, una imagen completa, abarcadora de la totalidad de Andalucía en términos de integración de todos sus elementos constitutivos. La diversidad del espacio regional no debe ser entendida como un factor negativo para la consolidación de un espacio común e integrado, sino que, antes bien, es una cualidad que debe ser reconocida, valorada y aprovechada para el logro de esos objetivos. En ese sentido, el Modelo Territorial de Andalucía es, básicamente, la expresión de un orden que deviene de fomentar y consolidar las relaciones cooperativas entre ciudades y asentamientos, y entre éstos y el territorio y los recursos naturales. En consecuencia, el Modelo pone el acento en identificar determinadas estructuras territoriales (tanto de escala intermedia o supramunicipal como regional) en las que es posible y deseable impulsar procesos de relación cada vez más complejos entre sus diversos componentes. Se trata, en definitiva, de contribuir mediante medidas de política territorial a la transformación de esas estructuras en redes o sistemas, en ámbitos de relación en los que cada elemento considerado (ciudad, territorio o recurso) salga reforzado y enriquecido, contribuyendo activamente a la vertebración de toda la región y a la activación de sus potenciales de desarrollo. Los anteriores argumentos abundan en la necesidad de diseñar un Modelo abierto e integrador, cuya imagen no comporte un orden cerrado y jerárquico sino, antes bien, se constituya en una referencia flexible y cuyos contenidos deben servir de guía orientadora para la formulación de objetivos concretos y de estrategias específicas de actuación. Para ello, el Modelo se concreta en dos tipos de elementos: los Principios orientadores para su efectiva construcción o armadura y los Referentes Territoriales básicos, que se pretende sirvan de marco general al conjunto de políticas con incidencia territorial. Las determinaciones sustantivas del Plan, que se desarrollan posteriormente, se encaminan a hacer efectivos tales Principios y Referentes.

<sup>849</sup> El Modelo identifica, asimismo, la jerarquía urbana configuradas a partir de un cierto número de categorías básicas de las ciudades y asentamientos de la región: las Ciudades principales que se sitúan en la cabecera del sistema y componentes básicos de los Centros Regionales; las Ciudades Medias, con dos niveles internos en consideración de su diferente tamaño demográfico, diversidad y dinámica de su base económica y peso funcional; los Centros Rurales o Pequeñas Ciudades, igualmente subdivididas en dos niveles jerárquicos; y finalmente el resto de asentamientos.

<sup>850</sup> Se distinguen diferentes situaciones de partida: 1. Atendiendo a la dimensión, estructura y madurez de cada ámbito urbano se distinguen situaciones diversas que tienen, a su vez, un reflejo particularizado a la hora de establecer determinaciones y prioridades sobre la ordenación interna de esos espacios metropolitanos: a) Las áreas urbanas de Sevilla, Málaga y Granada, responden a un modelo clásico de ciudad central dominante, que han alcanzado un importante grado de complejidad, y que se encuentran en un ciclo del proceso metropolitano en el que la ciudad central empieza a perder peso poblacional y económico relativo a favor de los municipios y núcleos de su primera o segunda corona metropolitana. b) Los casos de las áreas de carácter netamente polinuclear, ejemplarmente representados por la Bahía de Cádiz-Jerez y Bahía de Algeciras. La primera con una estructura urbana muy compleja, resultado de una historia territorial muy rica, la segunda con menores dimensiones urbanas, resultado de procesos contemporáneos todavía no consolidados totalmente. c) El resto de las áreas urbanas presentan evidentes síntomas

- *Las Redes de Ciudades Medias* (artículo 14 POTA), de inferior densidad poblacional o territorial que los Centros regionales organizadas en estructuras polinucleares más o menos consolidadas, o bien de carácter centralizada (que ejercen su papel sobre un ámbito generalmente rural). Así, son el segundo nivel del Sistema de Ciudades y se conforman por conjuntos de ciudades y pueblos que organizan o pueden hacerlo coherentemente un territorio relativamente homogéneo (Redes de Ciudades Medias Litorales e Interiores).
- Finalmente las *Redes Urbanas en Áreas Rurales* (artículo 15 POTA), esto es, asentamientos rurales, cuyo sistema urbano y centralidades son más débiles, aunque adquieren importancia determinadas pautas de organización históricas. Podemos encontrar en este grupo Redes Organizadas por Ciudades Medias, esto es, núcleos poblacionales de estas características localizadas en áreas rurales de montaña; Redes organizados por Centros Rurales, en el que se incluyen núcleos de influencia conformados por pequeñas ciudades o centros rurales que, pese a su menor potencial urbano al de las Ciudades Medias, constituyen formas de organización centralizadas de los asentamientos de un espacio rural.

#### **b) El Esquema Básico Regional de Articulación Física Territorial de Andalucía (artículo 16 POTA)**

---

de iniciar o consolidar procesos de desarrollo urbano tendentes a formalizar estructuras metropolitanas: Huelva, Almería, Jaén y Córdoba. 2. Este primer nivel del Sistema de Ciudades comparte una responsabilidad común en el proyecto territorial andaluz, aunque se distingan algunas diferencias de pesos económicos, territoriales y funcionales entre ellos: a) Los Centros Regionales de Sevilla y Málaga destacan por la concentración de población y actividad económica, por su dinámica urbana y funcional y por su papel decisivo para la integración exterior de Andalucía. b) Los Centros Regionales de Bahía de Cádiz-Jerez, Granada y Córdoba, constituyen el segundo nivel. Córdoba y Granada son grandes centros urbanos históricos con poblaciones superiores a los 300.000 habitantes que desempeñan un papel decisivo como referentes urbanos de amplias zonas de Andalucía central y oriental El Centro Regional de Bahía de Cádiz-Jerez muestra importantes potencialidades de desarrollo en la perspectiva de su mayor integración como espacio económico y funcional. c) Los Centros Regionales de Huelva, Bahía de Algeciras, Jaén y Almería presentan en la actualidad un menor peso demográfico y económico, consecuencia de su más reciente consolidación como hechos urbanos maduros y complejos, incluyendo su formalización urbanística. Huelva y Almería son factores básicos para la integración de los dos ámbitos geográficos extremos de Andalucía, Jaén se conforma como un área urbana con funciones clave para la organización territorial del interior de la región, mientras la Bahía de Algeciras es un nodo territorial estratégico para las relaciones exteriores andaluzas. 3. El Plan utiliza el referente territorial de los Centros Regionales con dos orientaciones principales, a su vez íntimamente relacionadas entre sí: a) Para incorporar a cada uno de los Centros Regionales en un proyecto regional compartido y común para la articulación del espacio andaluz y su integración económica. b) Para impulsar políticas de ordenación interna de cada uno de los Centros basándose en enfoques y perspectivas supramunicipales, que den respuesta a los problemas de naturaleza metropolitana en constante incremento. 4. El Plan desarrolla esa doble perspectiva a partir de un conjunto de estrategias relativas a: a) La puesta en marcha de la Política Regional de Ciudades b) El impulso a la participación activa de los agentes públicos y sociales de cada Centro Regional en la consolidación de procesos de coordinación y cooperación. c) La formulación de políticas de ordenación territorial específicas para los Centros Regionales. d) La consideración específica de este primer nivel jerárquico del Sistema de Ciudades como componente esencial del Esquema de Articulación Regional y la integración exterior andaluza.

Basado en el reconocimiento de las relaciones o vínculos entre los núcleos del sistema urbano que tienen que ver con la complementariedad funcional y las relaciones de cooperación entre ciudades.

El objetivo de este Sistema es el de contribuir con el objetivo de la integración de cada una de las partes representativas de la diversidad territorial andaluza en un espacio común. En unos casos las relaciones son las existentes (con diverso grado de madurez), en otros suponen una apuesta intencionada por reforzar vínculos incipientes o potenciales. Dichas relaciones son el origen, esencialmente, de dos tipos de estructuras: estructuras polinucleares, y estructuras centralizadas. Sin embargo la diferente posición de partida y determinadas particularidades permite diferenciar una tipología más amplia de estructuras territoriales.

La articulación regional de dichas estructuras, apoyadas en la distribución territorial de las mismas, permiten identificar Ejes de Organización Urbana (eje del Guadalquivir; eje Diagonal intermedio; eje Central; eje Litoral), que presentan nuevas oportunidades y planteamientos estratégicos<sup>851</sup>. Asimismo, la existencia de determinados Ejes de Carácter Rural expresan un potencial de relación interna en ciertas tramas de asentamientos rurales y de integración con el resto de la región y que se utilizan para conectar las redes de los centros rurales.

### **c) Los Dominios Territoriales**

El POTA reconoce la importancia de los grandes Dominios Territoriales andaluces a la hora de configurar la estructura regional de Andalucía. De este modo, constituyen el sistema básico de relación entre las referencias ecológicas y de usos extensivos del suelo al que anteriormente hacíamos mención, y definido según las características del medio y los escenarios de manejo y transformación del suelo. Constituyen la base físico-natural y patrimonial andaluza a la que anteriormente hacíamos mención y son cuatro básicamente: Sierra Morena-Los Pedroches, Valle del Guadalquivir, Sierras y Valles Béticos y por último, el Litoral.

En este sentido, el Modelo reconoce la existencia de determinados espacios abiertos excluidos de toda urbanización por lo que cuentan con alta dispersión y poca densidad poblacional y que, precisamente por su alto valor ecológico, se considera como invariable en la región manteniendo para su función en el futuro (Doñana, Alcornocales, Sierra Nevada y Sierra Morena

---

<sup>851</sup> Estamos hablando pues en este caso de ejes principales de articulación regional, basados en la continuidad espacial de hechos urbanos. En él se integran los Centros Regionales, alguna de las Redes de Ciudades Medias y las principales relaciones con el exterior.

Central y Oriental). Sin embargo, el Modelo pretende que la conservación de estos recursos naturales no camine de forma dissociada con el desarrollo económico de los diferentes territorios, y de este modo establece que se deben establecer estrategias de desarrollo de largo plazo sustentadas en el uso racional del conjunto de los recursos, y que identifiquen las actuaciones y políticas más relevantes en relación con los usos y actividades productivas y los procesos de evolución territorial a todos los niveles<sup>852</sup>.

Por último, estos Dominios Territoriales conforman por sí el marco general en el que se deben basar otras líneas estratégicas como la ordenación de los grandes usos del suelo las políticas ambientales en materia de paisaje, agua, suelo, lucha contra la erosión, la preservación y puesta en valor del patrimonio natural y cultural, o las políticas de desarrollo rural que antes mencionábamos, y cuyos elementos clave se conforman por las *Unidades territoriales*<sup>853</sup>.

## 2. Las estrategias y propuestas de Ordenación Territorial previstas en el Modelo

Lógicamente, en el proceso de interpretación y utilización del Modelo Territorial, hay que desarrollar **estrategias y propuestas**, para cada uno de los referentes territoriales identificados, que, en líneas generales tienen carácter indicativo y directivo, y en la primera fase del proceso de redacción del Plan su misión fue suscitar el debate y la participación de los agentes implicados.

Estas estrategias se erigieron, a su vez, en referencias para orientar al resto de las planificaciones sectoriales y para propiciar una reflexión sobre la planificación existente. Las nuevas formas de gestión del territorio que se plantean, apoyadas en el enunciado del Modelo y de sus Principios orientadores, deben generalizarse al conjunto de las Administraciones públicas. Cada sector administrativo debe desarrollar sus propias funciones en esta línea para conseguir el objetivo global<sup>854</sup>.

---

<sup>852</sup> En el Plan se desarrollan algunas opciones generales relativas al futuro económico de estos territorios en los que, el uso sostenible y racional de los recursos naturales y culturales debe ser el criterio de mayor importancia.

<sup>853</sup> Constituyen una referencia constituida a partir de las zonificación de la Comunidades Autónomas en base a sus características físicas y procesos tendenciales en cuanto a usos del suelo y modelos de gestión de los recursos naturales. Son áreas caracterizadas por su homogeneidad física, continuidad y funcionalidad, así como por presentar problemas y oportunidades comunes en materias relacionadas con el uso económico del territorio y la gestión de sus recursos patrimoniales, siendo a su vez referentes para contextualizar los grandes sistemas regionales como los de ciudades, transportes, hidráulico, energético y patrimonial. Por otro lado, el Plan establece un conjunto de determinaciones específicas para cada una de las Unidades Territoriales. En estas determinaciones se plasman los objetivos generales de ordenación más importantes a escala regional.

<sup>854</sup> En este sentido, tanto el respeto a las competencias de cada administración, como la preservación de las singularidades de cada ámbito territorial con personalidad propia, no deben, ni pueden, implicar una renuncia al establecimiento y desarrollo de estrategias globales coherentes. La consecución de la imagen regional que propone el Modelo dependerá, pues, de la identificación de cuáles deben ser tales objetivos y estrategias para cada uno de los



Así, de la imagen propositiva del Modelo se derivan, también, objetivos y estrategias específicos para la definición de los principales Sistemas Regionales que organizan el territorio andaluz: el Sistema de Transportes y Comunicaciones, el Sistema Energético, el Sistema Hidrológico-Hidráulico y el Sistema de protección. Estas estrategias tienen como finalidad definir las líneas de actuación de política territorial mediante las cuales las diferentes estructuras identificadas en el Modelo pueden empezar a funcionar en términos de redes o sistemas, esto es, pueden reforzar su nivel de relaciones económicas, sociales y ambientales.

Dichas estrategias u propuestas de Ordenación del Territorio emanadas del Modelo territorial andaluz inherente al POTA, y que tendremos ocasión de desgranar más detalladamente a continuación, muestran de este modo y de acuerdo a la escala y alcance del Plan, las líneas de actuación y los procedimientos instrumentales mediante los cuales pueden alcanzarse dichos objetivos. Y a pesar de la diversidad de objetivos y estrategias que se formulan, subyace en todas ellas un argumento común, como es potenciar y consolidar el mayor nivel posible de relaciones en el territorio andaluz<sup>855</sup>.

De este modo y de forma esquemática, en este marco se plantean las siguientes líneas estratégicas concretas para cada referente territorial contenido en el Plan:

- *En relación con el Sistema de Ciudades:*
  - Lograr una mejor vertebración, equilibrio y desarrollo del conjunto de los asentamientos del territorio regional, mediante el aprovechamiento de su diversidad, complementariedad y potencial funcional.
  - Consolidar a los Centros Regionales como primer nivel del Sistema de Ciudades de Andalucía para la articulación funcional y la integración económica del territorio en el ámbito autonómico y con el exterior.
  - Potenciar las Redes de Ciudades Medias como ámbitos de equilibrio entre Centros Regionales y áreas rurales.

---

componentes del Modelo (el Sistema de Ciudades y los referentes que lo constituyen, el Esquema básico de articulación regional, y las Unidades Territoriales), y para aquellos ámbitos (espaciales y temáticos) directamente deducibles del Modelo regional y de los elementos que lo configuran.

<sup>855</sup> Esto es, transformar la mera acumulación de elementos y estructuras territoriales en redes y sistemas que mejoren las oportunidades de cada elemento y que finalmente contribuyan a la construcción de una imagen de integración de toda la Comunidad Autónoma.

- Revitalizar al conjunto de asentamientos rurales reforzando su organización interna y asegurando la plena integración con el resto del Sistema de Ciudades.
- *En relación con la gestión de los recursos naturales y el paisaje:*
  - Establecer criterios relativos al uso del suelo, la utilización de los recursos y la protección del patrimonio y el paisaje.
  - Establecer criterios relativos a los usos del suelo y la utilización de los recursos en las Unidades Territoriales
  - Configurar un Sistema de Protección regional concebido de manera integral<sup>856</sup>.
  - Establecer criterios para la conservación y mejora del paisaje.
  - Incorporar la consideración de los riesgos naturales en la Ordenación Territorial, urbanística y sectorial.
- *En relación con los sistemas de infraestructuras regionales básicas*<sup>857</sup>.

---

<sup>856</sup> En este apartado el POTA diseña una serie de objetivos y estrategias dirigidas al Sistema de Prevención de Riesgos y al Sistema del Patrimonio Territorial:

- *Sistema de Prevención de Riesgos:* A lo largo de la historia, los fenómenos de carácter catastróficos han condicionado la ocupación del territorio en Andalucía. A su vez, el crecimiento económico y poblacional ha aumentado las presiones sobre los recursos ambientales, incrementando el riesgo de aparición de nuevas catástrofes naturales. Los objetivos que el POTA establece en este sentido son: incrementar la seguridad integral y la calidad de vida de la población; reducir la incidencia de los fenómenos catastróficos; establecer medidas que prevengan contra los riesgos tecnológicos; corregir los factores que provocan la ruptura del equilibrio ambiental; incrementar el conocimiento sobre los riesgos con mayor incidencia en Andalucía. Para la consecución de estos objetivos en el POTA se definen ocho líneas estratégicas de actuación, entre ellas: incluir la consideración de los riesgos como elemento necesario en la ordenación de usos del territorio; planificar las actuaciones en infraestructuras que colaboren en reducir los riesgos; establecer criterios territoriales para la prevención de riesgos de incendios forestales, inundaciones, geológicos y riesgos tecnológicos.
- *Sistema de Patrimonio Territorial:* Dado que Andalucía ocupa una posición de honor entre las regiones europeas con mayor riqueza de recursos históricos, culturales, ambientales y paisajísticos, resulta fundamental que el POTA le dedique un apartado importante a las cuestiones relativas a ellos. En este sentido, se definen tres objetivos generales: preservar el patrimonio territorial en su componente de elemento básico de la estructura regional; valorizar el patrimonio territorial en los procesos de desarrollo local y regional, desarrollar una política adecuada de ordenación y fomento del paisaje. En cuanto a las líneas estratégicas para el logro de los objetivos planteados, en el POTA establecen las siguientes: integrar la protección de los bienes culturales y naturales en el Sistema de Patrimonio Territorial; desarrollar la planificación como elemento básico en la gestión del patrimonio territorial; incorporar el paisaje como elemento activo en la gestión del patrimonio territorial.

<sup>857</sup> Con más detalle, en este apartado se desarrollan los principales elementos, redes y sistemas que posibilitan la articulación física de Andalucía:

- *Sistema Intermodal de Transportes:* El conjunto de redes e infraestructuras del transporte, junto a los servicios que sobre ellas se desarrollan, son algunos de los elementos más importantes para la articulación física del territorio andaluz así como para el desarrollo de la mayor parte de las actividades económicas. En base al Modelo Territorial de Andalucía, los principales objetivos para el Sistema Intermodal de Transporte son: articular Andalucía, a través de este Sistema, tanto interiormente como con el exterior; incrementar la importancia del transporte público en el transporte de pasajeros y mercancías, especialmente mediante el ferrocarril; constituir un Sistema de Transporte medioambientalmente sostenible; maximizar los efectos de las infraestructuras del transporte sobre el desarrollo económico de Andalucía; adaptar los transportes a los

- Definir los Sistemas regionales: Agua, Energía y Transportes, proponiendo modelos de gestión adaptados a las características territoriales derivadas de la organización del Sistema de Ciudades y la gestión sostenible de los recursos.
- Configurar un Sistema Hidrológico-Hidráulico regional basado en una concepción integral del ciclo del agua.
- Dotar a la región de un Sistema Energético basado en la diversificación de las fuentes energéticas, y la primacía de las políticas de gestión de la demanda y uso de las energías renovables.
- Dotar a la región de un Sistema integrado de infraestructuras y servicios de transportes y comunicaciones, estableciendo modelos

---

requerimientos del territorio general; mejorar la calidad y la seguridad del transporte. A su vez, el Plan establece una serie de líneas estratégicas que resultarán básicas para la consecución de estos objetivos: gestionar los Sistemas de Transportes en base a modelos de ocupación del territorio y de crecimiento urbano acordes con las características propias de las ciudades y el urbanismo mediterráneo; desarrollo de la intermodalidad; fomento del transporte público, priorizando el desarrollo del ferrocarril; establecimiento de modelos de transporte adaptados a las necesidades de cada territorio; reducción del impacto ambiental y energético del Sistema de Transportes; fomentar la investigación y la difusión de las innovaciones relativas a la modernización del Sistema de Transportes y a la mejora de la seguridad y calidad en el mismo.

- *Sistema de Telecomunicaciones:* El Sistema de Telecomunicaciones juega un papel fundamental para la modernización de nuestra Comunidad Autónoma, especialmente en su labor de soporte para el desarrollo en Andalucía de la Sociedad de la Información y la Comunicación. Debido a este motivo, es necesario que en el POTA se establezcan una serie de objetivos y propuestas relativas a este apartado. En base a ello, el Plan estipula tres objetivos esenciales del Sistema de Telecomunicaciones: hacer posible la plena incorporación de Andalucía a la Sociedad de la Información, desarrollando para ello los servicios e infraestructuras necesarias; garantizar la equidad territorial y el acceso a los servicios avanzados mediante el desarrollo de un Sistema de Telecomunicaciones que articule el conjunto del territorio de la región; fomentar la demanda de servicios de telecomunicaciones, especialmente en las áreas rurales. Para el logro de estos objetivos se establecen tres líneas estratégicas de actuación: desarrollar la planificación regional en materia de telecomunicaciones; señalar las líneas de actuación principales para el desarrollo de los servicios e infraestructuras de las telecomunicaciones; adecuar las infraestructuras de las telecomunicaciones a las necesidades de las distintas unidades territoriales.
- *Sistema Energético:* Como ocurre en todas las sociedades modernas, el Sistema Energético es uno de los componentes de mayor importancia para la articulación física del territorio y uno de los elementos básicos para el desarrollo de la actividad económica. Por ello, el POTA establece como principal objetivo, relacionados con el Sistema Energético, el contar con un sistema energético seguro, eficiente y diversificado, a la vez que medioambientalmente sostenible. Para la consecución de estos objetivos se establecen cinco líneas estratégicas a desarrollar: aprovechar los recursos de cada territorio y evitar la concentración de las actividades de generación de energía en ciertos territorios a través de un Sistema Energético territorialmente descentralizado; reducir el consumo energético a partir de las adecuadas políticas de gestión de la demanda; fomentar la diversificación en la utilización de las fuentes energéticas favoreciendo a las energías renovables; reducir el impacto ambiental del sector energético; integrar en las políticas sectoriales, territoriales, urbanas y ambientales, los objetivos de la política energética.
- *Sistema Hidrológico – Hidráulico:* Cada vez es mayor la influencia que, la utilización de estos recursos, tiene de cara a la organización y al funcionamiento del Modelo Territorial de una Comunidad Autónoma como Andalucía. Ello, unido a la importancia de las funciones ecológicas del agua, hace que el POTA establezca para el Sistema Hidrológico – Hidráulico los siguientes objetivos: avanzar en el uso sostenible del agua; proteger el patrimonio natural; fomentar las funciones ecológicas de los sistemas acuáticos; prevenir y evitar los daños provocados por las inundaciones; incluir, en el marco de la ordenación del territorio, la gestión del agua; apostar por un servicio de calidad en el Sistema; poner en valor el patrimonio del agua. Con el fin de lograr estos objetivos, el Plan establece un total de doce líneas estratégicas. De entre ellas, destacan algunas como: establecer un marco territorial regional para el Sistema Hidrológico – Hidráulico; garantizar la eficiencia territorial del uso de los recursos preservando la calidad de los mismos; armonizar el ciclo hidrológico y los usos del territorio; identificar el valor cultural del agua; integrar los cauces en los núcleos urbanos.

de gestión adaptados a las características específicas de cada ámbito territorial.

- *En relación con la integración exterior:*
  - Se trata básicamente de aportar los elementos territoriales necesarios para la plena integración de Andalucía con el exterior. Uno de los objetivos generales del POTA, especialmente importante como factor de competitividad, es la integración exterior de nuestra Comunidad Autónoma. Evidente es también la existencia de enormes potencialidades estratégicas, a nivel internacional, que ofrece nuestra posición geográfica. Por todo ello, resulta fundamental que todas estas cuestiones sean planteadas en el Plan<sup>858</sup>.
  
- *En relación con la gestión territorial:*
  - Establecer el marco territorial para una política integrada y concertada de gestión territorial.

## **II. Análisis de las Estrategias de Desarrollo Territorial previstas en el POTA**

### **A) Los objetivos y principales sectores de desarrollo territorial del Plan**

Como ya se especifica en el Anexo del Decreto 206/2006 y tuvimos ocasión de adelantar anteriormente, las Estrategias de Desarrollo Territorial constituyen el núcleo central y más desarrollado de las propuestas del Modelo Territorial propuesto en el POTA y desarrolladas en el Título III del Anexo del mismo, al contener las líneas de actuación necesarias para la consecución del Modelo Territorial de Andalucía analizado previamente (artículo 5 del Plan)<sup>859</sup>.

---

<sup>858</sup> En este sentido, en el POTA se establecen tres objetivos territoriales para la integración exterior de Andalucía: articular plenamente las estructuras territoriales regionales para así facilitar nuestra integración con el exterior; establecer estrategias de cooperación específicas para cada uno de los ámbitos de integración exterior de Andalucía, reforzar los sistemas infraestructurales básicos. La consecución de estos objetivos se pretende realizar reforzando la cooperación e integración de Andalucía con Europa, especialmente con Portugal, con el norte de África y con el resto de España.

<sup>859</sup> Las *Estrategias de Desarrollo Territorial* de este modo, se configuran como otro pilar esencial del POTA, «el núcleo central y más desarrollado de las propuestas del Plan». Pero más desarrollado no significa siempre más maduro u objetivo ya que con frecuencia surgen dudas cuando no se explicita cómo se implementan algunas estrategias que se suponen resultado de la aplicación de los principios generales del Modelo a los componentes espaciales antes indicados (ciudades-nodos; sistemas regionales-redes; dominios territoriales superficies; integración exterior-contexto).

No hay que olvidar que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía es un instrumento de Ordenación Territorial de carácter originario y de Ordenación integral del Territorio, y que el objeto ya analizado de este Plan consiste en establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de Andalucía, sirviendo como marco de referencia para el resto de planes regulados en la Ley andaluza 1/1994, de Ordenación del Territorio.

Y en atención al concreto valor jurídico de estas Estrategias, hemos de recordar que el propio POT en un norma 22.b) establece que las líneas estratégicas “definen la orientación general de la actuación pública para materializar los fundamentos básicos del Modelo Territorial de Andalucía, sobre la base de los principios de planificación, coordinación, cooperación y participación”.

Junto a la definición de la propuesta de Modelo Territorial de Andalucía, es evidente que existen una serie de cuestiones de incidencia territorial, esenciales para Andalucía, en torno a las cuales se va a dilucidar en gran medida ese futuro, que el Plan no puede dejar de abordar y, en torno a las cuales, han de establecerse, con claridad, los objetivos a desarrollar. El POT tiene ante sí, por tanto, retos importantes, por cuanto supone establecer con rotundidad opciones determinadas en asuntos de enorme transcendencia para el futuro económico, social y territorial de Andalucía<sup>860</sup>.

En definitiva, se trata, en gran medida, de establecer estrategias desde una perspectiva de largo plazo que permitan avanzar hacia la construcción consciente de un Modelo Territorial concreto diseñado para la Comunidad Autónoma, y con las que se pretende lograr para el territorio andaluz asuntos pendientes tales como la búsqueda de la competitividad y cohesión territorial; el desarrollo y sostenibilidad<sup>861</sup>, mediante la correcta distribución y conservación

---

<sup>860</sup> la cual consta en datos básicos con 87.000 km<sup>2</sup> (densidad igual a 80 hab/km<sup>2</sup>) y 7,3 millones de habitantes, lo que, por ende, la convierte en la región más poblada de España (18%), y la tercera de Europa, además de la segunda región en extensión (17%) semejante a Portugal y mayor que otros países europeos como Bélgica o Dinamarca. Entre estos retos destacan la superación necesaria de las debilidades que han marcado claramente a la Región en las últimas décadas y aprovechar al máximo sus potencialidades; así, entre las debilidades, podemos destacar claramente el elevado paro, problema acuciante para Andalucía; es un espacio económicamente débil frente a la competencia exterior, así como una región pendiente de su integración exterior y un territorio al que es necesario seguir equipando. Entre las potencialidades, destacan a nuestro juicio que se han producido unos avances importantes en la formación de Andalucía, así como la posición estratégica entre continentes que ocupa; también la posesión de un notable potencial urbano, basado en el equilibrio de su estructura, de un medio natural y cultural bien conservado, una trayectoria de especializaciones productivas que hay que reforzar, y una multiplicación de las iniciativas de cooperación supramunicipal.

<sup>861</sup> En cuanto al desarrollo y la sostenibilidad, ya hemos comentado en el Capítulo anterior de este estudio, que hasta hoy las opciones de desarrollo económico en Andalucía han mostrado claras deficiencias desde el punto de vista de su incidencia en la organización del territorio y desde el punto de vista del modelo de uso y gestión de los recursos naturales en que se han sustentado, lo cual viene a solventarse como uno de sus objetivos fundamentales por el POT. La compatibilización entre desarrollo y sostenibilidad es un amplio debate generalizado, ya que la incorporación de los principios de sostenibilidad, hasta la fecha, no han solido pasar de una mera envolvente genérica que, bien es verdad, impregna la casi totalidad de las estrategias de desarrollo aunque, en la práctica, priman claramente los objetivos productivistas y, como mucho, se toman en consideración determinadas medidas correctoras

de recursos naturales y energéticos; una adecuada y homogénea política de ciudades; resolver el debate sobre la comarcalización; y lograr la coherencia territorial de las políticas públicas, entre otros objetivos.

Así, en estos territorios y estos sectores se juega buena parte del futuro del desarrollo social y económico de Andalucía y, sobre ellos, es inexcusable que el Plan (como expresión de los objetivos territoriales de futuro de la Comunidad Autónoma) tome opciones claras, sobre todo en relación a estos ámbitos de actuación sectorial:

- **Agua y Territorio**: El modelo de utilización de los recursos hídricos se ha caracterizado por el predominio de las políticas de incremento de la oferta de recursos lo que ha dado como resultado un modelo altamente ineficiente y que, en la actualidad, se enfrenta a las limitaciones impuestas tanto por la progresiva reducción de las posibilidades de incremento de la regulación como por las dificultades y los conflictos territoriales y ambientales que se plantean para el trasvase desde unas cuencas a otras.

El concepto de déficit hídrico ha de entenderse como un concepto relativo. Ese déficit podría seguir incrementándose indefinidamente si siguen aumentando las nuevas demandas. La falta de competencias en la gestión de las cuencas hidrográficas es, evidentemente, una limitación para Andalucía. Pero también lo es la inexistencia de una política hidráulica andaluza claramente diferenciada de la tradicional política hidráulica basada en la oferta de agua. La necesidad de incorporar nuevos criterios a la política del agua, basados en el uso eficiente de los recursos disponibles (es decir, basada en la gestión de la demanda) hace que, tradicionalmente, se reclame que sea la ordenación del territorio la que aporte un modelo a la política hidráulica. La evaluación de las demandas, desde la perspectiva de un uso eficiente en términos económicos, sociales, territoriales y ambientales, y la cuantificación

---

de los impactos ambientales de la actividad productiva. El enfoque de la sostenibilidad (el de un uso racional y eficiente de los recursos que no comprometa su renovabilidad) está, por tanto, lejos de tener visos de realidad por más que exista una plena aceptación de su necesidad a nivel teórico. Más allá de los planteamientos generales, Andalucía ha de afrontar determinadas cuestiones en las que se plantee con total nitidez la trascendencia del enfoque de la sostenibilidad. Hay territorios y sectores productivos esenciales para el futuro económico de Andalucía que, sin embargo, corren el riesgo de ver comprometidas sus posibilidades de futuro a causa, precisamente, de una sobrepresión sobre los recursos.

De este modo, el ejemplo más claro del compromiso del POTA con el desarrollo sostenible es su apuesta por un modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada. Este modelo significa generar proximidad y una movilidad asegurada por altos niveles de dotaciones de infraestructuras, equipamientos y servicios de transportes públicos, vincular el crecimiento urbanístico a la disponibilidad y suficiencia de los recursos hídricos y energéticos y adecuar el ritmo de este crecimiento a la efectiva implantación de las dotaciones y equipamientos básicos, los sistemas generales de espacios libres y el transporte público. En cuanto a la cohesión territorial, las Estrategias para el Sistema de Ciudades se centran en una cuestión clave para la calidad de vida de los andaluces: crear en las diferentes áreas de Andalucía condiciones equivalentes para el acceso de los ciudadanos a los equipamientos y servicios sanitarios, educativos, asistenciales, deportivos y culturales y a la vivienda, implantando a tal efecto en los centros regionales, las ciudades medias y los pueblos las correspondientes dotaciones básicas.

de los recursos obtenibles mediante programas de ahorro y gestión de la demanda, han de ser pasos previos para la planificación de nuevas infraestructuras de regulación<sup>862</sup>.

- **El litoral:** Sin duda se trata de un espacio estratégico para Andalucía (en él se encuentra el mayor dinamismo demográfico y económico y muchos de los sectores con mayor capacidad de innovación), en el que los procesos de transformación territorial muestran una gran intensidad. También existe acuerdo en reconocer que el modelo de crecimiento económico del litoral (en especial del sector turístico y de las nuevas agriculturas), tanto en el pasado como en la actualidad, muestra importantes carencias territoriales y ambientales. Dichas carencias comprometen hoy, ya, el propio futuro del desarrollo económico del litoral.

El mantenimiento de los ritmos y modelos de crecimiento imperantes hasta ahora es evidente que terminarán por reducir notablemente la competitividad del litoral y, de manera probablemente irreversible, comprometerán la capacidad de regeneración de los recursos. Siendo esta una de las grandes cuestiones económicas y territoriales que tiene planteadas Andalucía para el futuro, es evidente que el Plan no puede dejar de establecer unos objetivos y unas estrategias claras sobre la misma. La necesidad de establecer unos criterios globales sobre el modelo de desarrollo territorial del litoral (mantenimiento de la diversidad de los usos del suelo, protección de valores y espacios naturales y culturales, gestión de la demanda de agua, control sobre los procesos y modelos de crecimiento urbano, control sobre los procesos y modelos de implantación de las nuevas agriculturas, etc.), debe completarse, además, con opciones Diferenciadas para las diversas zonas del litoral andaluz en las que aparecen problemáticas específicas<sup>863</sup>.

- **El sector energético:** El sistema energético constituye uno de los pilares en que se sustenta la actual organización territorial y económica. En Andalucía, es aún mayor que en el resto de los países industrializados la

---

<sup>862</sup> La vinculación entre agua y territorio ha de plasmarse en programas específicos para aquellos ámbitos en los que se establece una directa relación entre territorios captadores de recursos y territorios consumidores. En cualquier caso, a nivel regional, es indispensable la definición del horizonte deseable en cuanto a demandas de agua en cada territorio, lo que supone, fundamentalmente, establecer opciones claras a medio y largo plazo sobre demandas urbanas (procesos de desarrollo urbano) y, sobre todo, demandas agrarias (nuevas zonas regables); pero también las derivadas de otros sectores claves como el turístico, e incluso demandas ambientales. De esta forma, la política hidráulica contará con la debida justificación de sus propuestas como resultado de un modelo territorial consciente y expreso.

<sup>863</sup> En este sentido, el Plan plante un doble objetivo con relación al litoral: por un lado, organizar y dotar al territorio para garantizar su articulación física y su competitividad económica (sistema de ciudades, políticas de infraestructuras y equipamientos, etc.); por otro, establecer objetivos y criterios de ordenación en relación con los procesos de desarrollo urbano e implantación de las actividades económicas, dirigidos a garantizar un modelo de desarrollo territorial y económico sostenible desde una perspectiva de largo plazo. Estos planteamientos suponen una opción por un modelo de desarrollo territorial claramente diferenciado del actual y, por tanto, tendrán importantes consecuencias en cuanto a las políticas sectoriales y la política urbanística.

dependencia de los combustibles fósiles. Por el contrario, los recursos energéticos propios y renovables (solares, eólicos y de biomasa, principalmente) presentan una elevada potencialidad cuyo aprovechamiento se ve fuertemente limitado por dos factores: su escasa viabilidad económica en la actualidad y la rigidez de un sistema basado en el progresivo incremento del consumo y la intensidad energética y en la dependencia de los combustibles fósiles. Desde estos presupuestos es evidente que una de las apuestas más importantes para el futuro de Andalucía pasa por la modificación paulatina del actual modelo a largo plazo<sup>864</sup>.

La opción a largo plazo por un nuevo modelo energético supone un cambio sustancial en el sector transporte (el principal consumidor de recursos energéticos fósiles) y en el modelo de movilidad, lo cual ha de tener consecuencias directas en las propuestas del plan en materia de infraestructuras de transportes.

- **El paisaje:** Constituye una de las ideas-fuerza del plan que sintetiza aspectos cualitativos de la relación con el medio natural, pero también con conceptos de patrimonio cultural y calidad de vida. El paisaje requiere una política regional que otorgue a la acción pública responsabilidad e intencionalidad creativa con un medio tan antropizado y organizado física y funcionalmente, aportando un valor añadido de calidad, de referencia cultural y respeto ambiental.

De este modo, estas estrategias son el resultado de aplicar los principios del Modelo a cada uno de los referentes espaciales considerados, agrupándose en los cuatro capítulos que a continuación se desarrollan detalladamente: *el Sistema de Ciudades, Sistemas de Articulación Regional; el Sistema Regional de Protección del Territorio; y Estrategias dirigidas a la Integración Exterior de Andalucía, tanto a escala nacional como continental, a través de los ejes de desarrollo europeo y reforzando la dimensión y el protagonismo euromediterráneo de Andalucía*. Estrategias todas ellas que pasaremos a analizar más detenidamente a continuación.

---

<sup>864</sup> Los beneficios de esta opción serán evidentes tanto desde el punto de vista económico (reducción del déficit exterior causado por la factura energética, desarrollo de nuevos sectores productivos innovadores en el campo de las energías renovables) como ecológico (reducción de los impactos derivados del principal sector contaminante) y territorial (capacidad de desarrollar las potencialidades de los diferentes territorios en función de su disponibilidad de recursos y de la implantación de nuevas actividades y nuevos sectores, y capacidad de descentralización de los sistemas de generación acercándolos a las demandas). De manera complementaria al proceso de desarrollo de las energías renovables, para el que han de establecerse objetivos cuantificados a largo plazo, una parte esencial de la estrategia energética en el territorio ha de ser la de progresar en un modelo de baja intensidad energética (que garantice altas prestaciones con un menor consumo) en el que se prioricen las políticas de ahorro, eficiencia y gestión de la demanda, atendiendo a las especificidades de cada territorio. Evidentemente, una de las implicaciones más claras entre energía y territorio ha de darse en el sector de los transportes.



**B) Análisis de las distintas Estrategias de Desarrollo Territorial contenidas en el POTA**

**1. Estrategias dirigidas al Sistema de Ciudades. El Programa Andaluz de Ciudades**

**a) La especial importancia de los núcleos urbanos en el Plan**

A estas Estrategias, el Plan le dedica el Capítulo primero de este Título III, introduciendo sobre ellas que “las Estrategias de Desarrollo Territorial prestan una especial atención al Sistema de Ciudades, entendido como el conjunto de pueblos y ciudades que organizan el territorio de la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta su papel decisivo en la conformación del orden territorial regional”.

Las ciudades son uno de los elementos esenciales para la organización del territorio. Sin embargo este papel se está modificando en la actualidad debido a los nuevos procesos de organización económica en los que el papel del territorio y de las ciudades está adquiriendo nuevas características. Estos nuevos escenarios justifican que la propuesta de Sistema de Ciudades recoja la enorme diversidad y complejidad del territorio andaluz. Además de la identificación de centros con capacidad para acoger equipamientos y funciones supramunicipales, es necesario, a partir de ahora, considerar otro tipo de funciones más especializadas que cualifican el papel de las diferentes ciudades en el territorio<sup>865</sup>.

Ello hace que la propuesta no se base únicamente en la identificación de ámbitos y centros adecuados para la prestación de los servicios públicos supramunicipales (fase en gran parte ya superada y que, en cualquier caso, cuenta ya con los instrumentos sectoriales adecuados). Junto a la centralidad de las ciudades (es decir, una red de centros que garanticen una distribución equilibrada de los servicios públicos en el conjunto del territorio regional), el Plan plantea la necesidad de aprovechar la riqueza y diversidad del sistema urbano andaluz, potenciando su funcionamiento y organización en redes de

---

<sup>865</sup> El establecimiento de estrategias dirigidas a favorecer el desarrollo territorial de cada una de las estructuras que conforman el Sistema de Ciudades de Andalucía. Se trata, en definitiva, de la puesta en marcha de una auténtica política específica para las ciudades, atendiendo a la diferente organización interna de las estructuras territoriales antes definidas (Centros Regionales, Redes de Ciudades Medias, Estructuras de Organización de Asentamientos Rurales). La opción es, pues, el establecimiento de una política regional de ciudades desde el gobierno andaluz en la que se lleve a cabo una efectiva coordinación de las políticas sectoriales que intervienen sobre la ciudad (territoriales, urbanísticas, infraestructurales, de vivienda, económicas, ambientales y de equipamientos y servicios públicos) y su efectiva concertación con las administraciones locales.

ciudades, como estrategia esencial para favorecer la articulación del territorio y su capacidad para integrarse en los procesos de modernización económica<sup>866</sup>.

Por ello, dentro de estas estrategias de desarrollo territorial, el Plan presta una especial dedicación a este Sistema, definiendo a su vez un marco de política territorial para la totalidad de los asentamientos humanos de la región, atendiendo a las categorías del Sistema de Ciudades expresamente definidas en el Modelo Territorial y que analizaremos más detenidamente a continuación<sup>867</sup>.

Así, el plan reconoce la importancia del núcleo urbano como centro de los tipos de asentamientos poblacionales de la Comunidad Autónoma y para ello parte de la definición de las categorías de éstos definidos en el Modelo territorial visto, su tipificación, características y distintos equipamientos y servicios básicos<sup>868</sup>.

Se constatan con ello grandes diferencias y desequilibrios entre los

---

<sup>866</sup> El Plan ha de abordar dos grandes cuestiones con relación a las ciudades: el establecimiento de una propuesta de Sistema de Ciudades de Andalucía, y el establecimiento de estrategias dirigidas a favorecer el desarrollo territorial de cada una de las estructuras que lo conforman. En primer lugar, el establecimiento de una propuesta de Sistema de Ciudades (es decir, una propuesta de clasificación de las ciudades según el rango y las funciones que han de desempeñar en la organización territorial de Andalucía) que ha de servir como armazón básico a través del que se organiza e interconecta el territorio. Por ello, incorpora una propuesta sobre dotaciones de equipamientos y servicios públicos para cada nivel del Sistema de Ciudades, a la vez que sirve como base para la definición de los Sistemas Regionales de infraestructuras que articulan el conjunto del territorio.

<sup>867</sup> Las redes definidas en el Modelo Territorial de Andalucía constituyen la base sobre la que sustentar las propuestas de Ordenación Territorial del Plan. Para cada una de ellas se establecen líneas estratégicas y determinaciones dirigidas a consolidarlas y a fortalecer su contribución a la creación de un espacio regional articulado. La efectiva plasmación de esos objetivos requiere incorporar al conjunto de planes y programas regionales con impacto urbano los enfoques y las referencias territoriales contenidas en el Modelo, desarrolladas de manera particular para las distintas estructuras propuestas. Ello afecta a un buen número de planes y programas existentes, que requieren necesariamente una profundización o adaptación de su alcance y sus determinaciones para integrar el marco de referencias, principios y propuestas contenidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Dichos planes y programas, por su decisiva incidencia en los desarrollos urbanos, deben ser considerados como prioritarios a la hora de adaptar sus contenidos a las propuestas de ordenación territorial de escala regional.

<sup>868</sup> Para ello, se parte de la consideración de las especiales características que componen el mapa poblacional regional y sus tendencias, esto es, el creciente despoblamiento de determinadas áreas rurales y la dispersión de las mismas, el declive de algunas ciudades medias, sobre todo las de algunas zonas rurales interiores y más periféricas de la Comunidad Autónoma y, en consecuencia o a causa de ello, el creciente auge o aumento de la población en los centros regionales y del litoral. En este sentido, el Plan expone expresamente que las determinaciones relativas a la Política de Ciudades tienen su base en las siguientes consideraciones:

- La valoración del conjunto del Sistema de Ciudades es muy adecuada para sustentar un espacio regional equilibrado y vivo en todas sus dimensiones. Ello es así por la particular distribución en la geografía andaluza de las ciudades y pueblos y por su distribución de rangos y tamaños en la jerarquía funcional.
- La constatación de procesos y tendencias que pueden alterar o comprometer los valores arriba enunciados del Sistema de Ciudades andaluz. Entre esos procesos y tendencias (en ningún caso irreversibles) pueden destacarse los siguientes: El despoblamiento de determinadas áreas rurales y de montaña y el creciente abandono de núcleos de población y diseminados de menor tamaño; la decadencia de algunas ciudades medias, especialmente de aquellas situadas en áreas rurales interiores y zonas más periféricas de Andalucía; la tendencia general hacia una concentración de los crecimientos urbanos en el litoral y en los Centros Regionales, en detrimento de la Andalucía interior y de su sistema de ciudades.

diversos tipos de núcleos urbanos existentes en Andalucía, a lo que el Plan achaca la insuficiente competitividad y proyección exterior de Andalucía, por lo que lograr la implantación de procesos de cooperación e integración es uno de los objetivos prioritarios del POTA en este punto. De hecho y como bien expone FLORENCIO ZOIDO NARANJO, la distinción de partes o unidades territoriales que diseña el Plan, necesitan regímenes de tratamiento diferenciados, bien por su conformación natural, su modo de ocupación y utilización, o bien por sus niveles de desarrollo económico y bienestar. Dichos regímenes o políticas diferentes se aplican tanto con objetivos de mantener su identidad diversa, como para erradicar las condiciones inaceptables de desigualdad que generalmente son mencionadas como desequilibrios territoriales<sup>869</sup>.

---

<sup>869</sup> Así, para el autor en *Scripta Nova...sic*, pp. 3 a 10, las propuestas sobre dichos aspectos tienen que estar basadas en escenarios ambientales, demográficos, económicos y de gestión realistas, en plazos no superiores a los 10 ó 15 años y deben ser formuladas de modo flexible, aunque vinculante respecto de las de menor escala y rango político-administrativo. Estos planteamientos pueden parecer reduccionistas en relación con las versiones más comprensivas y causales de la ordenación del territorio, pero está demostrado que un entendimiento omnicompreensivo o demasiado ambicioso de esta práctica la hace inviable en un sistema político estructurado principalmente de forma sectorial. Hacer realidad el esquema de contenidos antes planteado no es, por otra parte, tarea fácil o sencilla, su efectiva realización supone un gran avance respecto a los modos habituales de actuación de las administraciones, mucho más discrecionales o arbitrarios. Hasta qué punto se han hecho realidad estos planteamientos, referidos a Andalucía, es una cuestión que se puede conocer a partir del análisis de algunos documentos (estudios y planes) realizados en el último cuarto del siglo XX. En territorios de amplia extensión como Andalucía, la distinción de partes por su diversidad no sólo permite reconocer características constitutivas diferentes, sino que también puede ser entendida como el aprecio de la diversidad existente y, por tanto, como la valoración de un recurso, de unas circunstancias que deben ser consideradas positivas y enriquecedoras. Por el contrario, el autor señala que con la detección de desequilibrios territoriales se hace referencia a la detección de situaciones de desigualdad en ámbitos complejos (comarcas, provincias, unidades subregionales) que tienen que ser valoradas como injustas e incompatibles con los objetivos de cualquier proyecto político democrático unitario. Señala además que en Andalucía el reconocimiento de ámbitos internos diferenciados, diversos y/o desiguales, ha sido objeto principalmente de los trabajos e investigaciones históricas, geográficas y económicas. Por lo que se refiere a la diversidad, se han distinguido, de manera prácticamente constante, tres grandes áreas estructurales (Sierra Morena, la depresión del Guadalquivir y las montañas Béticas), cuyas características geológicas básicas condicionan y diferencian claramente los restantes procesos naturales (variación del clima, cobertura vegetal, formación de suelos) y también la ocupación y utilización humana de dichos espacios. Por ello, el autor propone la necesidad de distinguir el litoral como cuarta gran área diferenciada en Andalucía por procesos de ocupación más recientes: la intensificación productiva agraria, la nueva funcionalidad turística y la urbanización, como expresión formal o material de ambas dinámicas anteriores, aunque también en parte por dinamismo propio. Precisamente este último hecho, por su extraordinaria expansión a lo largo del siglo XX, aconseja distinguir también como espacios diferenciados, funcional y formalmente, los ámbitos de intensa ocupación urbana (aglomeraciones, conurbaciones, principales ciudades); espacios de distribución no continua en el territorio, pero integrantes de otra unidad territorial o área diferenciada en Andalucía, ya que, aunque los municipios que las integran representan una parte pequeña en la superficie regional (15%), en ellos se localiza casi el 60% de su población. Además, el autor analiza la evolución seguida por las dos grandes partes tradicionalmente distinguidas en Andalucía: la mitad oriental y la occidental, frecuentemente aludidas también como Alta y Baja Andalucía. Esta división en realidad sólo tiene sentido en la medida en que está sustentada sobre una previa concepción unitaria, basada no sólo en causas naturales sino también en largos procesos históricos, como la permanencia del reino Nazarí o la histórica vinculación funcional de Sierra Morena con las ciudades localizadas en el valle del Guadalquivir. Sin embargo, esta comprensión dicotómica de Andalucía fue planteada de forma extremosa en las décadas de 1960 y 1970; principalmente por ensayos y análisis de carácter económico que oponían a la "Andalucía rica del Guadalquivir", otra "Andalucía pobre y montañosa, oriental"; esta visión incluso llegó a ser recogida por alguna formación política y promovida como regiones diferenciadas, durante los años de la Transición democrática, en los debates sobre la constitución del nuevo Estado autonómico. Así mismo es preciso recordar que dicha propuesta fue rechazada en el referéndum de 28 de febrero de 1980.

Para ZOIDO NARANJO, aunque la palabra Andalucía ha sido aplicada históricamente a espacios de límites muy distintos, su más reciente adscripción –en los siglos XIX y XX– al ámbito de las ocho provincias y, sobre todo, la percepción anterior, tanto interna como exterior, de que los andaluces eran los españoles de toda la franja sur, expresan mejor que otros argumentos, el conjunto de hechos en los que se basa la vigente unidad política autonómica de Andalucía. La visión dicotómica, de base esencialmente económica, sobre la que se puso el énfasis ya aludido en

Esta comprensión del territorio regional dividido en grandes áreas y en unidades intermedias o comarcas, está basada en el reconocimiento de condiciones naturales, actividades económicas y grados de bienestar y, por tanto, puede ser útil a los objetivos enunciados al principio de este trabajo como propios de la ordenación del territorio: reflejar la diversidad y la desigualdad territorial para contribuir al logro del propósito fundamental de cualquier sociedad, la convivencia pacífica y solidaria. Los particularismos de base geográfica (localismos, comarcalismos, provincialismos y regionalismos), existentes en el interior de cualquier proyecto político unitario, son la expresión más compleja o final de la desarticulación física, la insuficiente integración económica, o la falta de cohesión social entre las diferentes partes de un todo.

A esto se suma el interés transversal de la Administración Autonómica por la preservación del patrimonio cultural y natural frente a procesos de urbanización descontrolados, lo cual afecta a formas de urbanización relacionadas principalmente tanto con la construcción de los espacios metropolitanos de los Centros Regionales como con la ocupación cada vez más densa del litoral andaluz. A este objeto responden las redes definidas en el Modelo Territorial andaluz.

No en vano Uno de los procesos territoriales más significativos en Andalucía en las últimas décadas ha sido el incremento de los suelos urbanizados, expansión que se ha producido especialmente en los siguientes ámbitos territoriales: En el entorno de las ciudades históricas, provocando la formación de entornos metropolitanos, tanto en el sistema de grandes ciudades como de ciudades medias; en el litoral se ha producido un crecimiento por las nuevas urbanizaciones turísticas; y por último, en las áreas rurales interiores debido a la demanda de segunda residencia, con procesos de parcelación en muchas ocasiones ilegales<sup>870</sup>.

---

décadas pasadas, era meramente coyuntural y no se sostiene razonablemente en la actualidad. Desde el ámbito de los estudios geográficos se han hecho aportaciones más detalladas a la distinción de unidades territoriales en Andalucía. Se trata, principalmente, de estudios locales y comarcales individualizados, basados en el método de la síntesis regional y, por otra parte, de estudios que contienen diferentes subdivisiones del mapa de Andalucía a partir de un único criterio diferenciador. En pocas ocasiones se han realizado análisis comarcales integrados de todo el territorio, con lo que la distinción en Andalucía de ámbitos subregionales complejos o de comarcas sustentados en el reconocimiento de rasgos naturales constitutivos o en procesos históricos, que lleguen a ser socialmente percibidos como identidades geográficas diferenciadas, puede referirse razonablemente a algunos espacios, pero carece de rigor cuando sobre dicha argumentación se pretende conformar un mapa comarcal que comprenda la totalidad del territorio regional. Por esta razón las únicas propuestas comarcales que han tenido alguna operatividad o repercusión real son las concebidas con criterios de homogeneidad constitutiva sectorial o verificando situaciones de funcionalidad presentes.

<sup>870</sup> El plan define este proceso como una auténtica “reurbanización de Andalucía”, procesos de expansión urbana que, en el caso de Andalucía, están generando riesgos y problemas derivados de los dos siguientes factores: El carácter extremadamente acelerado de la expansión reciente de los nuevos procesos de urbanización (desde el comienzo de los años sesenta a nuestros días); y el deficitario sistema de planificación territorial y urbanística ha supuesto que estos procesos de expansión se realicen sin la consideración de la escala supramunicipal y, en algunos casos, al margen de cualquier planificación.

Ello evidencia además una clara incidencia del Sistema de Ciudades sobre el contenido de los Planes Generales de Ordenación Urbana como ya tuvimos ocasión de comprobar en el Capítulo anterior de este estudio, ya que como bien expone MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ, aparte de las previsiones que a tal efecto se contienen en la Ley de Ordenación Territorial de Andalucía, la Ordenación Territorial que emana del POTA explica muchas de las decisiones que adopta la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbana de Andalucía.

Así, merece la pena resaltar que para el autor el diseño territorial del Sistema de Ciudades diseñado en el Plan, puesto que el artículo 8.2 de la LOUA modula el contenido de los Planes Generales de Ordenación Urbanística “según la caracterización del municipio en el sistema de ciudades de Andalucía”; ello implica que para los municipios de primer nivel en el sistema de ciudades de Andalucía se exige un plus de ordenación estructural con respecto a la ordenación estructural que se exige a todos los municipios (artículos 10.1.B) de la LOUA)<sup>871</sup>.

Resumiendo, entre los objetivos de la Política Regional de Ciudades podemos encontrar el consolidar en la región un Sistema de Ciudades funcional y territorialmente equilibrado como base para la mejora de la competitividad global de la región, la difusión del desarrollo y el acceso equivalente a equipamientos y servicios; definir un marco regional de coherencia para los planes y programas con incidencia urbana, aportando criterios que permitan la incorporación de las variables territoriales a los objetivos de dichos planes y programas; contribuir desde las políticas urbanas a la sostenibilidad general del sistema; y, por último, favorecer la cohesión social y la mejora de la calidad de vida en las ciudades andaluzas.

La efectiva plasmación de esos objetivos requiere incorporar al conjunto de planes y programas regionales con impacto urbano los enfoques y las referencias territoriales contenidas en el Modelo Territorial, desarrolladas de manera particular para las distintas estructuras propuestas, lo cual afecta a un buen número de planes y programas existentes, que requieren necesariamente una profundización o adaptación de su alcance y sus determinaciones para integrar el marco de referencias, principios y propuestas contenidas en el Plan

---

<sup>871</sup> Plus que el autor en *Derecho Urbanístico...sic*, pp. 252 a 253, afirma que comprende la reserva de suelo para viviendas con algún régimen de protección pública, la ordenación urbanística relativa al tráfico, transporte y aparcamiento y, finalmente, los sistemas de carácter regional o singular. Como indican los autores al respecto, según el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, cuya consulta puede hacerse en la página web <http://www.juntadeandalucia.es/obraspublicasytransportes>, el sistema de ciudades es una de las determinaciones más importantes; sistema que se articula territorialmente en Centros Regionales, en una Red de Ciudades Medias y en una organización de asentamientos rurales.

de Ordenación del Territorio de Andalucía. Planes y programas que, por su decisiva incidencia en los desarrollos urbanos, expone el Plan que deben ser considerados como prioritarios a la hora de adaptar sus contenidos a las propuestas de ordenación territorial de escala regional<sup>872</sup>.

Por lo demás, entre estos Planes y programas con incidencia urbana se identifican los siguientes actividades de planificación en función de su incidencia sobre el sistema de ciudades y las estructuras urbanas establecidas en este Plan, el cual identifica además cuál debe ser su contenido común: a) Planificación económica directora de la Junta de Andalucía; b) planificación económica sectorial: agricultura, pesca, industria, minería, comercio, turismo y desarrollo rural; c) planificación estratégica para el desarrollo de la sociedad de la información, innovación y modernización tecnológica; d) planificación de infraestructuras de comunicación y servicios de transportes; e) planificación del sistema energético; f) planificación urbanística, de suelo y vivienda; g) planificación del patrimonio y bienes culturales, h) planes y programas para la dotación de equipamientos y servicios públicos: sanidad, educación, cultura, deporte y servicios sociales; i) Planificación del medio ambiente urbano; y por último, j) planificación de dotaciones y servicios ambientales<sup>873</sup>.

## **b) El sistema de orientación y control de los procesos de urbanización y la calidad urbana: El Modelo de Ciudad del POTA**

---

<sup>872</sup> En este sentido, el propio Texto del Plan expone que el logro de la máxima coherencia y coordinación entre los planes y programas regionales con incidencia territorial es un requisito imprescindible para lograr los objetivos marcados por este Plan en materia de política de ciudades. Las políticas públicas, progresivamente, han ido ganando en intensidad y coherencia respecto al entendimiento del sistema urbano andaluz, de sus jerarquías y de sus potencialidades. Sin embargo, se constata la necesidad de profundizar en la definición de una política de ciudades a largo plazo y de mejorar la eficacia de los mecanismos de intervención y coordinación de las distintas administraciones públicas, principalmente a través de las siguientes acciones: La formulación explícita de una estrategia regional que contemple el papel de las ciudades en el desarrollo regional, atendiendo a las particularidades del sistema de ciudades Andaluz; el incremento de la coordinación de las actuaciones públicas sectoriales con impacto urbano; el refuerzo de las políticas de urbanismo y ordenación territorial a escalas supramunicipales; el reconocimiento de formas de organización urbana cada vez más complejas y que no encuentran, sin embargo, el adecuado marco administrativo de gestión, ejemplificado principalmente en el desfase entre la aparición de procesos metropolitanos de hecho, y la insuficiencia de los mecanismos jurídicos y de gestión para dar respuesta a esas nuevas realidades urbanas; la necesidad de implicar a las ciudades andaluzas (y particularmente a las grandes ciudades y Centros Regionales) en un proyecto común de corresponsabilidad en la construcción regional).

<sup>873</sup> En cuanto a su contenido, el POTA establece en su artículo 21 que con carácter general, los planes y programas señalados deberán incorporar, entre sus determinaciones, las siguientes: a) Valoración general de la incidencia de sus actuaciones sobre el sistema urbano definido en este Plan y, en especial, con relación a las consecuencias de dichas actuaciones sobre la construcción del Modelo Territorial de Andalucía y la consolidación de las estructuras urbanas establecidas (Centros Regionales, Redes de Ciudades Medias y Redes de Asentamientos en Áreas Rurales). b) Valoración de la incidencia de las determinaciones de los planes y programas sobre la calidad de vida urbana. c) Incorporación a sus contenidos de los objetivos y líneas estratégicas, que más adelante se señalan, para cada uno de los tipos de redes (Centros Regionales, Redes de Ciudades Medias y Redes de Asentamientos Rurales), con especial atención a la coordinación de dichos planes y programas sectoriales con el Programa Andaluz de Ciudades, así como a las determinaciones sobre dotaciones y equipamientos para dichas estructuras.

Previamente al análisis de los distintos núcleos urbanos definidos en el POT y de sus características, objetivos y servicios prefijados en el Programa Andaluz de Ciudades, el Plan establece un importante sistema de orientación y control, dentro del Sistema de Ciudades, de lo que ha denominado como *procesos de urbanización y la calidad urbana*, en base al fuerte proceso de urbanización en Andalucía en los últimos años y que ha provocado una importante expansión de los suelos urbanizados<sup>874</sup>.

Por este motivo, el planeamiento tendrá entre sus objetivos generales la consecución de un modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada, evitando procesos de expansión indiscriminada y de consumo innecesario de recursos naturales y de suelo. Y entre sus objetivos específicos, destacan los expuestos en el artículo 43: preservar el Modelo Territorial de Andalucía frente a procesos de urbanización no deseables<sup>875</sup>; mejorar los

---

<sup>874</sup> Como se refleja en el propio texto del Plan, para construir este sistema se ha tenido en cuenta ámbitos tales como el proceso de expansión urbana en las ciudades históricas, especialmente relevante en lo que se refiere al crecimiento de las grandes ciudades y a la formación de entornos metropolitanos, aunque también afecta a numerosas ciudades medias; la ocupación del litoral, donde se han sumado los procesos de crecimiento urbano de las ciudades costeras con la expansión turística, como forma ésta última muy especializada de urbanización; la ocupación, más difusa, pero no menos importante en términos superficiales, de muchos espacios rurales del interior por urbanizaciones de segunda residencia, a través de procesos de parcelación muchas veces fuera de la legalidad, combinándose en muchos casos con las expansiones urbanas, pero también surgiendo en espacios netamente rurales, a veces de alto valor ecológico y paisajístico. La combinación de todos estos procesos ha provocado una auténtica reurbanización de Andalucía, esto es, ha significado no tanto un aumento de las tasas de urbanización (Andalucía ha sido históricamente una sociedad altamente urbana), como una reorganización profunda de las pautas territoriales que sustentaban los espacios urbanos tradicionales. Los procesos de urbanización señalados son, en gran parte, característicos de las sociedades modernas y tienen que ver con la existencia de nuevas demandas ciudadanas y nuevas funciones territoriales (por ejemplo, la acogida de los usos turísticos).

El POT establece además en el artículo 45.4, una serie de criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística con el modelo de ciudad, los siguientes: a) La dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográfico, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y su relación con la tendencia seguida para dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos; b) el grado de ejecución alcanzado en el desarrollo de las previsiones del planeamiento anterior, dando prioridad a la culminación de dichos desarrollos y a la intervención sobre la ciudad consolidada sobre los nuevos crecimientos; c) la no alteración del modelo de asentamiento, resultando excepcional los desarrollos urbanos desvinculados de los núcleos que en todo caso deberán cumplir las condiciones exigidas por la legislación urbanística, en especial su integración en la ordenación estructural, la no afección a los suelos preservados del desarrollo urbano y la justificación de la capacidad de los sistemas generales, existentes o previstos, para satisfacer la demanda prevista; d) el desarrollo urbanístico eficiente que permita adecuar el ritmo de crecimiento a la efectiva implantación de las dotaciones y equipamientos básicos (educativos, sanitarios, asistenciales, deportivos, culturales), los sistemas generales de espacios libres y el transporte público; e) la disponibilidad y suficiencia de los recursos hídricos y energéticos adecuados a las previsiones del desarrollo urbanístico establecido.

<sup>875</sup> En el caso andaluz, esos procesos han comportado y siguen comportando determinados riesgos y problemas derivados de dos factores principales: Por un lado, el carácter extremadamente acelerado de la expansión reciente de los nuevos procesos de urbanización, concentrados en un período de tiempo relativamente breve (comienzos de los años sesenta); por otro lado, esa rápida expansión se produce muchas veces sin una cobertura adecuada de planificación urbanística, con una perspectiva de planificación local (cuando se requeriría una escala superior a la municipal como es el caso de los conjuntos metropolitanos o del litoral) o, simplemente, al margen de cualquier esquema de planificación y fuera de la legalidad urbanística (como es el caso particularmente de las parcelaciones de segundas residencias en el medio rural).

La confluencia de todas estas dinámicas obliga necesariamente a formular una política territorial regional sobre los procesos de urbanización que tenga en cuenta cuatro dimensiones básicas de orientación y control: En relación con las dinámicas de urbanización que comprometan o alteren el orden territorial regional. Los procesos de urbanización deben contribuir a reforzar un modelo territorial basado en la existencia de una matriz urbana, de un

niveles de competitividad, calidad de vida y cohesión social de las ciudades andaluzas; y por último, contribuir desde el Sistema de Ciudades a la sostenibilidad global, mediante la mejora del balance ecológico de las ciudades con relación a los ciclos de consumo y procesamiento de recursos naturales (agua, suelo, energía y materiales).

Por lo demás, el Plan desarrolla objetivos concretos y medidas a adoptar en otros campos relacionados con el Sistema de Ciudades y de éste en el Modelo Territorial, tales como política de vivienda y suelo residencial, suelo para actividades productivas, actividad comercial, urbanización de áreas turísticas, movilidad urbana, control de parcelación urbanística en suelo no urbanizable, integración social en el espacio urbano, valoración de los recursos patrimoniales de la ciudad, medidas y criterios para la sostenibilidad del sistema urbano, medidas y líneas de actuación para la mejora del balance ecológico de las ciudades, calidad ambiental en el entorno urbano, y mejora de los mecanismos de evaluación de impacto ambiental de la planificación urbanística y territorial.

Como se especifica explícitamente en el Plan, Todos estos aspectos deben ser considerados e integrados dentro de la Política Regional de Ciudades como un elemento fundamental para la materialización del Modelo Territorial de Andalucía. De hecho, una gran parte de las determinaciones contenidas en anteriores apartados relativos a la Política de Ciudades están estrechamente vinculadas a los objetivos y detalladas y extensas propuestas con relación a la orientación y control de los procesos de urbanización, y que se dirigen, en los artículos 46 a 61, a la ordenación y mejora de los procesos de urbanización; las políticas urbanas con incidencia en los procesos de planificación; los equipamientos; la mejora de la dotación de zonas verdes y espacios libres de carácter metropolitano o supralocal, la política de vivienda y suelo residencial; la política de vivienda y suelo residencial y la actividad comercial; la urbanización de áreas turísticas; la movilidad urbana; el control de los procesos de parcelación urbanística en suelo no urbanizable; la integración social en el espacio urbano; la valorización de los recursos patrimoniales de la ciudad; las medidas y criterios para la sostenibilidad del sistema urbano; las medidas y líneas de actuación para la mejora del balance ecológico de las ciudades; la calidad ambiental en el medio urbano; y por último, la mejora de

---

sistema de ciudades, equilibrado y coherente; por otro lado, en relación con las dinámicas de urbanización que repercuten en la pérdida de cohesión social. Tiene que ver principalmente con la exigencia de altos niveles de calidad en la formalización de los espacios urbanizados, y de dotación de servicios públicos, en cuanto marco físico de la vida cotidiana de todos los ciudadanos. En cuanto a la competitividad de las ciudades, las condiciones actuales de desarrollo de las actividades económicas sólo pueden sostenerse en un marco urbanístico de sólidas bases infraestructurales y de ordenación física adecuada, y en relación con la sostenibilidad de los procesos de urbanización. Así, la base ecológica de la ciudad debe ser considerada desde la perspectiva de su responsabilidad en el consumo global de recursos naturales y en la conservación del capital natural (agua, energía y materiales y espacios rurales y naturales) y en la creación de condiciones internas de adecuada habitabilidad y buena calidad ambiental.



## los mecanismos de evaluación de impacto ambiental de la planificación urbanística y territorial<sup>876</sup>.

<sup>876</sup> Así por ejemplo, entre las directrices más significativas para cada uno de estos campos, encontramos que para la **ordenación y mejora de los procesos de urbanización**, se garantizarán los requisitos mínimos de calidad urbana en materia de movilidad urbana e infraestructuras de comunicaciones atendiendo especialmente al transporte público, la integración de los modos no motorizados y la mejora de la accesibilidad para la población discapacitada y con problemas de movilidad, así como el establecimiento de Orientaciones para mejorar la cohesión social y la integración de las áreas y barrios con problemas de marginalidad, o criterios para favorecer el diseño de políticas de desarrollos urbanos basados en la recualificación de la ciudad existente, y el aprovechamiento del suelo y el parque edificatorio, así como la integración paisajística de la ciudad en su entorno natural y rural, contribuyendo a la recualificación de los espacios periurbanos, especialmente en las coronas metropolitanas y del litoral y criterios de actuación y protección relativos al patrimonio arqueológico urbano. En cuanto a las **Políticas urbanas con incidencia en los procesos de planificación**, destaca el incremento de las condiciones de competitividad y desarrollo de los recursos propios: suelo para actividades productivas; actividad comercial; urbanización del espacio turístico, Establecer medidas para la contribución del sistema urbano a la sostenibilidad global, mejorando el balance ecológico de las ciudades, y el adecuado tratamiento de los recursos patrimoniales y paisajístico de la ciudad, así como mejorar la calidad ambiental urbana incorporando instrumentos para controlar la calidad del aire y la contaminación acústica.

En el apartado de **equipamientos**, encontramos el impulso de la implantación de los equipamientos especializados de ámbito supramunicipal definidos en este Plan para cada una de las estructuras del Sistema de Ciudades, con los niveles de dotación establecidos, evaluando las implicaciones territoriales derivadas de su implantación y adoptando las determinaciones de ordenación y gestión que sean precisas, y por otro lado, favorecer la complementariedad y multifuncionalidad de los distintos equipamientos, especialmente los equipamientos educativos, culturales, sociales y deportivos, evitando una segregación innecesaria y la ineficiencia en su utilización y explotación. Por otro lado, para la **Mejora de la dotación de zonas verdes y espacios libres de carácter metropolitano o supralocal**, se establece que el planeamiento urbanístico y territorial contemplará a los espacios libres en su triple condición de dotación urbana para el uso público, recurso ambiental, y recurso de ordenación, precisando de una mejora cualitativa en su diseño y ordenación; y por otro lado, el establecimiento de una Red de interés regional de espacios libres de uso público y de naturaleza metropolitana o supramunicipal. Para la **Política de vivienda y suelo residencial**, se establece atender los mercados más desequilibrados, incrementar la accesibilidad a la vivienda de los colectivos más desfavorecidos y garantizar la producción de viviendas protegidas. Para ello se desarrollarán estrategias de política de suelo para viviendas protegidas y la formación de patrimonios públicos de suelo, tal como se establece en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, que en el caso de las áreas metropolitanas deberá dar lugar a políticas de ámbito supramunicipal, así como Incorporar en la planificación territorial, urbanística y de vivienda, criterios dirigidos a dimensionar los crecimientos urbanos desde la perspectiva de dar prioridad a la rehabilitación física y funcional del parque residencial existente mediante la rehabilitación de viviendas.

En lo referente al **Suelo para actividades productivas** y la **Actividad comercial**, por un lado se Formulará un Programa Regional de Suelo para Actividades Productivas, de acuerdo con el Plan Andaluz de Desarrollo Industrial, que permita coordinar la participación de entidades públicas en la promoción de suelo, dando prioridad a las actuaciones de escala regional contempladas en la Red de Espacios Tecnológicos de Andalucía; y por otro lado, el planeamiento urbanístico considerará específicamente la regulación espacial del pequeño y mediano comercio de las áreas urbanas, favoreciendo su desarrollo como elemento básico del modelo de ciudad funcional y económicamente diversificada, mientras que para los grandes establecimientos comerciales, el planeamiento urbanístico establecerá la determinación de los mismos de acuerdo con los criterios de la legislación y la planificación comercial y del Plan de Ordenación Territorial de ámbito subregional correspondiente, en su caso, valorando principalmente su impacto sobre el modelo de ciudad, el medio ambiente, la ordenación de la movilidad urbana, la integración urbana y paisajística y el mantenimiento de las formas de comercio tradicional presentes en la ciudad. En cuanto a la **Urbanización de áreas turísticas**, se establece que el planeamiento urbanístico y territorial orientará la ordenación del espacio turístico, dando prioridad a la integración de las nuevas ofertas turísticas en los núcleos urbanos existentes, evitando los procesos de expansión desligados del sistema urbano preexistente. Es en este campo donde, como ya se comentó en este estudio anteriormente, se determina que, con el fin de garantizar su correcta integración territorial y ambiental, se elaborará una disposición normativa durante el primer semestre de 2007, que regule la instalación de campos de golf en Andalucía, disociándolos del desarrollo urbanístico y estableciendo los parámetros limitativos para regular su tamaño e impacto ambiental y paisajístico (cosa que como ya se apuntó, no ha ocurrido sin embargo hasta el año 2008, mediante el Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía (B.O.J.A. número 41 de 27 de febrero).

En relación a la **Movilidad urbana**, se desarrollarán modelos urbanos que favorezcan la ciudad multifuncional, equilibrada y accesible con un adecuado tratamiento de los problemas de movilidad en los centros urbanos y en la ordenación del crecimiento de la ciudad, incorporando criterios de diversidad, proximidad y complejidad en la trama urbana. Para ello, se impulsarán los sistemas de gestión, en particular la creación de Consorcios de Transporte metropolitano en las áreas urbanas constituidos por la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos implicados, sobre la base de la definición de ámbitos de transporte coherentes con criterios de ordenación territorial y de la logística del

Como elemento más importante de este campo por su trascendencia en cuanto a su vinculatoriedad directa en relación al planeamiento urbano (tal y como hemos comentado previamente en el Capítulo anterior del presente trabajo), merece una especial mención destacar el **Modelo de Ciudad** que se prevé en el **artículo 45** del Plan. En tal sentido, el mismo dispone que *el desarrollo urbano debe sustentarse en un modelo basado en la creación de ciudad que genere proximidad y una movilidad asegurada por altos niveles de dotaciones de infraestructuras, equipamientos y servicios de transportes públicos, con la necesaria adaptación de esta orientación a las condiciones particulares que presentan los diferentes territorios y redes del Sistema de Ciudades*<sup>877</sup>.

---

sector. Dichos Consorcios se dotarán de una instancia de coordinación regional para favorecer el intercambio de experiencias y la aplicación de buenas prácticas en el desarrollo de modelos de gestión de transportes públicos (hasta la fecha, se han constituido el Consorcio del Área de Sevilla, Bahía de Cádiz, Área de Granada, Área de Málaga, del Campo de Gibraltar, de Almería, de Jaén y de Córdoba, siendo éste el último creado en septiembre de 2008).

En cuanto a los criterios sobre **Control de los procesos de parcelación urbanística en suelo no urbanizable**, quizá el caso más significativo de esta normativa se ha encontrado recientemente en el caso de algunas zonas de Córdoba consideradas como de especial protección de patrimonio histórico-artístico (como es el caso de la zona aledaña al entorno del enclave arqueológico de Medinat Al-Zahra). Así, en el POTA se determina que la ocupación por parcelaciones urbanísticas del suelo no urbanizable es un fenómeno contemporáneo que ha alcanzado dimensiones importantes, que provoca importantes alteraciones del orden territorial de estos espacios y frecuentes impactos sobre los recursos naturales y el paisaje. Por ello, el Plan implanta una serie de instrumentos regionales de control y regulación de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, consisten en recomendaciones preventivas a incorporar en los planes urbanísticos para evitar los procesos de parcelación urbanística en este tipo de suelo, recomendaciones dirigidas a la reconversión urbanística de las parcelaciones para su adecuación a la legalidad vigente y medidas para evitar, en su caso, la consolidación de los asentamientos ilegales (que pueden alcanzar, como ha sido en el caso de Córdoba, a instar la demolición de las edificaciones construidas en este tipo de suelos). En cuanto a la **Integración social en el espacio urbano**, el Plan presta una especial sensibilidad a la concentración de una gran parte de la población andaluza afectada por problemas de exclusión y marginalidad social, sobre todo en las áreas urbanas, particularmente las grandes ciudades y determinadas zonas del litoral. A tal efecto, se prevén actuaciones coordinadas en las áreas urbanas de las ciudades andaluzas con mayores problemas de exclusión y marginalidad social; actuaciones que deberán realizarse mediante un Programa Coordinado de Rehabilitación Integral en Zonas con Necesidades de Transformación Social, al margen de que el planeamiento urbanístico, en los municipios de estas Unidades, deberá dimensionar las necesidades de viviendas y equipamientos públicos tomando en consideración las características sociales y demográficas de estos ámbitos.

Por último, es relevante la importancia que da el Plan a las medidas previstas para la mejora de la **Calidad ambiental en el medio urbano**, y de los **mecanismos de evaluación de impacto ambiental de la planificación urbanística y territorial**. Así, en cuanto a la primera, destacan medidas encaminadas a la mejora de la calidad del aire y reducción de la contaminación atmosférica y acústica. Se tendrá en cuenta la ordenación adecuada de las fuentes que generan la mayor parte de la contaminación atmosférica. En especial, aplicará medidas para la reducción del tráfico rodado (principal fuente emisora), y se tendrán en cuenta las condiciones de contaminación lumínica regulando la instalación de dispositivos potencialmente contaminadores. Asimismo, se promoverá la eficiencia lumínica y energética en el alumbrado público sin merma de la seguridad en las calles, así como el control de los residuos urbanos, mediante la prevención, reducción, reutilización, reciclado, valorización y depósito de los residuos finales en condiciones seguras. El planeamiento urbanístico deberá prever y asegurar unas condiciones infraestructurales idóneas para que esta gestión se pueda producir. En cuanto a la segunda mejora, destaca la inclusión entre las determinaciones del planeamiento urbanístico y territorial, una aproximación al balance ecológico resultante del proyecto urbano propuesto, evaluando globalmente sus consecuencias en cuanto al aumento o disminución del consumo de recursos naturales básicos (agua, energía, suelo y materiales), así como de la correcta gestión de sus ciclos.

<sup>877</sup> Así, en los Centros Regionales, inmersos en procesos de carácter metropolitano, el modelo de ciudad compacta y diversificada debe ser preservado y defendido frente a tendencias que produzcan la segregación social y funcional, especialmente del espacio residencial (urbanizaciones residenciales suburbanas de primera y segunda residencia) y comercial (grandes superficies desvinculadas de la estructura urbana), y que produzcan un espacio urbano continuo

Y para lograr la implantación de este modelo, se disponen como criterios básicos o más importantes para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística con el modelo de ciudad establecido en este Plan los siguientes:

- a) La dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográfico, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y su relación con la tendencia seguida para dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos. Como ya vimos ampliamente en el Capítulo anterior de esta Tesis, es en este ámbito donde encaja la polémica **restricción, con carácter general y normativo, de los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años**, siendo los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional los que determinen los criterios específicos para cada ámbito.
- b) El grado de ejecución alcanzado en el desarrollo de las previsiones del planeamiento anterior, dando prioridad a la culminación de dichos desarrollos y a la intervención sobre la ciudad consolidada sobre los nuevos crecimientos.

---

o conurbado en el que se eliminan los componentes rurales y naturales de mayor valor. Especial importancia tiene la defensa de la personalidad urbana y funcional diferenciada de los núcleos que forman parte de los procesos metropolitanos. Las ciudades medias y pequeñas que se integran en los ámbitos metropolitanos deben hacerlo desde la preservación de sus características y valores urbanos propios, evitando la indiscriminada formación de continuos urbanos que acaben con los modelos diversos de ciudad preexistente. Por otro lado, en las áreas turísticas litorales especializadas debe lograrse una reconversión del carácter monofuncional del espacio urbanizado, para alcanzar un mayor grado de complejidad y madurez de los procesos urbanos y la integración del espacio turístico en el sistema de ciudades tradicional de las zonas costeras. La mejora de los procesos de desarrollo urbano de las áreas turísticas ha de entenderse como la estrategia fundamental para lograr la sostenibilidad ecológica de las zonas litorales y para garantizar la viabilidad económica y social de la propia actividad turística a largo plazo.

En las Ciudades Medias, la ciudad compacta debe ser un modelo preservado, evitando la reproducción de modelos expansivos propios de las grandes ciudades y manteniendo las características y valores propios de este tipo de ciudades, a la vez que se las dota de infraestructuras capaces de sustentar su desarrollo urbano y su competitividad económica. Las dimensiones y características propias de la ciudad media la hacen especialmente apta para estrategias de desarrollo urbano capaces de garantizar un elevado nivel de calidad de vida y, a su vez, de favorecer formas de desarrollo económico y social que no han de implicar consumos excesivos de suelo, ni la pérdida de su personalidad e implantación territorial característica. La protección de la imagen paisajística de la ciudad media en el territorio en que se inserta ha de ser una de las orientaciones a considerar en las estrategias de desarrollo urbano. Los asentamientos rurales deben considerar que en sus operaciones de expansión se garantice su adecuada integración en el medio, así como promover su patrimonio construido para las nuevas funciones residenciales y turísticas, procurando en todo momento el respeto a la trama de ocupación histórica del territorio.

- c) La no alteración del modelo de asentamiento, resultando excepcional los desarrollos urbanos desvinculados de los núcleos que en todo caso deberán cumplir las condiciones exigidas por la legislación urbanística, en especial su integración en la ordenación estructural, la no afección a los suelos preservados del desarrollo urbano y la justificación de la capacidad de los sistemas generales, existentes o previstos, para satisfacer la demanda prevista.
- d) Un desarrollo urbanístico eficiente que permita adecuar el ritmo de crecimiento a la efectiva implantación de las dotaciones y equipamientos básicos (educativos, sanitarios, asistenciales, deportivos, culturales), los sistemas generales de espacios libres y el transporte público.
- e) La disponibilidad y suficiencia de los recursos hídricos y energéticos adecuados a las previsiones del desarrollo urbanístico establecido.

En el supuesto de existencia de planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional en vigor, los referidos criterios se enmarcarán en las determinaciones y contenidos de éstos<sup>878</sup>.

### **c) El Programa Andaluz de Ciudades**

#### **i) Objetivos, naturaleza jurídica y vigencia del Programa**

La importancia jurídica y técnica de este Programa Andaluz de Ciudades, radica en que, como señala el artículo 22 del Plan, su objetivo principal consistirá en servir de instrumento o herramienta estratégica para la coordinación de los planes, programas y actuaciones de la Junta de Andalucía en esta materia concreta, aportando la adecuada dimensión territorial para el desarrollo de las diferentes políticas sectoriales con incidencia urbana.

Por ello, será este Programa, previos los acuerdos pertinentes con las Administraciones implicadas, el que establecerá para los Centros Regionales el contenido específico que desarrolla el POTA expresamente, y en el que encontramos una serie de infraestructuras básicas y equipamientos que, por

---

<sup>878</sup> Como ya se ha comentado, el POTA delega en los Planes de Ordenación Territorial de ámbito Subregional, ya sea adaptando los ya existentes o los que entren en vigor a raíz del propio POTA, la labor de concretar y materializar todas las directrices que se marcan directamente en el Texto del Plan, sobre todo de cara al Planeamiento Urbanístico, sobre el que ejerce una influencia determinante y vinculante directamente.

ende, tenderán a caracterizar y diferenciar al Centro Regional de otros tipos de núcleos poblacionales<sup>879</sup>.

En este sentido, el Programa Andaluz de Ciudades se enmarca jurídicamente dentro de los denominados Programas Coordinados de Actuación del POT A, y el propio Plan lo dota de un valor director a través del cual se materializa la política regional sobre las ciudades. Y en este sentido, se establece en su artículo 22 que el Programa se constituye como el principal instrumento de organización de la Política Regional de Ciudades, teniendo como objetivo principal alcanzar un alto grado de coordinación entre los planes, programas y actuaciones de la Junta de Andalucía, aportando la adecuada dimensión territorial para el desarrollo de las diferentes políticas sectoriales con incidencia urbana<sup>880</sup>.

Las medidas del Programa se plasmarán de este modo, a través de las diferentes iniciativas de planificación con incidencia territorial previstas en el Ordenamiento Jurídico, adecuando sus determinaciones y programas respectivos a las determinaciones del presente Plan. La capacidad de incidencia del Plan sobre el elenco de planes e instrumentos operativos dependerá de varios factores y, especialmente, del estado y del proceso de planificación de cada uno de ellos, pudiendo en algunos casos influir sobre sus

---

<sup>879</sup> Tales como Equipamientos y servicios educativos, equipamientos y servicios sanitarios, equipamientos y servicios sociales, equipamientos y dotaciones culturales, equipamientos y servicios Equipamientos y servicios ambientales, equipamientos y servicios económicos, equipamientos y servicios administrativos, equipamientos y servicios judiciales y parques o espacios libres metropolitanos.

<sup>880</sup> El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía configura de este modo la estructura y los contenidos mínimos del Programa Andaluz de Ciudades, dentro de una estrategia establecida para cada uno de los componentes del Sistema de Ciudades y las Estructuras Urbanas Intermedias. Respecto a los Centros Regionales, es preciso mejorar los niveles de integración económica y social entre ellos, como base de un proyecto de desarrollo territorial regional compartido, a la vez que se actúa de manera coordinada sobre los componentes claves que afectan a la calidad de vida de cada Centro Regional: ordenación urbana y territorial, suelo y vivienda, equipamientos, infraestructuras, base económica y social, patrimonio cultural, ambiental y paisajístico, etcétera. Con relación a las Redes de Ciudades Medias se pretende alcanzar el doble objetivo de potenciar su posición en los ejes de articulación regional, y reforzar las relaciones de complementariedad y cooperación entre los núcleos de estas estructuras urbanas intermedias para hacer efectivo su funcionamiento en red. Las medidas del Programa se plasmarán a través de las diferentes iniciativas de planificación con incidencia territorial previstas en el ordenamiento jurídico, adecuando sus determinaciones y programas respectivos a las determinaciones del presente Plan. Así, la capacidad de incidencia del Plan sobre el elenco de planes e instrumentos operativos dependerá de varios factores y, especialmente, del estado y del proceso de planificación de cada uno de ellos, pudiendo en algunos casos influir sobre sus determinaciones en el momento de la formulación o revisión y, en otros casos, a través de los mecanismos de gestión y aplicación de planes en marcha.

No es de extrañar en este sentido que el propio POT A determine que en la elaboración del Programa Andaluz de Ciudades, y en el marco de la Mesa de Concertación Local, se establecerán los cauces adecuados para la cooperación con Diputaciones y Municipios (artículo 22.3), lo cual no es sino otra muestra más de la incidencia del Plan sobre los planeamientos urbanos que ya hemos comentado en este estudio. Así, las medidas del Programa se materializarán a través de las diferentes iniciativas de planificación con incidencia territorial previstas en el ordenamiento jurídico, adecuando sus determinaciones y programas respectivos a las determinaciones del presente Plan, si bien es igualmente cierto que la capacidad de incidencia del Plan sobre el elenco de planes e instrumentos operativos dependerá de varios factores y, especialmente, del estado y del proceso de planificación de cada uno de ellos, pudiendo en algunos casos influir sobre sus determinaciones en el momento de la formulación o revisión y, en otros casos, a través de los mecanismos de gestión y aplicación de planes en marcha.

determinaciones en el momento de la formulación o revisión y, en otros casos, a través de los mecanismos de gestión y aplicación de planes en marcha.

Además, el Programa recoge de manera básica, los principales elementos y redes que aseguran la articulación física de Andalucía, como son el Sistema Intermodal de Transportes, el Sistema de Telecomunicaciones, el Sistema Energético, y el Sistema Hidrológico-Hidráulico, estableciendo para cada uno de ellos objetivos, líneas estratégicas y determinaciones.

Por lo demás, en cuanto a su vigencia el Programa Andaluz de Ciudades tendrá carácter plurianual y se redactará bajo la corresponsabilidad de una Comisión Interdepartamental de la que formarán parte varias Consejerías de la Junta de Andalucía en virtud de sus competencias sectoriales<sup>881</sup>.

## ii) Principales contenidos del Programa Andaluz de Ciudades

Como ya se ha comentado, el artículo 25 del POTA determina que este Programa Andaluz de Ciudades, bajo el prisma como hemos comentado antes del principio de cooperación y colaboración institucional en materia de Ordenación Territorial, establecerá para los Centros Regionales un importante elenco de contenidos específicos cuyos objetivos son las siguientes: la Ordenación Territorial en los Centros Regionales; las infraestructuras básicas; equipamientos, promoción económica, el medio ambiente urbano, la erradicación de la marginación y la exclusión social, el patrimonio cultural y paisaje, y la cooperación transfronteriza<sup>882</sup>.

---

<sup>881</sup> El POTA determina que, al menos, deberán formar parte las siguientes Consejerías de la Junta de Andalucía: Presidencia; Economía y Hacienda; Obras Públicas y Transporte; Innovación, Ciencia y Empresa; Turismo, Comercio y Deporte; Empleo; Igualdad y Bienestar Social; Educación, Salud; Cultura; y Medio Ambiente.

<sup>882</sup> De forma más detallada, los objetivos que se buscan con cada uno de estos contenidos del Programa de Ciudades son los siguientes:

**1. Ordenación Territorial en los Centros Regionales:** a) Definir el modelo territorial de cada Centro Regional favoreciendo un desarrollo urbano equilibrado, atendiendo especialmente a la mejora de la calidad de vida, la conservación del patrimonio cultural y urbanístico, del medio ambiente y del paisaje. b) Favorecer el desarrollo social y económico de los Centros Regionales. c) Dotar a los Centros Regionales con Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. La elaboración de estos planes debe entenderse como un instrumento de profundización en los enfoques metropolitanos, incluyendo la coordinación de los planes urbanísticos de los respectivos municipios. d) Elaborar Programas de Suelo y Vivienda en cada Centro Regional, en el marco del Plan de Vivienda y Suelo de Andalucía, considerando entre sus líneas prioritarias la rehabilitación urbana, y la recualificación de la ciudad existente.

**2. Infraestructuras básicas en Centros Regionales:** a) Dotar a cada Centro Regional de los sistemas generales de articulación y las infraestructuras y servicios que posibiliten su desarrollo territorial y económico y su funcionamiento como Nodos principales en el esquema de articulación regional. b) Crear un sistema integrado de infraestructuras y servicios de transporte en cada Centro Regional que garantice una adecuada accesibilidad al territorio y favorezca la intermodalidad y la potenciación de los servicios públicos. Dichos sistemas se conformarán a través de la elaboración de Planes Intermodales de Transporte metropolitano, y de los instrumentos adecuados para su gestión (Consortios Metropolitanos de Transporte), en la perspectiva de su integración en una red regional. c) Dotar a los Centros Regionales con infraestructuras y servicios avanzados de telecomunicaciones, a través de la elaboración de Programas Coordinados entre las administraciones públicas (regional y local) y las empresas operadoras. d) Dotar

a los Centros Regionales con infraestructuras y servicios energéticos, implantación de sistemas de ahorro y eficiencia energética y promoción de las energías renovables, a través de Programas Coordinados entre las administraciones públicas (regional y local) y las empresas operadoras. Creación de Agencias de la Energía de ámbito supramunicipal.

e) Crear un sistema integrado de gestión del ciclo integral del agua en los Centros Regionales a través del cual se garantice el suministro urbano, la depuración y, en su caso, reutilización del agua, a través de un Programa Coordinado de Infraestructuras y Servicios Hidráulicos.

**3. Equipamientos en Centros Regionales:** a) Dotar a los Centros Regionales de equipamientos y servicios especializados de nivel regional/provincial, a partir de una estrategia compartida e integradora de intereses locales y regionales, de manera que sea posible alcanzar niveles de equipamientos y servicios en todos los campos capaces de competir en la escala nacional y europea. b) Mejorar los niveles de calidad de vida de los ciudadanos a través de las dotaciones adecuadas de servicios y equipamientos básicos, con especial atención a la supresión de bolsas de marginalidad y exclusión social en las áreas urbanas. c) Dotar con equipamientos y servicios especializados atendiendo a criterios de descentralización y especialización compartida a nivel regional:

- Equipamientos especializados de primer nivel regional (Hospitales de Especialidades, Servicios Sociales especializados, Centros Deportivos de alta competición...).
- Centro Universitarios y Centros de I+D, con el objetivo de reforzar la integración del sistema universitario regional, fomentar especializaciones fuertes (acordes con las ventajas y oportunidades de cada Centro Regional) e integrar las actividades de investigación en las necesidades sociales y del aparato productivo regional.
- Dotaciones especializadas de servicios y eventos relacionados con el ocio y el turismo (Museos, Palacios de Congresos, parques y centros temáticos, realización de eventos internacionales).
- Localización de sedes administrativas y organismos internacionales.

d) Elaborar un Programa de actuaciones para la dotación de equipamientos y servicios básicos a escala de distritos urbanos y metropolitanos (Centros de Salud, Centros Docentes, Servicios Sociales Comunitarios, Centros Deportivos Básicos y Complementarios).

**4. Promoción económica:** a) Favorecer los desarrollos económicos de los Centros Regionales necesarios para una adecuada relación entre las actividades productivas y la ciudad. b) Dotar a cada Centro Regional de Parques Tecnológicos o Medios de Innovación que queden integrados en la red andaluza de espacios de innovación, adaptados a las especializaciones en que cada uno posea ventajas competitivas. c) Intervenir en la oferta de suelo para actividades productivas mediante la creación de parques empresariales con suelos altamente cualificados y la regeneración de suelos industriales obsoletos en el marco del Plan de Desarrollo Industrial de Andalucía 2007-2013. d) Ordenar la oferta de suelo para actividades comerciales, regulando la implantación de grandes superficies comerciales y regenerando y potenciando los espacios comerciales tradicionales de la ciudad y las nuevas áreas de centralidad urbana. e) Promover turísticamente los Centros Regionales mediante estrategias conjuntas que pongan en valor sus recursos patrimoniales y de actividad urbana, así como la dotación de equipamientos y servicios turísticos especializados. f) Establecer criterios para la valoración de las inversiones públicas en materia de promoción económica, atendiendo al carácter supramunicipal/regional de los proyectos, y a su capacidad de favorecer una mejor integración sectorial y territorial de las actividades productivas.

**5. Medio ambiente urbano:** a) Establecer objetivos y estrategias para mejorar el balance ecológico de los Centros Regionales, atendiendo a los ciclos de los recursos naturales básicos y a la huella ecológica de las actividades urbanas. b) Mejorar la calidad ambiental y la habitabilidad de las ciudades. c) Establecer una estrategia regional sobre el medio ambiente en los Centros Regionales a través de los instrumentos de planificación y programación (Plan de Medio Ambiente Urbano de Andalucía, Programa Ciudad 21, etc.). d) Elaborar Balances Ecológicos (agua, energía y materiales) para el establecimiento de un sistema de indicadores ambientales urbanos comunes. e) Dotar a los Centros Regionales con infraestructuras y servicios energéticos, de implantación de sistemas de ahorro y eficiencia energética y promoción de las energías renovables, a través de actuaciones coordinadas entre las administraciones públicas (regional y local) y las empresas operadoras. f) Crear un sistema integrado de gestión del ciclo integral del agua en los Centros Regionales a través del cual se garantice el suministro urbano, la depuración y, en su caso, reutilización del agua, a través de un Programa Coordinado de Infraestructuras y Servicios Hidráulicos y Planes Correctores de Vertidos. g) Crear un sistema integrado de gestión de residuos a través de un Programa Coordinado que incluya el impulso de medias de reciclaje, recuperación y revalorización de materiales. h) Establecer un programa de Intervención singular de mejora del medio ambiente en las áreas urbanas de Huelva y Bahía de Algeciras.

**6. Erradicación de la marginación y la exclusión social:** a) Establecer Programas Coordinados para la supresión de bolsas de marginación y exclusión social en las áreas urbanas. b) Desarrollar acciones integradas sobre barrios y zonas urbanas de máxima concentración de hogares marginados y excluidos.

**7. Patrimonio cultural y paisaje:** a) Garantizar la conservación de los recursos patrimoniales de la ciudad histórica de manera compatible con su revitalización funcional. b) Desarrollar actuaciones de carácter integral para la protección, conservación y mejora de la ciudad histórica. c) Establecer criterios para la protección, mejora y puesta en valor del paisaje urbano y metropolitano como recurso territorial al servicio de la calidad de vida.

Como muestra de esta conciencia interdisciplinaria del Programa, el mismo señala los aspectos específicos que deberán ser tenidos en cuenta a su vez por las diferentes políticas sectoriales. No hay que olvidar en este sentido, que el Plan parte de la acertada base de que estos Centros Regionales son, también, los nodos principales de los grandes sistemas de comunicaciones y transportes: red de autopistas y autovías, red ferroviaria, redes de telecomunicación, redes energéticas, puertos y aeropuertos. Ello supone que en ellas tienen su origen y destino la mayor parte de los flujos y relaciones a escala regional. Internamente, sin embargo, estas funciones hacen que en las áreas metropolitanas y urbanas se concentren gran parte de los problemas derivados de la concentración del tráfico (congestión, contaminación atmosférica, etcétera)<sup>883</sup>.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía aporta así al Programa Andaluz de Ciudades la estructura y los contenidos mínimos de una estrategia establecida para cada uno de los componentes del Sistema de Ciudades y las Estructuras Urbanas Intermedias. Respecto a los Centros Regionales, es preciso mejorar los niveles de integración económica y social entre ellos, como base de un proyecto de desarrollo territorial regional compartido, a la vez que se actúa de manera coordinada sobre los componentes claves que afectan a la calidad de vida de cada Centro Regional: Ordenación Urbana y Territorial, suelo y vivienda, equipamientos, infraestructuras, base económica y social, patrimonio cultural, ambiental y paisajístico, etcétera.

---

**8. Cooperación transfronteriza:** a) Incrementar las relaciones con áreas urbanas próximas de otros países. b) Reafirmar el papel de las ciudades andaluzas como elementos claves en las relaciones de la frontera sur de la Unión Europea y el norte de África. c) Participar activamente en la política mediterránea (desarrollo económico, transporte, energía, medio ambiente y relaciones culturales). d) Desarrollar programas de cooperación en el marco de las iniciativas y programas de la Unión Europea: proyectos comunes del sistema urbano onubense y del Algarve y Alentejo; proyectos comunes de grandes ciudades del frente marítimo andaluz y el norte de África. e) Establecer la prioridad para el desarrollo de programas de cooperación para el Nodo del Estrecho de Gibraltar.

<sup>883</sup> El POTA tiene en este sentido presente, que el rápido y en ocasiones desordenado crecimiento urbano, así como las deficiencias estructurales de su aparato productivo, han hecho que las mayores concentraciones urbanas andaluzas sean, también, las que presentan con una mayor intensidad los problemas sociales (marginalidad, desempleo, drogodependencias, inseguridad...). Además, ha de destacarse el hecho de que, en tanto que constituyen los principales centros de consumo de recursos naturales (materias primas, energía, agua) y de productos manufacturados y, consiguientemente, son también los primeros generadores de residuos, tienen también una incidencia especial sobre el medio ambiente y los recursos naturales de la región, lo que conlleva una necesaria planificación en tal sentido. Por todo ello, cada vez cobra mayor importancia la consideración de los aspectos ambientales y ecológicos de las ciudades andaluzas en un doble sentido: en primer lugar, por su impacto sobre territorios y recursos cada vez más alejados (territorios de los que se extraen recursos para las ciudades y territorios que se ven afectados por el impacto de los residuos) y, en segundo lugar, por la creación de unas condiciones ambientales características de las áreas de concentración (el medio ambiente urbano) derivadas de la elevada densidad de usos urbanos e industriales, la congestión del tráfico, el ruido, las emisiones de contaminantes, la escasez de espacios verdes, etc. En definitiva, las grandes concentraciones urbanas se consideran como el principal elemento responsable de la falta de sostenibilidad ecológica de la sociedad actual.



Y en relación a las Redes de Ciudades Medias, el Programa pretende alcanzar el doble objetivo de potenciar su posición en los ejes de articulación regional, y reforzar las relaciones de complementariedad y cooperación entre los núcleos de estas estructuras urbanas intermedias para hacer efectivo su funcionamiento en red.

Por último, hay que señalar que el Plan establece que el enfoque supramunicipal y metropolitano debe constituir una prioridad de la acción pública para la resolución de múltiples problemas de las aglomeraciones urbanas (transporte, suelo y vivienda, espacios libres y, también, en materia de desarrollo económico y organización del espacio productivo), para lo cual sus determinaciones a este respecto se dirigen a establecer criterios de actuación relativos a la ordenación interna de los Centros Regionales, en la perspectiva de su calidad urbana y la sostenibilidad de las áreas urbanas<sup>884</sup>.

#### **d) Identificación y desarrollo de los distintos núcleos urbanos definidos en el POT**

La articulación territorial que realiza el nuevo Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, se centra en una serie de núcleos de población espaciales<sup>885</sup>, que a continuación se señalan y desarrollan brevemente:

---

<sup>884</sup> Para ello, el Plan reconoce que a corto plazo es preciso profundizar en las iniciativas de planificación y en los métodos de gestión basados en enfoques metropolitanos y perspectivas supramunicipales, en especial: a) Formulación y desarrollo de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional en los Centros Regionales, que deben recibir un impulso decidido por parte de la Administración. Los contenidos de estos planes deberán integrar, en la mayor medida posible, a otras iniciativas de planificación confluyentes en cuanto a la escala de intervención y la incidencia sobre el modelo territorial de los Centros Regionales. Igualmente deberán reforzar su papel como instrumentos de coordinación urbanística de las aglomeraciones urbanas. Entre los cometidos de estos planes se encontrará definir las prioridades y necesidades en materia de movilidad, áreas libres, organización de espacios productivos, agua y energía, al objeto de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. b) Formulación y tramitación de Planes de Transportes Metropolitanos, así como la dotación de los instrumentos adecuados para su gestión e impulso a la ejecución de los ya aprobados. En ellos se prestará especial atención a las redes de metro y cercanías, así como a la creación de plataformas reservadas para transporte público. c) Desarrollo del Programa Andaluz de Ciudades con el objetivo de coordinar el conjunto de intervenciones públicas de escala regional de la Junta de Andalucía, y que sirva de base para la coordinación y concertación con las políticas de la Administración Central y Administraciones Locales. Por lo demás, los instrumentos de planificación enumerados deberán tener en cuenta en sus determinaciones a los ámbitos limítrofes a cada uno de los Centros Regionales, en los que la incidencia de los procesos metropolitanos es más intensa y que conforman lo que han venido en denominarse segundas coronas metropolitanas (Extensión de la influencia de los Centros Regionales).

<sup>885</sup> Se realiza en definitiva una propuesta de organización territorial entendida como una delimitación de unos ámbitos para la prestación de servicios en unas adecuadas condiciones de eficacia. El resultado ha sido la configuración de 122 ámbitos básicos articulados por 127 centros (en cinco comarcas existe una centralidad compartida) y 26 ámbitos intermedios justificados por dimensión poblacional, distancia a las capitales y por ser susceptibles de incorporar funciones relevantes. Esta propuesta ha sido la base territorial de referencia para el desarrollo de diversas planificaciones sectoriales de la Junta de Andalucía; así, el Plan General de Carreteras, el Mapa de Atención Primaria, el Mapa Escolar, el Plan General de Instalaciones Deportivas, el Mapa de Servicios Sociales o la Propuesta de Organización de Demarcación Judicial se organizan en función a ella. Además, el Sistema de Ciudades propuesto, es utilizado para conformar la base estadística de la Comunidad Autónoma, siendo empleado también por entidades financieras y para desarrollar los programas económicos: Operaciones Integrales de Desarrollo y Programas de Interés Comunitario de la CEE, Zonas de Acción Especial y Planes Territoriales de la Comunidad Autónoma. En suma, la división en ámbitos funcionales se consolida como marco territorial a efectos de planificación y gestión públicas.

## i) Los Centros Regionales

Establece el Plan que las grandes ciudades andaluzas y sus áreas metropolitanas constituyen las piezas claves a partir de las cuales se consolida el Sistema de Ciudades andaluz siendo, a su vez, los elementos más decisivos en los que basar cualquier estrategia de integración de Andalucía con el exterior como antes mencionábamos. De ellas, el Modelo Territorial de Andalucía dice que constituyen el primer referente urbano, entendiendo por Centro regional al conjunto del ámbito urbano, afectado en mayor o menor medida por procesos de naturaleza metropolitana, en el que se integran cada una de las ciudades principales de Andalucía (capitales de provincia, más Jerez y Algeciras) y su ámbito metropolitano<sup>886</sup>.

El Plan determina de ellos que son los elementos esenciales de la organización del territorio de Andalucía, ya que aseguran su equilibrio territorial y el mantenimiento activo de cada una de sus partes, a la vez que desempeñan una función esencial para la integración exterior, debido a diversos factores como principalmente su equilibrada distribución territorial, que favorece una mejor articulación física del conjunto de Andalucía<sup>887</sup>.

De este modo, se toma una opción clara en cuanto a la apuesta por un primer nivel de ciudades (el **Sistema de Centros Regionales**), del que sin embargo, se deduce que Andalucía (con una población total incluida en estos ámbitos metropolitanos en torno a los cuatro millones de habitantes, similar a la población metropolitana de Barcelona o Madrid pero distribuida de manera descentralizada en todo el territorio), carece de centros urbanos capaces de competir al nivel de las grandes ciudades de España, europeas o mundiales. Por ello, con esta opción se busca, pues, reforzar los procesos de cooperación e interrelación (territorial y económica) dentro de esta red de Centros Regionales, como requisito indispensable para incrementar su capacidad

---

<sup>886</sup> Como expone MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ en *Derecho Urbanístico...* sic, pág. 253, los Centros Regionales constituyen de este modo el primer nivel del sistema de ciudades, de carácter polinuclear e integrado por las áreas metropolitanas de Almería, Bahía de Algeciras, Bahía de Cádiz-Jerez, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla. Las estrategias que, desde una perspectiva urbanística, propone el Plan para estos Centros son, entre otras: reforzar su papel como nodos principales del Sistema Regional de Transportes; y consolidar y desarrollar las funciones territoriales de cada Centro Regional a través de la formulación de modelos de planificación y gestión supramunicipal.

<sup>887</sup> Entre otros factores, el Plan señala su tamaño demográfico, que las caracteriza como ciudades medias en la escala europea y nacional; su peso y dinámica económica, así como el bajo grado de interrelación entre el conjunto de Centros Regionales, que aparecen como la principal debilidad para favorecer la integración territorial de Andalucía; y por último, que los actuales condicionantes del sistema económico internacional, refuerzan la viabilidad de una opción basada en centros urbanos medios (con una menor intensidad de los problemas de congestión y de economías de escala) siempre y cuando dichas ciudades sean capaces de liderar los procesos de innovación y desarrollo económico.

competitiva y su capacidad de organizar adecuadamente al conjunto de Andalucía<sup>888</sup> y de la Unión Europea<sup>889</sup>.

En este sentido, el POTA ha apostado por un desarrollo más equilibrado del territorio, lo que se ha materializado en el diseño de un Sistema de Ciudades con los nueve centros regionales en la cúspide del sistema urbano y al mismo nivel. Esto implica unas dotaciones e inversiones equivalentes para todos ellos, siendo una muestra de esto la programación de la extensión de la red ferroviaria de alta velocidad a todos los centros regionales, fomentando la consolidación de un territorio policéntrico. Como señala MARÍA TERESA RÍOS VEGA, esto se aleja del patrón internacional, donde rige la primacía y la consolidación de un gran centro regional con funciones globales a partir del cuál se articula el resto del él<sup>890</sup>.

No obstante, este modelo urbano se considera más acorde con los objetivos de cohesión social y vertebración social delimitados en el POTA<sup>891</sup>.

---

<sup>888</sup> Es evidente que estas políticas han de atender de manera diferenciada a los Centros Regionales en los que se concentra más de la mitad de la población andaluza y en los que aparecen problemas específicos derivados del modelo de crecimiento urbano. Ello plantea, desde el objetivo de mejorar la organización del espacio urbano, la calidad de vida y la competitividad de cada una de las ciudades, la puesta en marcha de programas específicos en materia de vivienda, atención social, equipamientos públicos, tráfico y transportes, medio ambiente, empleo y promoción económica, redes de telecomunicaciones, fomento del desarrollo tecnológico...). Así mismo, hace que, en aquellos casos en que los procesos metropolitanos muestran una mayor complejidad (Sevilla, Málaga, Bahía de Cádiz-Jerez, Granada y Bahía de Algeciras), deba promoverse la institucionalización de las Áreas Metropolitanas como entes de gestión territorial.

<sup>889</sup> En relación a esta última, se busca una efectiva integración en cumplimiento de las directrices y orientaciones marcadas a tal efecto por la Unión, en documentos incluso posteriores a la propia entrada en vigor del Plan como la *Agenda Territorial de la Unión Europea (Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*. Leipzig, 24-25 de mayo de 2007), la cual en su punto catorce expone que “las áreas urbanas y ciudades de diferente tamaño pueden progresar mejor sobre la base de sus propias fortalezas, en el contexto de una cooperación a nivel europeo con los empresarios, así como con los agentes sociales y políticos implicados. Si logran la puesta en práctica de redes en un territorio europeo policéntrico de una manera innovadora, crearán condiciones que les permitirán beneficiarse de la competencia mundial para su propio desarrollo”. Pese a este modelo de ciudad, el POTA advierte que la dimensión urbana de los Centros Regionales andaluces, favorable al equilibrio interno regional, presenta dificultades en cuanto a su integración en el sistema de ciudades europeo, en el sentido que ninguno de los hechos urbanos andaluces (tanto por sus dimensiones demográficas como económicas) se sitúa en las jerarquías superiores de las ciudades continentales. En ese contexto, advierte el Plan que la verdadera dimensión urbana del territorio andaluz (y de su potencial de competitividad) sólo podrá ser puesta de manifiesto en la escala europea a través de intensos procesos de cooperación y coordinación interna entre todos los Centros Regionales, por lo que de forma general, los niveles de integración y cooperación territorial entre los Centros Regionales son todavía insuficientes, lo que repercute de manera importante en los niveles de integración en el conjunto de la región y de su competitividad hacia el exterior. Desde la perspectiva de la Ordenación Territorial se considera prioritario identificar los campos y las temáticas de cooperación entre los Centros Regionales, de manera que se refuercen mutuamente y aumente la competitividad de cada uno de ellos y del conjunto.

<sup>890</sup> Conclusiones extraídas de las entrevistas realizadas para la valoración del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Proyecto de Investigación inédito *El Sistema Urbano Andaluz: Una aproximación teórico-práctica a su estudio y a la planificación en Ordenación del Territorio*(2007), pp. 8 a 10.

<sup>891</sup> Y ello se busca en base al reconocimiento previo que hace el texto del Plan, de que los Centros Regionales son, también, ámbitos de concentración de problemas territoriales, como que pese a ser los centros económicos principales de la región, cuentan con una base productiva relativamente débil y escasamente integrada internamente y en el conjunto regional. La escasa interrelación económica entre estas nueve áreas urbanas determina una debilidad clave para el territorio y el sistema productivo andaluz. Además, el proceso de crecimiento urbano y los fenómenos de conurbación han dado lugar a modelos de ciudad que no son el resultado de un proceso consciente y ordenado de

Además, como ya hemos visto anteriormente, el Plan defiende un modelo de ciudad compacta, funcional y económicamente diversificada e incluye aspectos novedosos y que han generado críticas y una fuerte oposición del sector de la construcción y el inmobiliario, como la ya comentada limitación del crecimiento urbano de los municipios<sup>892</sup>. No en vano y en el momento actual, la etapa de recesión por la que atraviesa la Economía en general en la actualidad, con una mayor incidencia en el mercado inmobiliario derivada de la coyuntura internacional, ha puesto de manifiesto la incoherencia de estos desarrollos urbanísticos desmesurados y se augura que habrá falta de culminación en determinadas fases del planeamiento de determinados municipios<sup>893</sup>.

Un ámbito que sin embargo reconoce el Plan que es flexible, como ya comentamos cuando analizamos el Modelo en el capítulo anterior. Estas dimensiones se condicionan en el Plan por la capacidad de establecer estrategias compartidas entre los Centros Regionales, por lo que el POTA identifica **un doble objetivo** en este sentido: favorecer el incremento de los flujos de relación de todos ellos y, consecuentemente, fortalecer su implicación en el proyecto regional, y, por otro lado, ordenar y mejorar internamente la calidad del espacio urbano de cada área metropolitana.

Respecto al **primer objetivo** el Plan contiene determinaciones relativas a aspectos como la propuesta de redes infraestructurales (viarias, ferroviarias,

---

desarrollo. Ello comporta importantes carencias y déficit en cuanto a su organización y funcionamiento, a la vez que ha puesto de manifiesto la inadecuación del actual ámbito administrativo de gestión municipal frente a los procesos metropolitanos.

De todo ello se deriva que estos ámbitos se produzca la concentración a nivel regional de una serie de conflictos específicos que afectan a la organización territorial y a la calidad de vida, entre los que destacan: los problemas de marginalidad social, los déficit de equipamientos públicos, los problemas ambientales, los problemas de vivienda y suelo, los problemas de tráfico y transporte, etc.

<sup>892</sup> Y es que, como ya comentamos en el Capítulo anterior en torno a esta limitación en la disposición de suelo urbanizable, el Plan ha demostrado, en nuestra opinión, una especial sensibilidad en relación a la realidad del proceso de urbanización contemporáneo, inherente al desarrollo del sistema de ciudades y asentamientos, y el cual está conllevando problemas que tienen que ver con la distorsión del orden territorial, la destrucción o degradación del patrimonio natural y cultural heredado y la insostenibilidad creciente de las áreas urbanas, como así se reconoce expresamente en el POTA, lo cual afecta a formas de urbanización relacionadas principalmente tanto con la construcción de los espacios metropolitanos de los Centros Regionales como con la ocupación cada vez más densa del frente litoral de la región. Igualmente es preciso tener en cuenta que, como expone acertadamente el texto del Plan, los procesos de ocupación difusa del medio rural y los problemas y oportunidades específicos del urbanismo de las ciudades medias andaluzas. Frente a las tendencias menos deseables que adopta a veces el reciente proceso de urbanización, deben constatare y destacarse las oportunidades que se derivan del reconocimiento de los valores de la ciudad histórica andaluza, de raigambre mediterránea, en tanto ciudad compacta y de compleja diversidad, apoyada en un orden territorial equilibrado en la escala regional. Factores todos ellos que pueden ser utilizados para el logro de mejores niveles de calidad de vida y de sostenibilidad urbana.

<sup>893</sup> Se puede decir, por tanto, que se ha producido un cambio en el paradigma de la planificación urbana, en el que frente a la primacía de los núcleos más desarrollados propio de la concepción urbana de las fases anteriores, que respondía al modelo de acumulación centrado en un crecimiento económico agregado de la región y centrándose en las Teorías de las economías de Aglomeración, nos encontramos ante un nuevo enfoque, en el que subyace la Teoría del Crecimiento Económico Endógeno y la relevancia del desarrollo territorial, con el convencimiento de que a largo plazo esto redundará en una mayor competitividad y sostenibilidad del sistema urbano.

telecomunicaciones), capaces de sustentar los flujos materiales y de información entre cada uno de los Centros Regionales; el marco de actuación mediante el cual alcanzar altos niveles de coordinación de las políticas públicas sectoriales con impacto urbano; la promoción de estrategias compartidas para el desarrollo de las respectivas economías urbanas; y, por último, el incremento de la participación de los Centros Regionales en su conjunto en las redes internacionales de ciudades y en los programas de cooperación europeos y mediterráneos.

Así, con este objetivo se pretende potenciar al conjunto de los nueve Centros Regionales como primer nivel del Sistema de Ciudades Andaluz, corresponsabilizando a cada uno de ellos en la construcción de Andalucía como proyecto común, así como definir una política regional sobre estos Centros desde todas las escalas<sup>894</sup>; una política destinada a fomentar la cooperación entre los Centros Regionales encaminada a mejorar la posición competitiva de cada uno de ellos en el contexto global<sup>895</sup>.

Respecto al **segundo objetivo**, el Plan aporta determinaciones relativas a la Ordenación Territorial de las áreas metropolitanas, favoreciendo un

---

<sup>894</sup> La iniciativa regional debe complementarse y apoyarse en la intensificación de las relaciones y la coordinación entre los nueve Centros Regionales, partiendo de iniciativas propias, surgidas y planteadas desde los mismos Centros Regionales. El POTA intentará incidir en esa línea a través de la formulación de los contenidos mínimos de las **Agendas de Cooperación**, y la propuesta de creación de una instancia de coordinación institucional y técnica de los Centros Regionales en la que se aborden los contenidos y el desarrollo de las Agendas de Cooperación.

Algunos contenidos de las Agendas de Cooperación que pueden plantearse serán: la implicación activa en la definición de los contenidos del Programa Regional de Ciudades; la elaboración, en especial, de una estrategia compartida en cuanto a la localización y el dimensionado de equipamientos y servicios especializados de escala regional (universidades, especialidades hospitalarias, grandes recintos culturales y deportivos, acogida de eventos internacionales, etc.); la transferencia e interconexión en materia de I+D; el acceso a programas e iniciativas comunitarias a partir de estrategias compartidas; la interrelación entre Parques Tecnológicos. Red de Parques Tecnológicos y de espacios de innovación; el intercambio de información sobre proyectos urbanos compartidos. Esta Agenda de Cooperación tendría un desarrollo institucional e instrumental a través de la creación de un Foro Andaluz de Centros Regionales; de unas líneas de coordinación regional para la puesta en común de Planes Estratégicos redactados desde escalas y compromisos metropolitanos; el incremento de las relaciones entre los nueve Centros Regionales es uno de los objetivos esenciales del POTA. Sin embargo, gran parte de este proceso es responsabilidad de los propios agentes institucionales, económicos y sociales de cada Centro Regional; el establecimiento de Agendas de Cooperación ha de ser, necesariamente, el resultado de un proceso de coordinación y debate por parte de dichos agentes.

<sup>895</sup> Para ello se plantean acciones e instrumentos como:

- Establecer un Programa Regional de Ciudades orientado a coordinar y adaptar las políticas regionales de espacial incidencia territorial a las necesidades, características y objetivos específicos de los Centros Regionales.
- Contribuir al desarrollo de iniciativas de cooperación entre los Centros Regionales. Formalización de Foros y Agendas de Cooperación entre los Centros Regionales andaluces.
- En general, progresar e impulsar las perspectivas y enfoques supramunicipales y metropolitanos en la ordenación y gestión de los problemas urbanos de los Centros Regionales. En particular, fomentar la institucionalización de las Áreas Metropolitanas en las aglomeraciones urbanas con mayor grado de madurez y complejidad (Sevilla, Málaga-Costa del Sol, Bahía de Cádiz-Jerez, Vega de Granada, Bahía de Algeciras). Los objetivos y medidas formuladas se dirigen a hacer posible un Sistema polinuclear de Centros Regionales que funcione realmente de manera integrada a escala regional, es decir, como una auténtica red de ciudades. Ello es condición imprescindible para conseguir que los Centros Regionales contribuyan de manera adecuada al desarrollo socioeconómico y a la articulación territorial de Andalucía.

desarrollo urbano equilibrado y sostenible y dotándolas de instrumentos de planificación territorial adecuados (Planes de Ordenación Territorial). Así, la incorporación de enfoques metropolitanos debe constituir una prioridad de la acción pública para la resolución de múltiples problemas de los Centros Regionales, como por ejemplo en el caso de las redes de comunicaciones, que deben favorecerse implantando infraestructuras y servicios de transporte de escala metropolitana en el marco de los respectivos Planes de Transporte Metropolitanos, valorando para ello especialmente la promoción del transporte público y el avance hacia una movilidad sostenible. En este sentido, los Centros Regionales son elementos esenciales<sup>896</sup> de la organización del territorio de Andalucía debido a las funciones que desempeñan<sup>897</sup>.

Por todo lo anterior, podemos definir a los Centros Regionales como elementos esenciales de la organización del territorio de Andalucía que aseguran su equilibrio territorial y el mantenimiento activo de cada una de sus partes, a la vez que desempeñan una función esencial para la integración exterior, debido a su equilibrada distribución territorial, que favorece una mejor articulación física del conjunto de Andalucía; su tamaño demográfico<sup>898</sup>, que las caracteriza como ciudades medias en la escala europea y nacional; y su peso y dinámica económica, así como el bajo grado de interrelación entre el conjunto

---

<sup>896</sup> Sin embargo y paralelamente, los Centros Regionales son, también, ámbitos de concentración de problemas territoriales como por ejemplo: Pese a ser los centros económicos principales de la región, cuentan con una base productiva relativamente débil y escasamente integrada internamente y en el conjunto regional. La escasa interrelación económica entre estas nueve áreas urbanas determina una debilidad clave para el territorio y el sistema productivo andaluz; el proceso de crecimiento urbano y los fenómenos de conurbación han dado lugar a modelos de ciudad que no son el resultado de un proceso consciente y ordenado de desarrollo, lo que comporta importantes carencias y déficits en cuanto a su organización y funcionamiento, a la vez que ha puesto de manifiesto la inadecuación del actual ámbito administrativo de gestión municipal frente a los procesos metropolitanos; de todo ello se deriva que estos ámbitos se produzca la concentración a escala regional de una serie de conflictos específicos que afectan a la organización territorial y a la calidad de vida, entre los que destacan: los problemas de marginalidad social, los déficits de equipamientos públicos, los problemas ambientales, los problemas de vivienda y suelo, los problemas de tráfico y transporte, etcétera.

<sup>897</sup> Así, son los principales ámbitos de concentración de la población y las actividades industriales y de servicios, así como de las actividades innovadoras; son los nodos principales de los sistemas de transportes y comunicaciones; constituyen los elementos esenciales que aseguran el equilibrio territorial de Andalucía y el mantenimiento activo de cada una de sus partes; son los principales centros de decisión, y sobre ellos recaen, en gran medida, la mayor parte de las funciones de integración exterior de Andalucía; son los centros en que se localiza la mayor parte de los equipamientos y dotaciones públicos más especializados.

<sup>898</sup> En cualquier caso, en el POTA las áreas metropolitanas y urbanas andaluzas, independientemente de sus rasgos diferenciadores, responden al modelo de áreas densamente urbanizadas en las que un conjunto de núcleos de población, entre los que destaca una ciudad central de mayor tamaño, conforman un espacio económico integrado, con una determinada intensidad en los flujos (de personas, mercancías e información). Como se verá más adelante, algunas de estas áreas presentan rasgos diferenciadores de dicho modelo. En su conjunto, las áreas metropolitanas y urbanas de Andalucía aparecen como los principales ámbitos de concentración de la población y la actividad económica regional. En función de la dimensión poblacional y económica, pueden identificarse hasta tres niveles: Un primer nivel en el que se encuentran las áreas metropolitanas de Sevilla, Málaga y Bahía de Cádiz-Jerez, con una población superior a las 500.000 personas (que en el caso de Sevilla llega incluso a superar el millón); un segundo nivel al que pertenecen los ámbitos de Granada y Córdoba (entre 300.000 y 400.000 habitantes); y un tercer nivel integrado por los ámbitos de Almería, Bahía de Algeciras, Huelva y Jaén, cuya población se sitúa en torno a los 200.000 habitantes.

de Centros Regionales, que define el Plan como la principal debilidad para favorecer la integración territorial de Andalucía<sup>899</sup>.

Interesa mucho en este sentido reproducir la Tabla III.1 del Plan, dedicada a establecer las dotaciones mínimas de los diferentes equipamientos y servicios que el Programa Andaluz de Ciudades prevé para los Centros Regionales andaluces; tabla que, por lo demás, tiene carácter orientativo y no exhaustivo, siendo su finalidad definir un cierto nivel de prestaciones homogéneos para estos Centros:

**Tabla III.1. Dotaciones de equipamientos y servicios Centros Regionales**

Equipamientos y servicios educativos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universidad.</li> <li>• Escuela Oficial de Idiomas.</li> <li>• Escuelas de Arte.</li> <li>• Centros de Educación Especial.</li> <li>• Equipos de Orientación Educativa.</li> </ul>
Equipamientos y servicios sanitarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centros de Salud (1 por cada ámbito de 25.000 habitantes).</li> <li>• Centros Coordinadores de Distrito (1 por cada 150.000 habitantes).</li> <li>• Hospitales de Especialidades (250.000-650.000 habitantes).</li> <li>• Hospitales Regionales (1.000.000 habitantes).</li> <li>• Servicio de Urgencias Sanitarias 061.</li> <li>• Centro Regional de Transfusión Sanguínea.</li> <li>• Laboratorio de Salud Pública.</li> </ul>
Equipamientos y servicios sociales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonas de Trabajo Social (1 por cada 20.000-30.000 habitantes).</li> <li>• Unidades de Trabajo Social.</li> </ul>

<sup>899</sup> El proceso de formación de las áreas metropolitanas y urbanas andaluzas es, pues, indisociable de las tendencias generales experimentadas por el conjunto del territorio: el crecimiento demográfico de estas áreas se debe, en buena parte, a la emigración campo-ciudad y al consiguiente rejuvenecimiento de la población, así como al hecho esencial de que en ellas se han concentrado tanto las actividades económicas emergentes (industria y servicios), como las funciones directivas y administrativas. El resultado de tales cambios sociales, económicos y demográficos ha sido, como ya se adelantó, la creación en Andalucía de un conjunto de nueve aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas, cuyas características principales son dos: Constituyen el primer nivel de la jerarquía urbana regional, distribuyéndose por el conjunto del territorio de manera bastante equilibrada; e internamente conforman estructuras urbanas complejas basadas en la interrelación y los flujos entre diferentes municipios, generalmente a partir de la preeminencia de una ciudad central que ha sido capaz de polarizar al conjunto de los núcleos de menor tamaño de su entorno. En síntesis, por su tamaño y peso económico se identifican en Andalucía nueve áreas urbanas principales (aunque con notables diferencias entre ellas) lo que tanto debe considerarse una ventaja desde el punto de vista de su distribución equilibrada en el territorio, como una desventaja en cuanto que no existen centros urbanos con capacidad para competir en el contexto de las ciudades principales de referencia internacional.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centros de Atención a Personas con Discapacidad.</li> </ul>
Equipamientos y dotaciones culturales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bibliotecas Provinciales.</li> <li>• Archivos Históricos Provinciales.</li> <li>• Museos Provinciales y especializados.</li> <li>• Centros Culturales Especializados.</li> </ul>
Equipamientos y servicios deportivos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estadios (&gt; 5.000 espectadores).</li> <li>• Estadio atletismo (&gt; 2.000 espectadores).</li> <li>• Piscinas cubiertas (50 metros).</li> <li>• Pabellones cubiertos (1.000-5.000 espectadores).</li> <li>• Complejos deportivos de excelencia.</li> <li>• Centro de Tecnificación Deportiva.</li> <li>• Grandes eventos deportivos.</li> </ul>
Equipamientos y servicios ambientales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puntos Limpios: 50.000 hab.: 1 Punto Limpio. 50.000-100.000 hab.: 2. 100.000-200.000 hab.: 3. 200.000-400.000 hab.: 4. &gt;400.000 hab.: 5.</li> <li>• Planta de Recuperación y Compostaje y Vertedero controlado.</li> <li>• Centro de Tratamiento de Residuos Específicos.</li> <li>• Planta de Tratamiento y Clasificación de Escombros.</li> <li>• Centro de Enseres Domésticos y Voluminosos.</li> <li>• Plantas de Desmontaje y Trituración de Vehículos Usados y Maquinaria Industrial.</li> <li>• Centros de Acondicionamiento, Separación e Intercambio de los materiales recogidos en los Puntos Limpios.</li> </ul>
Equipamientos y servicios económicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delegaciones Provinciales de Organismos y Empresas Públicas de la Junta de Andalucía: RTVA, Agencia IDEA, EPSA, Empresa Pública de Desarrollo Agrícola y Pesquero de Andalucía, Empresa de Gestión Medio Ambiental de</li> </ul>



	<p>Andalucía.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Red de Espacios Tecnológicos de Andalucía.</li> <li>• Red Territorial de Emprendedores.</li> <li>• Centros de Formación Ocupacional.</li> <li>• Laboratorios Agroalimentarios y Agroganaderos.</li> <li>• Juntas Arbitrales de Consumo.</li> <li>• Centros de Mediación Arbitraje y Conciliación.</li> <li>• Sistema de Resolución de Conflictos Laborales (SERCLA).</li> <li>• Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo.</li> <li>• Administraciones de Aduanas e Impuestos Especiales.</li> </ul>
<p>Equipamientos y servicios administrativos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delegaciones Provinciales del Gobierno Andaluz (capitales más Subdelegación del Campo de Gibraltar).</li> <li>• Delegaciones Provinciales de las Consejerías del Gobierno Andaluz.</li> <li>• Oficinas de Respuesta Unificada.</li> <li>• Servicio Andaluz de Empleo.</li> <li>• Centros de Coordinación de Protección Civil y Emergencias.</li> <li>• Delegaciones Provinciales de Instituto Andaluz de la Mujer.</li> <li>• Delegaciones Provinciales del Instituto Andaluz de la Juventud.</li> <li>• Delegación del Gobierno del Estado en Andalucía y Subdelegaciones Provinciales.</li> <li>• Delegaciones Provinciales de los Ministerios.</li> <li>• Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social.</li> <li>• Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social.</li> <li>• Direcciones Provinciales del Instituto Nacional de Empleo.</li> <li>• Direcciones Provinciales de la</li> </ul>

	<p>Agencia Tributaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administraciones de Aduanas e Impuestos Especiales.</li> <li>• Confederaciones Hidrográficas.</li> </ul>
Equipamientos y servicios judiciales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal superior: Granada, Sevilla y Málaga.</li> <li>• Audiencia Provincial.</li> </ul>
Espacios Libres metropolitanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parques metropolitanos.</li> <li>• Parques Periurbanos.</li> <li>• Redes de articulación de los sistemas de espacios libres metropolitanos.</li> </ul>

## ii) Redes de Ciudades Medias.

El Modelo establece de ellas que constituyen el segundo nivel del Sistema de Ciudades, entendidas como conjuntos de ciudades y pueblos que organizan o pueden organizar coherentemente un territorio relativamente homogéneo. una propuesta que intenta aprovechar el potencial urbano y económico de las más de 60 ciudades medias (entre 15.000 y 100.000 habitantes), que conforman el sistema urbano andaluz.

Así, el Plan determina que desempeñan una función esencial para la articulación del territorio de Andalucía en tanto que nivel intermedio entre los Centros Regionales y las áreas netamente rurales, y se dividen en **Redes de Ciudades Medias de las Áreas Litorales**<sup>900</sup>, caracterizadas por su intenso dinamismo económico y urbano, y por la presencia de sectores productivos innovadores como el turismo y las nuevas formas de agriculturas; y las **Redes de Ciudades Medias del Interior y Áreas de Montaña**<sup>901</sup>, que constituyen los

<sup>900</sup> En relación a estas redes, a lo largo del litoral atlántico y mediterráneo andaluz se disponen un conjunto de Ciudades Medias que presentan características propias que deben ser tenidas en cuenta de manera diferenciada al resto de Ciudades Medias interiores. El hecho litoral, en sí mismo, constituye un importante aspecto diferenciador, pero también lo es la potente dinámica económica y demográfica de las ciudades de estos ámbitos y la particular configuración de su estructura territorial. Asimismo, es preciso considerar las particularidades del proceso de urbanización de estas ciudades y sus entornos (procesos expansivos que tienden a generar un continuo urbanizado en el que quedan englobadas las ciudades históricas). Ello comporta problemas y oportunidades de ordenación territorial de naturaleza muy diferente al de las Ciudades Medias interiores. En este ámbito pueden distinguirse redes con diferentes niveles de consolidación: a) Redes de Ciudades Medias que ya concentran un importante volumen de población (superior a 200.000 habitantes) y presentan una fuerte especialización funcional (turismo y nuevas agriculturas).

<sup>901</sup> En relación a estas redes, el valle del Guadalquivir y el surco intrabético constituyen el ámbito con mayor presencia de ciudades medias históricas de Andalucía, componente esencial de su organización y su patrimonio territorial. La proximidad física de este conjunto de ciudades, su continuidad y coherencia espacial y la existencia de bases económicas compartidas (usos agrarios, sistemas productivos locales, etc.) constituyen unos factores que propician un entendimiento en red sobre numerosos aspectos relacionados con el desarrollo territorial de estas ciudades y sus ámbitos de influencia supralocales. De hecho, buena parte de estas ciudades medias han establecido ya

elementos urbanos más importantes para garantizar la articulación territorial de estas zonas rurales<sup>902</sup>.

En el caso de las Redes de Ciudades Medias, las estrategias han de dirigirse a desarrollar funciones cada vez más especializadas en estas ciudades, a la vez que se presta especial atención al mantenimiento del patrimonio urbano (no sólo histórico) que suponen estas ciudades (modelo de la ciudad compacta bien integrada en su entorno rural y natural). En todos los casos, ha de atenderse especialmente a la potenciación de aquellos elementos y procesos que favorezcan la cooperación e interrelación entre las ciudades medias de una Red (equipamientos, infraestructuras, suelo para actividades productivas, patrimonio natural y cultural, programas de desarrollo económico, redes de telecomunicaciones, etc.)<sup>903</sup>.

Las Redes de Ciudades Medias se conciben de este modo como eslabón entre los Centros Regionales y los ámbitos netamente rurales<sup>904</sup>. Así,

---

importantes vínculos de cooperación en materias económicas, de gestión de servicios o de política territorial y ambiental. Teniendo en cuenta su distribución territorial, pueden diferenciarse dos grandes ámbitos: a) Redes de Ciudades Medias del Valle del Guadalquivir en las que existen ya procesos más o menos intensos de relación económica y territorial. Se consideran dentro de este grupo: Campiña y Sub bético de Córdoba y Jaén, Centro-Norte de Jaén, Bajo Guadalquivir, Vega del Guadalquivir, Campiña de Sevilla, Aljarafe-Condado y el ámbito de Montoro. b) Redes de Ciudades Medias de las Sierras y Valles Béticos con menor nivel de consolidación interna, ya sea por el menor peso urbano de los elementos que potencialmente pueden constituir dichas redes o por la escasa intensidad y formalización de sus relaciones actuales. Serían los casos de: Serranía de Cádiz-Ronda; Depresiones de Antequera y Granada, Altiplanicies Orientales y el Valle del Almanzora.

<sup>902</sup> Ninguna de las dos áreas metropolitanas principales de Andalucía (Sevilla y Málaga), por sí solas o juntas, alcanza un umbral de población o actividad económica suficiente como para ser considerada (de manera pacífica) como indiscutible centro o referencia urbana andaluza. Cualquier indicador se sitúa muy por debajo del grado de “dominio” que Barcelona o Madrid ejercen sobre el sistema urbano de Cataluña o La Meseta (por encima del 50%). En realidad, tan sólo la suma de todos los Centros Regionales andaluces, (es decir las áreas urbanas y metropolitanas de las capitales más la Bahía de Algeciras) puede acercarse a esos umbrales de las principales ciudades peninsulares que permiten constituirse en referentes indiscutidos. Este es el primer hecho indiscutible: Andalucía carece de un centro urbano dominante y de una ciudad de dimensiones físicas y funcionales equiparable a las grandes ciudades europeas. Las mayores ciudades andaluzas, en la escala urbana europea, apenas alcanzan el calificativo de ciudades medias (Sevilla o Málaga) o pequeñas (el resto). Eso representa, sin duda, una dificultad en cuanto a la integración regional en un contexto territorial cuyo protagonismo lo ejercen los grandes nodos del sistema de ciudades europeo. Significa también un reto de la ordenación territorial el lograr que ese conjunto funcione sumando objetivos y cooperando para mejorar la competitividad de cada Centro y del conjunto de Andalucía.

<sup>903</sup> En cuanto a la cooperación, Para potenciar los procesos de integración y cooperación entre Redes de Ciudades Medias, el Plan en el Artículo 34 establece que se fomentará la creación de instancias tanto de carácter institucional como de los agentes sociales y económicos (asociaciones sindicales, empresariales y ciudadanas), que representan un capital social entendido como factor necesario para el desarrollo socioeconómico. Dichas instancias toman como punto de partida Mancomunidades y Consorcios, así como Grupos de Desarrollo Rural, Agencias de Promoción Económica o las Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Tecnológico actualmente creadas. Estas instancias de cooperación han de abordar la elaboración de estrategias de desarrollo económico y territorial dirigidas a favorecer la promoción conjunta de un espacio económico, territorialmente coherente, y que ofrezca potencialidades de diversificación y modernización productiva, a partir de generar economías de escala.

Las redes territoriales de Ciudades Medias identificadas no agotan todas las posibles relaciones que potencialmente puedan desarrollarse. El Modelo considera, también, la necesidad de impulsar la creación de Redes temáticas en las que pueden integrarse este tipo de ciudades (ciudades turísticas, patrimoniales o con sectores económicos compartidos), y para lo cual no debe ser un requisito excluyente la proximidad o continuidad territorial.

<sup>904</sup> Se citan en estas Redes la Costa del Sol y el Poniente Almeriense; la Costa del Sol Occidental de Huelva y la Costa Tropical de Granada; el Centro Norte de Jaén y Subbético de Córdoba. Aparte de esas, se presta una atención

entre los objetivos del POTA para este tipo de ciudades, encontramos potenciar las Ciudades Medias y las Redes de Ciudades Medias como el nivel jerárquico intermedio del Sistema de Ciudades, potenciar el papel de las Ciudades Medias y sus Redes como elementos claves para la organización funcional del territorio y los procesos de desarrollo local y comarcal, y preservar los modelos urbanos propios de la ciudad media<sup>905</sup>.

Por otro lado, el Programa Andaluz de Ciudades establece asimismo para las Redes de Ciudades Medias un contenido específico con el doble objetivo de potenciar su posición en los Ejes de Articulación Regional, y para reforzar las relaciones de complementariedad y cooperación entre los núcleos para hacer efectivo su funcionamiento en red. Dichos objetivos se plasmarán mediante la formulación de planes territoriales apropiados al objeto de lograr la coordinación de acciones en materia de equipamientos y servicios públicos de carácter supramunicipal, así como la suficiente dotación de suelos para actividades productivas necesarias para su desarrollo económico<sup>906</sup>.

---

especial atención a ciertas ciudades, generalmente situadas en zonas de montaña, pero que ejercen una potente centralidad sobre áreas rurales (casos de Ronda-Ubrique; Pozoblanco-Peñarroya; Guadiz-Baza; Valverde del Camino/Riotinto y Loja). Así, las estrategias que, desde un punto de vista urbanístico, se fijan para estas ciudades son: la necesidad de Planes de Ordenación Territorial de ámbito Subregional a través de los que se puedan fijar criterios territoriales para políticas sectoriales de promoción económica y ambiental; oferta común de suelo para actividades productivas que prime la excelencia empresarial; favorecer la dotación de servicios públicos especializados como estaciones de autobuses, hospitales, etcétera. De todos modos, debe indicarse que el considerable retraso que la aprobación del Plan de Ordenación Territorial de Andalucía ha sufrido, ha llevado a que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía haya hecho uso de la otra posibilidad que el artículo 10.1.B) de la ley de Ordenación Urbanística, brinda para establecer ese incremento de determinaciones preceptivas de los Planes Generales con respecto a la ordenación estructural, en concreto, la posibilidad de determinar por vía reglamentaria los denominados municipios de relevancia territorial que, a los efectos previstos, van a quedar equiparados con los que designe la Ordenación del Territorio. De este modo, el único artículo del Decreto 150/2003, de 10 de junio, determina que tienen la consideración de municipios con relevancia territorial aquellos que sean litorales, los que su población sea superior a 20.000 habitantes y los que formen parte de las aglomeraciones urbanas de las principales ciudades andaluzas.

<sup>905</sup> Como vemos, en el sistema de ciudades andaluz destacan dos hechos que le dan ciertas cualidades diferenciales respecto a otras regiones y países peninsulares e incluso europeos. En primer lugar, la existencia de un conjunto de ciudades grandes (o medias-grandes en la escala europea) especialmente numeroso (diez ciudades entre los cien mil y setecientos mil habitantes). De otro lado, una malla de una sesenta ciudades medias (entre 15.000 y 100.000 habitantes). Ambos datos reflejan con claridad la particularidad del sistema de ciudades andaluz, en lo que tiene de densidad de hechos urbanos (en contraste, por ejemplo, con la geografía urbana meseteña) y, también, en lo que tiene de modelo no concentrado (en contraste, por ejemplo, con los casos de Aragón o Cataluña).

<sup>906</sup> Independientemente de la consideración de las ciudades medias como hechos urbanos individuales de enorme importancia territorial, gran parte de sus oportunidades de futuro se centran en su capacidad para conformar redes urbanas, es decir, su capacidad para cooperar y para mejorar la integración de sus sistemas productivos, beneficiándose de las economías de escala que aportan la cooperación y el funcionamiento en red. Su consideración como redes de ciudades permite que las políticas regionales se apoyen en ellas para la potenciación de ejes de organización territorial a nivel regional sobre los cuales se estructuren las principales infraestructuras de comunicación. En definitiva, las ventajas (ambientales y de calidad de vida) que ofrece el tamaño medio de estas ciudades, se contrapesa con las limitaciones que, en muchas ocasiones, impone lo limitado de sus umbrales de mercado individualmente consideradas, lo que refuerza la idea de la necesidad de avanzar en la consolidación de redes urbanas. En este marco es necesario destacar las funciones que ejercen algunas redes de ciudades. Para el Plan, el caso más significativo se corresponde con la Costa del Sol malagueña, que debe ser reconocida como un área singular dentro de la Comunidad Autónoma, con personalidad propia y de dimensión internacional (máxime con los últimos casos de irregularidades urbanísticas que se han detectado), que desempeña un papel estratégico, actual y futuro, para el conjunto de la economía andaluza y española. En este sentido deben abordarse el desarrollo de las

Las Líneas Estratégicas que se establecen en torno a estas Ciudades Medias, se delimitan en el artículo 29: Incorporar las perspectivas supramunicipales, en la ordenación y gestión de estos ámbitos, impulsando los procesos de cooperación en el interior de las Redes de Ciudades Medias; desarrollar las iniciativas y actuaciones enmarcadas en el Programa Andaluz de Ciudades; favorecer la localización en las Redes de Ciudades Medias de equipamientos y servicios especializados adecuando los programas regionales a las determinaciones del Modelo Territorial de Andalucía; integrar a las Ciudades Medias y a las Redes de Ciudades Medias en los Ejes de Articulación Regional; aportar estrategias de Ordenación Territorial de apoyo a los sistemas productivos locales y a los procesos de desarrollo rural; establecer criterios en materia de política urbanística y ambiental que favorezcan el mantenimiento de los valores característicos de este tipo de ciudades.

Para conseguir estos objetivos, el Programa Andaluz de Ciudades establece niveles de dotación para las Estructuras de Ciudades Medias, para garantizar un acceso adecuado del conjunto de la población a los servicios públicos básicos. Con carácter orientativo, dichas dotaciones y equipamientos supramunicipales se expresan a continuación en la Tabla III.2. del Plan:

**Tabla III.2. Equipamientos y servicios en Redes de Ciudades Medias**

Equipamientos y servicios educativos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centros de Profesores.</li> <li>• Equipos de Orientación Educativa.</li> <li>• Centros adscritos a la Universidad.</li> </ul>
Equipamientos y servicios sanitarios:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centros de Salud (1 por cada ámbito de 25.000 habitantes).</li> <li>• Centros Coordinadores de Distrito Sanitario (1 por 150.000 habitantes).</li> <li>• Hospitales Generales Básicos (100.000-250.000 habitantes).</li> </ul>
Equipamientos y servicios sociales:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonas de Trabajo Social (1 por cada 20.000-30.000 habitantes).</li> <li>• Unidades de Trabajo Social.</li> </ul>
Equipamientos y dotaciones culturales:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Red de Espacios Escénicos.</li> </ul>
Equipamientos y servicios deportivos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pabellón cubierto (&gt;15.000 habitantes).</li> <li>• Piscina cubierta (&gt;20.000 habitantes).</li> </ul>

infraestructuras y los equipamientos y las políticas de fomento y cualificación turística, en el marco de la ordenación del territorio.

	<p>habitantes).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pista de atletismo (&gt; 40.000 habitantes).</li> </ul>
<p>Dotaciones de equipamiento ambiental. Ámbitos supramunicipales de gestión de residuos sólidos urbanos:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estaciones de Transferencia de Residuos (a menos de 30 minutos de una Planta de Recuperación y Compostaje).</li> <li>• Implantación de la recogida selectiva: &gt;5.000 habitantes en 2005. &gt;2.000 habitantes en 2008.</li> <li>• Puntos Limpios: 1 por cada 40.000-50.000 habitantes.</li> <li>• Centros de Recogida y Selección de Escombros y Depósito Controlado (1 por cada área de gestión). En áreas de baja densidad: Plantas Móviles de Recogida de Escombros.</li> <li>• Centro de Recogida y Descontaminación de Vehículos y Maquinaria Industrial. (1 por cada área de gestión).</li> <li>• Centro de Acopio de Residuos Agrícolas. (1 por cada área de gestión).</li> </ul>
<p>Equipamientos y servicios económicos:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico.</li> <li>• Parques empresariales.</li> <li>• Parques Tecnoalimentarios.</li> <li>• Escuelas de Empresas.</li> <li>• Centros de Formación Ocupacional.</li> <li>• Escuelas Especializadas de Formación Profesional Ocupacional.</li> <li>• Centros Comarcales del Instituto Nacional de la Seguridad Social.</li> <li>• Unidades de Recaudación Ejecutiva de la Tesorería de la S. Social.</li> <li>• Administración de la Agencia Tributaria.</li> <li>• Registros de la Propiedad.</li> <li>• Oficinas Comarcales Agrarias.</li> <li>• Grupo de Desarrollo Rural (sede).</li> </ul>

Espacios Libres supramunicipal:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parques urbanos.</li> <li>• Parques Periurbanos.</li> <li>• Redes de articulación de los sistemas de espacios libres supramunicipales.</li> </ul>
Equipamientos turísticos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructuras de ocio.</li> <li>• Infraestructuras de servicios turísticos.</li> </ul>

Por otro lado, las Redes de Ciudades Medias desempeñan una función esencial, especialmente en lo que se refiere al refuerzo de su posición en el Sistema Intermodal de Transportes y Comunicaciones, en el Sistema Energético y en el Sistema de Telecomunicaciones. Así, las acciones para reforzar esta posición deben materializarse a través, principalmente, del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía y de otros planes sectoriales en los que este se desarrolle (carreteras, ferrocarril, transporte intermodal, energía, etcétera)<sup>907</sup>.

Por último, las redes territoriales de Ciudades Medias identificadas no agotan todas las posibles relaciones que potencialmente puedan desarrollarse, y así, el Modelo considera, también, la necesidad de impulsar la creación de Redes temáticas en las que pueden integrarse este tipo de ciudades, como ciudades turísticas, patrimoniales o con sectores económicos compartidos, y para lo cual no debe ser un requisito excluyente la proximidad o continuidad territorial.

<sup>907</sup> Como vemos, el reforzamiento de las Redes de Ciudades Medias (tanto de aquellas que muestran ya un cierto grado de madurez, como de las que forman estructuras aún incipientes) ha de ser una de las más importantes apuestas estratégicas del Plan. La capacidad individual de las ciudades medias andaluzas se ve notablemente reforzada cuando se considera su funcionamiento como Red de Ciudades (algunas de ellas alcanzan volúmenes demográficos superiores a los 200.000 habitantes, equiparables al de una aglomeración urbana de tamaño pequeño). La riqueza de posibilidades que ofrecen las ciudades medias andaluzas es claramente visible al considerar la diversidad de contextos territoriales en que han de ser consideradas: ciudades medias de las y aglomeraciones urbanas (sobre las que se basa gran parte de los procesos de descentralización y deslocalización desde las ciudades centrales), ciudades medias de las áreas litorales (elementos clave de la dinámica económica y territorial del litoral andaluz), ciudades medias localizadas en las áreas agrícolas interiores (históricas agro-ciudades que hoy presentan un evidente potencial de crecimiento y diversificación económica), ciudades medias organizadoras de algunas grandes áreas rurales de la montaña andaluza.

El propio Plan (artículo 33) expone que dentro de los principales ejes de articulación regional, las Redes de Ciudades Medias han de desempeñar una función esencial, especialmente en lo que se refiere al refuerzo de su posición en el Sistema Intermodal de Transportes y Comunicaciones, en el Sistema Energético y en el Sistema de Telecomunicaciones. Las acciones para reforzar esta posición deben materializarse a través, principalmente, del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía y de otros planes sectoriales en los que este se desarrolle (carreteras, ferrocarril, transporte intermodal, energía, etc.). En todos ello deberán contemplarse las Redes de Ciudades Medias con la finalidad de: a) Integración de estas Redes en los ejes viarios de alta capacidad. b) Organización de Centros de Transporte de Mercancías y servicios logísticos. c) Oferta coordinada de infraestructuras y servicios de transporte de viajeros. d) Integración, en su caso, de Redes de Ciudades Medias mediante servicios ferroviarios de cercanías. e) Integración, en su caso, de la red de puertos pesqueros y deportivos. f) Difusión de los efectos territoriales y económicos de las infraestructuras de transporte. g) Extensión de la red de gas natural. h) Extensión de las infraestructuras y servicios de telecomunicaciones.

### iii) Redes de Asentamientos en Áreas Rurales

El Plan establece en su Modelo Territorial un tercer nivel del Sistema de Ciudades constituido por las Redes de Asentamientos en Áreas Rurales, cuyos objetivos son consolidarse como referentes para la Ordenación Territorial de los espacios rurales; mejorar los niveles de calidad de vida de la población rural para frenar los procesos de despoblamiento; y favorecer el desarrollo territorial de las áreas rurales de forma compatible con la preservación y puesta en valor de sus recursos naturales, culturales y paisajísticos<sup>908</sup>.

En concreto, el Plan en su artículo 36 establece que para la consecución de dichos objetivos, se prevé el desarrollo y aplicación de las siguientes Líneas Estratégicas: Potenciar las perspectivas supramunicipales en la ordenación y gestión de las Redes de Asentamientos en Áreas Rurales; garantizar unos adecuados niveles de accesibilidad a las Áreas Rurales y su conexión con los principales Ejes de Articulación Regional, así como el acceso a las infraestructuras y servicios de la sociedad de la información; potenciar la localización de equipamientos y servicios adaptados a las características territoriales de los ámbitos rurales y de acuerdo con las determinaciones del Modelo Territorial de Andalucía; adoptar estrategias territoriales favorecedoras de los procesos de desarrollo rural; apoyar los procesos de integración y cooperación dentro de las Redes de Asentamientos en Áreas Rurales; incluir las Redes de Asentamientos en Áreas Rurales en el Programa Andaluz de Ciudades con el objetivo de conectar estos ámbitos en los Ejes de Articulación Regional, asegurar un acceso equivalente a equipamientos y servicios, y potenciar el desarrollo de los sectores productivos, de acuerdo con los criterios establecidos en el POTA.

Ejercen pues una importancia latente dentro de las estrategias de desarrollo territorial propuestas en el POTA; no en vano, al definir a estos asentamientos, expone que “las zonas interiores de Andalucía, tanto las de áreas de campiña como las zonas de montaña, constituyen una pieza esencial del territorio de la Comunidad en las que recae una importante responsabilidad para el mantenimiento tanto de las actividades productivas agrarias, como de

---

<sup>908</sup> Para conseguir estos objetivos de mantener la población y mejorar sus niveles de calidad de vida, a la vez que se garantiza un uso sostenible de los recursos naturales y el paisaje, el Plan entiende como una prioridad para el desarrollo territorial del conjunto de Andalucía las estrategias de modernización de la agricultura, del desarrollo forestal y ganadero, así como las dirigidas a potenciar los sectores industriales y de servicios en sus economías urbanas. Por ello, le dedica especial importancia a los programas relacionados con la promoción del desarrollo rural, en sintonía con las orientaciones de la Unión Europea, y apoyando los instrumentos de cooperación territorial ya consolidados a través de los grupos de desarrollo rural.



los valores ecológicos y paisajísticos del conjunto de Andalucía<sup>909</sup>. Se trata de aquellos ámbitos en que los hechos urbanos presentan un menor tamaño demográfico y económico, coincidentes en gran medida con las áreas más rurales y las zonas de montaña. La ausencia de ciudades medias en estos ámbitos hace que la organización territorial presente diversas modalidades: ámbitos centralizados por uno o más Centros Rurales (ciudades entre 5.000 y 15.000 habitantes), ámbitos con centralidades compartidas (normalmente por Centros Rurales de escaso potencial) o, finalmente, ámbitos con redes densas de pequeños asentamientos rurales en los que no existen centralidades definidas.

Del reconocimiento de esta complejidad del territorio, el Plan plantea la necesidad de establecer políticas diferenciadas en cada una de estas estructuras rurales, dirigidas a mejorar el acceso igualitario a los servicios públicos y al conocimiento, y a favorecer la movilización de las potencialidades específicas de cada territorio. En este sentido, la propuesta del funcionamiento en red de los conjuntos de asentamientos rurales de cada zona es, igualmente, la apuesta más relevante para favorecer el desarrollo territorial de estos ámbitos, a lo que se debe dar en consecuencia una importancia relevante a la cooperación entre estas áreas rurales al objeto de lograr el desarrollo adecuado de las mismas<sup>910</sup>.

---

<sup>909</sup> En este sentido, es significativa en el texto la afirmación de que las zonas rurales de Andalucía garantizan su futuro a través de la potenciación de sus sistemas urbanos (las redes de ciudades medias y las redes de pueblos y ciudades de las zonas de sierra) entendidos como un patrimonio de primer nivel, a la vez que como una potencialidad para el desarrollo de los sistemas productivos locales. Ello se refleja en las consideraciones previas a las que el Plan condiciona sus determinaciones en relación con estos Asentamientos Rurales, y que resultan, a nuestro parecer, muy acertadas y perceptivas de la realidad de base de estas zonas territoriales. De este modo, el POT plantea que, por una parte, una gran parte del territorio andaluz se caracteriza por el predominio de una base económica y un tipo de asentamientos de carácter rural, además de que las áreas rurales son las que en menor medida se han beneficiado de los procesos de modernización de la base productiva y cuentan, por lo general, con un menor grado de integración en la economía globalizada. Por último, para el Plan el extenso sistema de poblamiento rural de Andalucía ha de considerarse como un recurso territorial de primer orden, del que depende la articulación de extensas áreas de la región, siendo depositario además de un valioso patrimonio urbano y cultural, inserto en un medio de elevado valor ecológico y ambiental.

<sup>910</sup> Así, el Plan parte para de considerar que una gran parte del territorio andaluz se caracteriza por el predominio de una base económica y un tipo de asentamientos de carácter rural. Además, las áreas rurales son las que en menor medida se han beneficiado de los procesos de modernización de la base productiva y cuentan, por lo general, con un menor grado de integración en la economía globalizada. Todo ello desde la perspectiva de que el extenso sistema de poblamiento rural de Andalucía ha de considerarse como un recurso territorial de primer orden, del que depende la articulación de extensas áreas de la región, siendo depositario además de un valioso patrimonio urbano y cultural, inserto en un medio de elevado valor ecológico y ambiental. Es en consecuencia en las áreas rurales, en las que con más intensidad se han producido procesos de cooperación territorial. Más allá del establecimiento de sistemas supramunicipales para la gestión de determinados servicios (agua, residuos...), han alcanzado un cierto nivel de consolidación las iniciativas de cooperación con objetivos globales de desarrollo territorial y económico, especialmente las vinculadas con instrumentos públicos de promoción del desarrollo rural. La cooperación se convierte, así, en un requisito indispensable para poder plantear proyectos de desarrollo comunes en las zonas rurales.

Como se dispone en el artículo 39 del Plan, los procesos de cooperación intermunicipal tienen una especial importancia en las Áreas Rurales. Tanto la necesidad de mancomunar servicios como los de agua y residuos como, sobre todo, las iniciativas vinculadas a programas de desarrollo rural, han mostrado sus ventajas por cuanto la economías de escala que se consiguen, permiten superar el inconveniente de su escaso peso poblacional. El Plan establece la necesidad de reforzar y consolidar las estructuras técnicas y de gestión para la cooperación entre

El POTA diferencia de este modo una serie de asentamientos rurales andaluces, atendiendo a su distribución territorial y al tipo de funciones que desempeñan, cada uno con sus características propias: asentamientos rurales vinculados al área de influencia de los Centros Regionales; asentamientos rurales vinculados a las ciudades medias del litoral; asentamientos rurales vinculados a las ciudades medias del interior; y por último, asentamientos rurales en zonas de montaña<sup>911</sup>.

Así, la política regional de ciudades a desarrollar sobre las Redes de Asentamientos Rurales ha de atender, especialmente, a la dotación de servicios y equipamientos y la mejora de la accesibilidad, adaptándose a las condiciones de baja densidad y a las especificidades de la organización de los asentamientos en cada zona<sup>912</sup>. En todos los casos se buscará potenciar las

---

Ayuntamientos, entidades y empresas de cada zona, en tanto que soportes fundamentales para la puesta en marcha de proyectos de desarrollo rural. La consolidación de las estructuras de cooperación se realizará en el marco de la legislación autonómica en materia de cooperación territorial, teniendo como referencia las Estructuras urbanas definidas en el Plan y, en todo caso, guardando coherencia con el Modelo Territorial de Andalucía. Los ámbitos en los que se llevan a cabo estos procesos de cooperación son variables en la actualidad y se considera que es positivo que se mantenga una geometría variable que permita que la cooperación entre unos municipios y otros se produzca adaptándose a las necesidades de cada caso (podrá existir un ámbito para la gestión del agua, otro para la gestión de residuos, otro para los programas de desarrollo etc.). Pese a ello, el Plan aporta una zonificación de Unidades Territoriales (Título IV) que ha de servir como referente, y en las que alcanzan coherencia territorial los procesos de cooperación. Los aspectos que abarca la cooperación en las Estructuras Urbanas en Áreas Rurales son enormemente amplios y deben estar abiertos a nuevos planteamientos en el futuro. Algunas de las líneas esenciales, desde el punto de vista territorial son: a) La elaboración de estrategias globales de desarrollo económico y territorial; b) La elaboración de estrategias sectoriales de desarrollo vinculadas a sistemas productivos locales (planes y programas de agricultura, industria, servicios, turismo); c) La elaboración de estrategias de protección, conservación y puesta en valor de los recursos del patrimonio territorial (natural, histórico, cultural y paisajístico); d) La coordinación de la oferta de suelo para actividades productivas (suelo industrial, parques empresariales, centros de I+D); e) La coordinación de la oferta de formación de recursos humanos (programas formativos, formación ocupacional, etc.); f) La puesta en marcha de proyectos telemáticos locales y supralocales.

<sup>911</sup> Desde la perspectiva de los tipos de organización territorial, es necesario distinguir entre diversos tipos de redes:

- *Redes de Asentamientos en áreas rurales con fuerte centralidad* (generalmente polarizados por ciudades medias del propio ámbito, e incluso por ciudades externas o Centros Regionales). Presupone la existencia de uno o varios centros urbanos que ejercen una clara y fuerte centralidad funcional para el medio rural circundante, y un papel determinante en la prestación de servicios y aspectos claves del desarrollo económico<sup>911</sup>.
- *Redes con centralidad media* (un conjunto de asentamientos es polarizado por uno o más Centros Rurales). Estos Centros Rurales localizan un número importante de servicios y equipamientos supralocales, siendo más limitada su influencia como centro difusor de actividades económicas.
- *Ámbitos rurales con débil centralidad o con organización no centralizada* (un conjunto de asentamientos en el que ningún núcleo desempeña funciones claras de Centro Rural). Coinciden generalmente con áreas de baja densidad demográfica (lo que no excluye una alta densidad de asentamientos en núcleos o en diseminados).
- *Ciertas zonas presentan como valor añadido una organización territorial singular*, consecuencia de su adaptación a las características del medio y a los modelos de aprovechamientos tradicionales de los recursos territoriales. Circunstancia que ha de ser valorada convenientemente en las propuestas de ordenación.

<sup>912</sup> El Plan, en su artículo 38, establece un conjunto de criterios territoriales para la localización de equipamientos y servicios básicos adaptados a las características de organización de los ámbitos rurales. 1. Los instrumentos de planificación y programación de equipamientos y servicios deberán justificar la adecuación de sus determinaciones al Modelo Territorial de Andalucía. 2. En los territorios organizados mediante Estructuras en Áreas Rurales dicha planificación y programación tendrá en consideración las especiales características para garantizar un acceso equivalente en estas áreas. 3. El Plan establece una estrategia específica para la dotación de equipamientos y servicios básicos en las Unidades Territoriales rurales fundamentada en: a) Un marco de referencia general para la zonificación

capacidades de interrelación y cooperación entre los asentamientos de cada zona. Especial importancia tienen aquí las políticas dirigidas a favorecer la igualdad de oportunidades en el acceso al conocimiento por lo que la implantación de servicios avanzados de telecomunicaciones habrán de ser apoyados por la iniciativa pública.

En cuanto a los equipamientos y servicios con los que el Plan dota a este tipo de redes, el escaso tamaño demográfico de muchos asentamientos rurales hace que parte de los servicios públicos deban prestarse mediante la creación de dotaciones de ámbito supramunicipal lo que conlleva la selección de un núcleo central y la generación de desplazamientos desde el conjunto de núcleos hasta dicho centro. En este sentido, los procesos de cooperación intermunicipal tienen una especial importancia en las Áreas Rurales, ya que la necesidad de mancomunar servicios como los de agua y residuos como, sobre todo, las iniciativas vinculadas a programas de desarrollo rural, han demostrado sus ventajas por cuanto las economías de escala que se consiguen, permiten superar el inconveniente de su escaso peso poblacional<sup>913</sup>.

Como en las anteriores áreas territoriales vistas (Centros Regionales y Redes de Ciudades Medias), el POT en su artículo 42 prevé para ellas una serie de dotaciones y equipamientos supramunicipales necesarias para definir un nivel de prestaciones adecuadas, y que a continuación se reproduce:

**Tabla III.3. Localización de equipamientos y servicios en los Asentamientos Rurales**

<p>Dotaciones de equipamiento ambiental. Ámbitos supramunicipales de gestión de residuos sólidos urbanos:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estaciones de Transferencia de Residuos (a menos de 30 minutos de una Planta de Recuperación y Compostaje).</li> <li>• Implantación de la recogida selectiva: &gt;5.000 habitantes en 2005.</li> </ul>
---	---

de ámbitos funcionales para la prestación de servicios públicos. Dicho marco establecido toma en consideración las propuestas sectoriales más significativas y ya implantadas (equipamientos de salud, educativos, de servicios sociales, ambientales, etc.), así como la existencia en cada ámbito de una o varias centralidades. b) La identificación de un conjunto de Centros Rurales que, con diferente importancia en cuanto a su peso funcional y a su centralidad, tienen capacidad para actuar como centros para la prestación de servicios de ámbito supramunicipal. c) El señalamiento de un conjunto de dotaciones básicas de ámbito supramunicipal con que ha de dotarse las Redes de Asentamientos en Áreas Rurales. d) Estándares y zonificación tienen carácter indicativo y han de servir de apoyo a las estrategias que adopte cada administración para la implantación territorial de los servicios y equipamientos.

<sup>913</sup> Sin embargo, como veremos a continuación, sí se establece un esquema básico de dotaciones básicas de equipamientos y servicios para estas Redes, entre las que encontramos dotaciones de equipamiento ambiental, ámbitos supramunicipales de gestión de residuos sólidos urbanos, equipamientos y servicios educativos, equipamientos y servicios sanitarios, equipamientos y servicios sociales, equipamientos y servicios culturales, equipamientos y servicios deportivos, equipamientos y servicios de empleo, dotaciones y servicios económicos, y equipamientos turísticos y de ocio.

	<p>&gt;2.000 habitantes en 2008.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Puntos Limpios: 1 por cada 40.000-50.000 habitantes. &gt;2.000 habitantes: Dotación móvil de Punto Limpio.</li> <li>• Centros de Recogida y Selección de Escombros y Depósito Controlado (1 por cada área de gestión). En áreas de baja densidad: Plantas Móviles de Recogida de Escombros.</li> <li>• Centro de Recogida y Descontaminación de Vehículos y Maquinaria Industrial. (1 por cada área de gestión).</li> <li>• Centro de Acopio de Residuos Agrícolas. (1 por cada área de gestión)</li> </ul>
Equipamientos y servicios educativos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centros de Educación Secundaria.</li> <li>• Equipo de Orientación Educativa.</li> <li>• Colegios rurales (áreas de baja densidad).</li> </ul>
Equipamientos y servicios sanitarios:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5.000-25.000 habitantes (áreas rurales): Centro de Salud. Accesibilidad de la población atendida: &lt; 20 minutos al Centro de Salud.</li> <li>• 64.000 habitantes (áreas rurales): Distritos sanitarios.</li> </ul>
Equipamientos y servicios sociales:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20.000 hab. (máximo en áreas rurales) y 20.000-30.000 hab. (máximo en áreas urbanas): Zona de Trabajo Social.</li> </ul>
Equipamientos y servicios culturales:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión descentralizada de servicios culturales (bibliotecas, difusión y eventos culturales).</li> </ul>
Equipamientos y servicios deportivos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5.000 hab. Pista deportiva al aire libre. Campo de fútbol.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10.000 hab. Sala cubierta de deporte individual.</li> <li>• 15.000 hab. Pabellón cubierto.</li> <li>• 20.000 hab. Piscina cubierta.</li> <li>• &gt; 40.000 hab. Pista de atletismo.</li> </ul>
Equipamientos y servicios de empleo:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficina de Empleo.</li> </ul>
Dotaciones y servicios económicos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico.</li> <li>• Centros comarcales del Instituto Nacional de la Seguridad Social.</li> <li>• Administraciones de la Agencia Tributaria.</li> <li>• Registro de la Propiedad.</li> <li>• Centros GuadalInfo.</li> <li>• Oficinas Comarcales Agrarias.</li> <li>• Grupo de Desarrollo Rural (sede).</li> </ul>
Equipamientos turísticos:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructuras de ocio.</li> <li>• Infraestructuras de servicios turísticos.</li> </ul>

Aunque esta delimitación de las primeras estrategias analizadas de desarrollo del Modelo de Ordenación Territorial en cuanto al Sistema de Ciudades se corresponde y respeta perfectamente las orientaciones en tal sentido previstas en el Documento clave para la redacción del POTA, las Bases y Estrategias aprobadas, como vimos en el Capítulo anterior de este estudio, mediante el Decreto 103/1999, de 4 de mayo, sin embargo también es cierto que esta propuesta ha tenido algunos detractores en la doctrina, como es el caso de MANUEL BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA.

En efecto, el autor ya ponía en duda la conveniencia de estas estrategias desde su inicial formulación en el documento base<sup>914</sup>,

<sup>914</sup> De esta manera, el autor en *La Ordenación del Territorio ... sic*, pp. 297 a 299, pone el ejemplo de uno de los componentes vistos del Modelo, el Sistema de Ciudades, sobre el cual no se efectúa interpretación alguna de sus características, de las funciones de sus distintos componentes y de sus interrelaciones funcionales. La propuesta desglosa el sistema de ciudades en, por una parte, unas estructuras de asentamientos y, por otra, unas relaciones entre asentamientos sin que en ningún momento exista un nexo de unión entre ambas. De la misma manera, en lo que se refiere al segundo aspecto consustancial del sistema urbano, las relaciones funcionales entre sus componentes, tampoco se hacen explícitas en el documento de Bases y Estrategias para el autor. Así, opina que las distintas estructuras aparecen enlazadas entre sí de una manera que pretende evitar cualquier posición de jerarquía/subordinación de ciudades, como si la pretensión de la organización en redes no jerarquizadas fuera siempre el único modelo posible. Los enlaces, no representan para él por tanto, relaciones funcionales sino una manera de visualizar un modelo, en el que se ignora si existen relaciones funcionales entre sus componentes, por lo que se desconoce si estas estructuras están consolidadas o no, cuál es la intensidad de sus relaciones o si sus componentes mantienen relaciones con otras estructuras y, si lo tienen, si su grado de interrelación es mayor o menos que con las estructuras a las que se han adscrito. Por tanto, de todo ello se deduce que es imposible establecer cuáles de estas estructuras responden a una realidad actual o son propositivas, si están funcionando como tales o no, por lo que para

argumentando que el modelo propuesto no es un modelo regional integrado, sino conformado a partir de la caracterización tipológica del sistema de ciudades en un conjunto de estructuras territoriales (Estructuras de Centros Regionales, Redes de Ciudades Medias, etcétera) cuya metodología demuestra -siempre según este autor- que la propuesta no considera la existencia de unas jerarquías urbanas, sino unas tipologías de estructuras que tienen más que ver con el tamaño de las ciudades o núcleos poblacionales que con las funciones que las mismas realizan. Por ello, concluye que la inexistencia inicial en el documento de Bases y Estrategias del análisis de nodalidad de los núcleos impide reconocer la diversidad de las características funcionales de los mismos, cuestión básica para establecer un modelo con intención de hacerlo factible.

Una postura que sin embargo no compartimos ya que, en cuanto a su materialización en el Plan definitivamente aprobado, existe un análisis y evaluación territorial previos que se integran en el propio Modelo Territorial y de Ciudad que se propone en el POTA, y que definen y estructuran efectivamente no sólo los tipos de núcleos poblacionales existentes en Andalucía, sino también su papel real e importancia para el desarrollo social y económico de la zona.

Un análisis previo que consideramos, identifica bien la necesaria división de estos nodos urbanos, que debe partir necesariamente por la densidad de población de los mismos para delimitar inicialmente su importancia (lo cual ha sido siempre y es del todo lógico en cualquier sociedad), pero que además tiene en cuenta otros aspectos independientes y de importancia para las zonas donde se asientan o para la región, como pueden ser su situación geográfica estratégica (como es el caso de la excelente situación céntrica en la región de ciudades como Antequera, que se convierte -independientemente de su población efectiva- en una zona logística de primer orden para Andalucía) o las especiales condiciones geofísicas de que dispongan para el desarrollo económico de la zona.

---

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA resulta bien significativo de lo que decimos que una de las tipologías propuestas sea la de “Estructuras de asentamientos rurales vinculadas a las redes de ciudades medias o centros regionales” pero no se pueda deducir del modelo a qué ciudades medias o centros regionales están vinculadas. La dificultad de comprender la metodología seguida para establecer la propuesta impide evaluar la viabilidad del modelo o intuir la dificultad de lograr esa imagen final ni los pasos intermedios necesarios que permitan deducir como los cambios que puedan producirse, de forma inducida o espontánea, afecten al modelo y, por tanto, dirigir o corregir las posibles desviaciones. Esto si, la apuesta del documento para el sistema de ciudades se cimenta en unas llamadas agendas de cooperación que serán el mecanismo que hará más eficaz, estructura por estructura, el conjunto del sistema. En conclusión, para el autor las estrategias planteadas constituyen, como en el caso de las adoptadas para el modelo territorial, un piélago de criterios para la gestión sectorial antes que verdaderas propuestas para la Ordenación física del Territorio, lo que para él dificultará sin lugar a dudas su asunción por los entes gestores de estas políticas sectoriales.

## **2. Estrategias dirigidas a los Sistemas de Articulación Regional**

Se recogen en este Segundo Capítulo de las Estrategias de desarrollo territorial del POT A, aspectos y disposiciones relativas a los principales elementos sectoriales, redes y sistemas, que aseguran la articulación física de Andalucía, al tener una notable incidencia sobre el territorio de la Comunidad Autónoma, como son el Sistema Intermodal de Transportes, Sistema de telecomunicaciones, Sistema Energético, y Sistema Hidrológico- Hidráulico.

### **a) El Sistema Intermodal de Transportes**

#### **i) La importancia en el POT A de las redes de transportes para el desarrollo territorial**

Tal y como reconoce el Plan en esta Sección Primera del Capítulo Segundo, el conjunto de redes e infraestructuras del transporte, así como los servicios que sobre ellas se desarrollan, constituyen elementos esenciales tanto para la articulación física del territorio (al que aportan interconexión y accesibilidad, con unos determinados niveles de calidad y seguridad), como para el desarrollo de las actividades económicas (estableciendo unas determinadas condiciones de competitividad a cada territorio)<sup>915</sup>.

No hay que olvidar que la situación de partida de Andalucía, al inicio de su autonomía, era fuertemente deficitaria en cuanto al nivel de dotación de

---

<sup>915</sup> El plan considera que el sistema de transporte ha sido, históricamente, una de las limitaciones más potentes para el desarrollo económico y territorial de Andalucía. La posición geográfica de Andalucía como una región periférica en el ámbito europeo y alejada de los principales centros económicos, ha supuesto que este territorio tenga una baja accesibilidad interna y externa, a lo que contribuyó decisivamente, además, el tradicional bajo nivel de dotación de infraestructuras. De hecho, el propio Plan identifica dentro de los factores territoriales determinantes para entender las características del sistema de transportes de Andalucía, su conformación geográfica: Se trata de este modo de un territorio de gran extensión, y una importante fachada litoral con un sistema de asentamientos muy diversificado en cuanto a tamaños y con una distribución muy descentralizada, y en el que adquieren gran importancia las barreras físicas y naturales, especialmente las cadenas montañosas.

Según expone el Plan, los rasgos que caracterizan el actual sistema de transporte andaluz son básicamente los siguientes: El elevado predominio de la carretera y los medios privados de transporte, frente al resto de los modos de transporte; la baja participación del transporte ferroviario, tanto en pasajeros como en mercancías aunque en el primer caso experimenta una tendencia de clara recuperación; la importancia del tráfico marítimo internacional que se vincula, con la existencia de un potente sistema portuario, pero sobre todo, con la especialización desarrollada por el puerto de la Bahía de Algeciras, tanto en el tráfico intercontinental de mercancías como en el tráfico de pasajeros con el norte de África. Por el contrario, tienen poca importancia los tráficos marítimos internos entre los puertos andaluces; la especialización del transporte aéreo en el tráfico turístico de pasajeros, canalizado mayoritariamente a través del aeropuerto de Málaga; la existencia de una débil integración entre los diferentes modos de transportes lo que se traduce en un poco desarrollado funcionamiento intermodal; el sistema de transportes influye de manera decisiva en el modelo energético general, basado en el consumo masivo de combustibles fósiles derivados del petróleo, presentando, además, una baja eficiencia energética debido, ante todo, al predominio del transporte privado. En consecuencia, el modelo de transporte actual arroja un elevado impacto ambiental debido, principalmente, a aspectos tales como ser el principal sector responsable de las emisiones contaminantes a la atmósfera y de la generación de la contaminación acústica; la concentración de los flujos de transporte genera fenómenos de congestión urbana, especialmente importantes en los Centros Regionales y en las áreas más dinámicas (litoral); y por último, el trazado de las infraestructuras genera un impacto sobre el medio natural y sobre el paisaje.

infraestructuras de transportes y, por tanto, en cuanto a su accesibilidad interna y exterior. Sin lugar a dudas, el I Plan General de Carreteras de Andalucía de 1986 supuso un cambio notable en tanto que, por primera vez, se abordó una planificación basada en objetivos propios de articulación regional, orientada por criterios de ordenación territorial (basados en la interconexión de los centros del Sistema de Ciudades). En el resto de sistemas de transportes, también se comenzó a establecer un conjunto de objetivos propios para la articulación del territorio andaluz<sup>916</sup>.

El papel decisivo que desempeña el sistema de transportes tanto para la articulación del territorio de Andalucía como para su competitividad, hace que el Plan tome como justificación y punto de partida para la elaboración de sus propuestas, la identificación de una serie de retos de futuro fundamentales, como la sostenibilidad del sistema de transportes<sup>917</sup>, o la descongestión del tráfico, sobre todo en lo que se refiere al transporte urbano, lo que se debe sin duda al menor desarrollo de las infraestructuras urbanas en Andalucía que en resto de regiones españolas o europeas, aunque el Plan lo atribuya más a un motivo estructural que tiene que ver con las características singulares de la ciudad histórica mediterránea.

Es en este campo donde el POTA atribuye al ferrocarril una importancia crucial para el desarrollo de los sistemas de comunicaciones de Andalucía;

---

<sup>916</sup> Sistemas que cristalizaron con la elaboración del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (PDIA 1997-2007), y así habrá de consolidarse en la nueva revisión del Plan (2007-2013). Este instrumento se concibe como un plan marco en el que se plantean objetivos y estrategias referidas a los diferentes modos de transporte, tanto los que son competencia de la propia Comunidad Autónoma como los que dependen de otras administraciones y entes privados. Por ello, del PDIA se derivan tanto una serie de planes y programas sectoriales autonómicos para las diferentes infraestructuras de transporte, como los elementos de coordinación y concertación con la planificación estatal y privada. En este sentido, el PDIA constituye el marco de referencia que establece los objetivos de la Comunidad Autónoma en relación con el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT), así como con el diseño de las Redes Europeas de transporte. Así mismo, más recientemente, la Junta de Andalucía está poniendo en marcha los Planes Intermodales de Transporte en los ámbitos metropolitanos en las que se concentran los principales flujos de movilidad y en que de manera más evidente son necesarios criterios de coordinación entre los diferentes modos de transporte, así como entre las redes infraestructurales y los servicios que prestan.

<sup>917</sup> Como expone el Plan, los objetivos globales planteados en el Libro Blanco sobre la política de transportes de la Unión Europea, marcan la meta de avanzar hacia un modelo de transporte sostenible, sobre la base del reequilibrio entre los modos de transportes, la reducción de la dependencia del petróleo, la mejora de la eficiencia energética y la reducción de la contaminación. Este objetivo se fundamenta en la necesidad de superar la identificación entre crecimiento económico y crecimiento del transporte. Este planteamiento global, sin embargo, tiene una incidencia diferenciada en cada territorio europeo. Así, son las áreas más congestionadas por el transporte (principalmente las zonas centrales de Europa y las grandes áreas metropolitanas), las que presentan una mayor concentración de problemas y, consiguientemente, son las que han de abordar de manera más urgente la solución de las deseconomías generadas por la congestión y el impacto ambiental. Entre tanto, otro tipo de territorios (y singularmente las zonas más periféricas de Europa entre las que se encuentra Andalucía) se encuentran en una situación bien distinta (con niveles de movilidad, congestión e impacto, mucho menores), son territorios en los que todavía, han de superarse algunos problemas de falta de accesibilidad y articulación. A su vez, estos territorios ofrecen una oportunidad para la descongestión de determinadas infraestructuras europeas (por ejemplo para el tráfico aéreo) y, en general, para la aparición de nuevos polos de actividad económica. Por ello, en estas zonas periféricas han de tener más peso las políticas dirigidas a completar las redes infraestructurales y dotarlas adecuadamente para cumplir sus funciones como factores impulsores del desarrollo económico.



importancia que en parte se basa en que nuestra Comunidad Autónoma ha sido pionera en el desarrollo de la alta velocidad ferroviaria en España a través del eje Sevilla-Córdoba-Madrid y, más recientemente, con el eje Córdoba-Málaga. En este sentido, el Plan marca como objetivo la conexión de todos los Centros Regionales entre sí y con el exterior, de forma que el ferrocarril se convierta en un modo de transporte competitivo que permita, no sólo integrar plenamente a Andalucía en las redes española y europea, sino también, el futuro desarrollo de los servicios de alta velocidad interiores de Andalucía<sup>918</sup>.

## ii) **Objetivos y configuración jurídica del Sistema Intermodal de Transportes**

Teniendo en cuenta lo anterior, para el Plan los objetivos de este Sistema son los siguientes, definidos en el artículo 62: articular plenamente el territorio de Andalucía, internamente y con el exterior, a través del Sistema Intermodal de Transportes y Comunicaciones; aumentar sustancialmente la participación del transporte público, y de manera específica del ferrocarril, en los flujos de transporte de pasajeros y mercancías; avanzar en la constitución de un Sistema de Transportes ambientalmente sostenible; potenciar los efectos de las infraestructuras sobre el desarrollo regional; adaptar el Sistema de Transportes a los requerimientos del territorio regional y a sus características propias; y, por último, mejorar la calidad y la seguridad del transporte<sup>919</sup>.

Se apuesta como ya se ha dicho, por el sistema ferroviario debido a que es un medio de transporte público, con mayor eficiencia energética y ambiental y su capacidad para interconectar a las principales áreas urbanas y económicas de Andalucía. Por lo demás y entre las actuaciones prioritarias en

---

<sup>918</sup> Ello requiere el desarrollo de las conexiones programadas por el Plan y, paralelamente, debe ser también objetivo prioritario para Andalucía garantizar la operatividad de la red ferroviaria de mercancías que conecte a todos los puertos de interés general con la red de áreas logísticas y con el exterior de la Comunidad. Esto supone, junto al desarrollo de los ejes de altas prestaciones de tráfico mixto, mantener y mejorar los ejes de la red convencional y, de manera especial las conexiones con Linares y de Huelva y Sevilla con la Ruta de la Plata, por su función esencial para las comunicaciones de los puertos hacia el interior. Igualmente ha de destacarse la importancia estratégica del eje Algeciras-Madrid-París que conecta al mayor puerto español a través de una línea integrada dentro de los proyectos prioritarios de la red transeuropea. Además, el conjunto de la red convencional ha de seguir desempeñando importantes funciones territoriales tanto para el transporte de mercancías como de viajeros en servicios regionales y de cercanías. En este sentido debe ser prioritaria la protección y mantenimiento de toda la red ferroviaria existente para el desarrollo de los servicios actuales y otros que pueden prestarse en el futuro. En coherencia con lo anterior, el ferrocarril y los sistemas tranviarios y de metro han de ser una de las opciones clave para la mejora y modernización del transporte público en los ámbitos metropolitanos.

<sup>919</sup> Con ello se pretende la mejora de los déficits del actual sistema, para lo cual las líneas estratégicas del Plan son: Favorecer los modelos de ocupación del territorio y crecimiento urbano que contribuyan a gestionar la movilidad y a regular la demanda de transporte; el desarrollo de la intermodalidad, las redes de infraestructuras a implantar en el territorio deberán ser diversificadas e interrelacionadas; el fomento del transporte público, con una prioridad por el desarrollo del ferrocarril; el establecimiento de modelos de transporte territorialmente diferenciados, adaptados a las necesidades de cada territorio; la reducción de impacto energético y ambiental.

el sistema ferroviario, se incluye la creación de un nuevo eje de alta velocidad entre Almería y el Levante español<sup>920</sup>.

Y para la consecución de estos objetivos, el Plan establece con rango de directriz esta herramienta específica, el Sistema Intermodal de Transportes y Comunicaciones de Andalucía, como desarrollo del Modelo Territorial de Andalucía, y que deberá informar a toda la política sectorial de transporte para lograr su efectiva integración con otras políticas más generales como la económica, la energética, la ambiental, la tecnológica, y la territorial. De este modo, el POTA dispone que sea el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía, en coordinación con el Plan Estratégico de Infraestructuras del Estado y con los instrumentos de la política europea en esta materia, el que desarrolle las Líneas Estratégicas y las determinaciones del Plan en este campo<sup>921</sup>.

El objetivo global para este Sistema previsto en el POTA, consiste en avanzar hacia un sistema de transportes sostenible, está en directa relación con la necesidad de reducir el consumo de energía en el transporte, así como las emisiones contaminantes generadas por los distintos modos de transporte.

---

<sup>920</sup> Se considera necesario el fomento de la intermodalidad, para lo cual se definen unos nodos de intercambio como lugares prioritarios para la dotación de equipamientos y servicios de gestión de transporte. Los ámbitos territoriales con función de nodos se clasifican en tres niveles: los nodos de los centros regionales, los nodos urbanos (de primer y segundo nivel) y las áreas de ordenación del transporte. El Levante almeriense es un área de ordenación del transporte de segundo nivel por lo que será prioritaria la elaboración de un programa de actuación dirigido a la ordenación del transporte de mercancías. Al levante se le reconocen unas singularidades especiales por su posición en una de las principales redes de transporte para la conexión exterior de Andalucía. Se define como un nodo urbano de segundo nivel, por lo que es concebida como un punto de interconexión de las redes de transporte. Se propone su conexión con la red viaria de primer nivel y será necesario que se incorporen dotaciones de transporte en el planeamiento urbanístico.

<sup>921</sup> En concreto, encontramos las siguientes líneas estratégicas definidas en el artículo 63: a) Disociar el crecimiento económico del crecimiento de las necesidades de transporte para lo que se favorecerán modelos de ocupación del territorio y de crecimiento urbano que contribuyan a gestionar la movilidad y a regular la demanda de transporte racionalizando las necesidades de desplazamientos de viajeros y el transporte de mercancías, de acuerdo con las características propias de la ciudad y el urbanismo mediterráneo. b) Modificar el reparto entre modos favoreciendo la utilización de las infraestructuras ya existentes y los modos más sostenibles ambientalmente. c) Desarrollo de la intermodalidad. La articulación del territorio deberá realizarse mediante redes de infraestructuras diversificadas e interconectadas, que garanticen una adecuada accesibilidad y la distribución más eficaz de los flujos de transporte entre cada uno de los modos. La efectiva intermodalidad del Sistema de Transportes requiere, también, una planificación coordinada del conjunto de infraestructuras y servicios en los lugares en que se concentran la mayor parte de los flujos de la movilidad en el contexto regional: los ámbitos de los Centros Regionales y el litoral. d) Fomento del transporte público. Prioridad al desarrollo del ferrocarril y, en general, de los medios públicos de transporte, a fin de lograr que incrementen su cuota de participación, tanto para el transporte de viajeros como de mercancías. e) Establecimiento de modelos de transporte territorialmente diferenciados, adaptados a las necesidades del territorio regional, especialmente en lo que se refiere a los ámbitos de los Centros Regionales, las Redes de Ciudades Medias y las áreas rurales de baja densidad. f) Reducción del impacto energético y ambiental. El objetivo de avanzar hacia un sistema de transportes sostenible, está en directa relación con la necesidad de reducir el consumo de energía en el transporte, así como las emisiones contaminantes generadas por los distintos modos de transporte. El Sistema de Transportes ha de desarrollarse de manera que garantice una integración respetuosa con el medio físico y natural y con el paisaje. g) Impulsar la investigación relacionada con la movilidad y la difusión de innovaciones orientadas a la modernización de los sistemas de transportes, y la mejora de la seguridad y la calidad general del transporte. h) Fomentar los medios de transporte no motorizados y facilitar la utilización intermodal de los mismos. i) Mejorar el acceso a los transportes públicos y adaptar las infraestructuras nodales a las necesidades de la población discapacitada.

Para ello, el Sistema de Transportes ha de desarrollarse de manera que garantice una integración respetuosa con el medio físico y natural y con el paisaje<sup>922</sup>. Así, el Plan dispone que las Administraciones públicas deberán promover, mediante el uso de la potestad normativa que tengan conferida en cada ámbito, un sistema de transporte multimodal e integral basado en los servicios de transporte público y el fomento de los desplazamientos en medios no motorizados (en bicicleta, a pie), frente a la preeminencia del automóvil<sup>923</sup>.

Sin embargo, a nuestro entender el Plan adolece en este punto de la delimitación de objetivos concretos a conseguir por las Administraciones en este campo y de plazos para su habilitación plena, lo cual convierte a esta disposición del Plan en meramente orientativa o de directriz, más que tratarse de una verdadera norma obligatoria, lo cual creemos que no es suficiente para lograr este objetivo de la movilidad sostenible, y ello pese a que el Plan, en sus artículos 64 a 69, defina una serie de directrices territoriales concretas como son las dirigidas sobre infraestructuras y redes de transporte a escala regional,

---

<sup>922</sup> Para ello, el POT dispone en el artículo 72.4 que La planificación y proyectos de actuación en materia de infraestructuras de transportes tendrán en cuenta las limitaciones físicas y ambientales derivados del Sistema del Patrimonio Territorial y sus diferentes componentes, especialmente: a) Red de espacios naturales protegidos. b) Catálogo de espacios sometidos a protección urbanística. c) Redes de Ciudades Patrimoniales, Sitios Históricos, Lugares de Interés Etnológico y Zonas Arqueológicas. d) Ámbitos especiales por su concentración de infraestructuras de transportes. De este modo, la planificación y los proyectos de infraestructuras de transportes incorporará el paisaje como recurso a considerar y valorar desde las siguientes perspectivas: a) El establecimiento de criterios que minimicen el impacto transformador del paisaje. b) El planteamiento de alternativas en el trazado de las infraestructuras. c) La justificación de la opción elegida en cuanto a su incidencia sobre el paisaje. d) El establecimiento de medidas correctoras de los impactos y de mejora y adecuación paisajística. e) La inclusión de propuestas de infraestructuras de servicio de las carreteras, específicas para la visión y legibilidad del paisaje (red de miradores). Con estos objetivos genéricos, el Plan establece en el artículo 72 apartados 1 a 3 que la planificación regional de infraestructuras del transporte (tanto la elaborada con carácter director como la de naturaleza sectorial), incorporará objetivos concretos sobre las siguientes materias: a) La reducción del consumo energético en el transporte a través de programas de ahorro y eficiencia. b) La reducción de la contaminación atmosférica y acústica asociada al transporte. c) La reducción de los efectos de congestión generados por la confluencia de redes y tráfico interurbanos en los ámbitos metropolitanos y en áreas de intensa movilidad generada por las actividades productivas (especialmente el turismo y la agricultura intensiva en el litoral). d) La evaluación ambiental global de la planificación de los sistemas de transporte (incluyendo la formulación de un modelo de movilidad global y unos objetivos de reparto intermodal, así como el establecimiento de alternativas, la evaluación de su impacto energético y ambiental y la concreción de las medidas correctoras de la alternativa elegida). e) La especificación de contenidos y criterios para la elaboración de la evaluación ambiental de los proyectos de infraestructuras programados. f) La incorporación de criterios de evaluación del impacto paisajístico de las infraestructuras, y de desarrollo de medidas de protección, mejora y restauración del paisaje en los proyectos y actuaciones infraestructurales. Por lo demás, el desarrollo de estos criterios a escala regional ha de tomar en consideración, así mismo, los contenidos del Plan en cuanto a: a) Las determinaciones en relación con el Sistema Energético. b) Las determinaciones en relación con el Sistema de Patrimonio Territorial. c) Las determinaciones en relación con la prevención de riesgos. d) Las determinaciones en relación con los Dominios Territoriales y las Unidades Territoriales.

<sup>923</sup> Con ello, se pretende que el sistema de transporte contribuya a la tan necesaria reducción de la movilidad innecesaria sobre todo en los grandes núcleos urbanos, fomentando además el equilibrio entre el mundo rural y el mundo urbano, el desarrollo del sistema de ciudades medias que eviten los fenómenos de congestión urbana y, en definitiva, alcanzar la máxima accesibilidad atenuando el tráfico y la movilidad innecesaria. El sistema de transporte ha de basarse en una múltiple combinación de infraestructuras y servicios como corresponde al complejo conjunto de demandas que debe atender. El sistema de transporte ha de tener, según el Plan, carácter universal y ser público, garantizando el servicio a todas las personas, independientemente de su situación geográfica, poder adquisitivo, capacidad de movilidad, género, edad, raza y cultura.

sobre el sistema ferroviario y viario, aeroportuario, portuario y sobre Infraestructuras intermodales en los nodos de transporte<sup>924</sup>.

<sup>924</sup> Estas líneas estratégicas territoriales definidas en el POTa son de gran importancia para el desarrollo socioeconómico de la región andaluza, y se concentran en las siguientes :

**A) Directrices territoriales sobre infraestructuras y redes de transporte a escala regional:** El Plan define los siguientes criterios territoriales mediante los cuales se identifican y jerarquizan cada una de las redes y sistemas de transportes y comunicaciones: a) Establecer infraestructuras y redes de transporte de primer nivel que interconecten al Sistema de Centros Regionales entre sí y con el exterior. b) Establecer y dimensionar las infraestructuras y redes de transportes que articulen el espacio litoral andaluz y su relación exterior atlántica y mediterránea. c) Establecer infraestructuras y redes de transporte complementarias de las anteriores, que interconecten a las Redes de Ciudades Medias entre sí y con el Sistema de Centros Regionales. d) Establecer infraestructuras y redes de transporte que articulen el territorio organizado por Redes de Asentamientos en Áreas Rurales y le garanticen unos niveles adecuados de accesibilidad interna y con las Ciudades Medias y Centros Regionales. En su aplicación, el Plan identifica las principales redes que conforman la base física y territorial del Sistema Intermodal de Transportes y Comunicaciones de Andalucía. a) La creación de una serie de ejes intermodales de primer nivel a través de la Red de Carreteras y de la Red Ferroviaria de Alta Velocidad de Andalucía que sirven, por un lado, a la conexión de Andalucía con las redes nacionales y europeas y, por otro, a la interconexión de los nueve Centros Regionales. Esta propuesta incluye la consideración de los Centros Regionales como nodos fundamentales del Sistema Intermodal, origen y destino de los mayores flujos de movilidad, en los que se encuentran las grandes infraestructuras logísticas (aeropuertos, puertos, centros de transporte de mercancías) y a través de los cuáles se estructuran las redes de transporte de primer nivel. b) La creación de los ejes de transporte que complementan la malla de los ejes de primer nivel, desarrollados a partir de las estructuras territoriales de las Redes de Ciudades Medias. Igualmente, se incluyen aquí las conexiones ferroviarias convencionales, que desempeñan una función complementaria de los ejes ferroviarios de alta velocidad. c) La creación de una serie de ejes de transporte que articulen y mejoren la accesibilidad de las áreas rurales, conectándolas con las Ciudades Medias y los Centros Regionales y con las redes de transporte de nivel superior, a través de los Centros Rurales propuestos en el Sistema de Ciudades. d) La creación de una serie de ejes de integración exterior de Andalucía, tomando como base de partida las anteriores propuestas de ejes de articulación regional, diferenciando los que sirven a la relación exterior de los Centros Regionales y han de formar parte de las redes de ámbito internacional, y los que sirven a la relación exterior de redes de ciudades medias o redes de asentamientos rurales. e) La potenciación de las infraestructuras vinculadas a los nodos de transportes de viajeros y mercancías (puertos, aeropuertos, Centros de Transportes de Mercancías y estaciones) como elementos básicos para la articulación del sistema intermodal de transportes que han de estar conectados con las redes viarias y ferroviarias de primer nivel.

Como desarrollo del Plan el Consejo de Gobierno elaborará un Plan Director de Infraestructuras de Andalucía para el periodo 2007-2013, que contará y recogerá las correspondientes dotaciones presupuestarias, así como el calendario de ejecución. Los criterios expuestos según el Plan, han de ser utilizados como referente y desarrollados en el marco del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía, a la vez que, en lo que afecta a cada caso, a través de los siguientes instrumentos sectoriales: a) La planificación de las Redes Transeuropeas de Transportes y Comunicaciones. b) La planificación de las Redes Nacionales de Transportes y Comunicaciones. c) La planificación de la Red de Carreteras de Andalucía. d) La planificación de la Red Ferroviaria de Andalucía. e) La planificación del Sistema Portuario de Andalucía. f) La planificación del Sistema Aeroportuario de Andalucía. g) La planificación de las infraestructuras nodales del transporte de viajeros y mercancías (estaciones de autobuses, estaciones ferroviarias, centros de transporte de mercancías, zonas de actividades logísticas). h) La planificación de los servicios de transporte y comunicaciones. i) La planificación del Sistema de Telecomunicaciones de Andalucía.

**B) Estrategias y prioridades territoriales del Sistema Viario:** Para el POTa, las carreteras constituyen la red con mayor nivel de capilaridad territorial y, como tal, son el soporte más extendido para la movilidad en el territorio. Los criterios territoriales para la configuración del Sistema Viario son los siguientes: a) Consolidar la posición de Andalucía, en el largo plazo, en el marco de su plena incorporación a las redes viarias europeas y nacionales de primer nivel (ejes viarios regionales de primer nivel). b) Completar y diversificar la interconexión viaria entre los Centros Regionales del Sistema de Ciudades (ejes viarios regionales de primer nivel). c) Desarrollar las conexiones viarias de las Redes de Ciudades Medias interiores y litorales y las conexiones con el exterior de segundo nivel (ejes viarios para la articulación de Redes de Ciudades Medias y otros ejes de conexión exterior). d) Desarrollar las conexiones viarias de las Redes de Asentamientos en Áreas Rurales y garantizar unas condiciones de accesibilidad al conjunto del territorio regional desarrollando los ejes que permitan acceder a las redes de gran capacidad (resto de Ejes para la Articulación Regional). e) Establecer una organización de las redes viarias que favorezca el desarrollo de la intermodalidad y, consiguientemente, su interconexión con los sistemas ferroviario, portuario y aeroportuario. f) Favorecer el desarrollo de los servicios de transporte público de viajeros por carretera, adecuándolos a los objetivos de articulación del Sistema de Ciudades. g) Favorecer la adaptación de las características técnicas y los niveles de servicio de las carreteras a los diferentes ámbitos territoriales: metropolitanos, áreas litorales, áreas interiores, y áreas de montaña. Asimismo, se prestará especial atención al tratamiento paisajístico de las carreteras, y a su integración ambiental, de forma singular en los ámbitos de la red de espacios naturales protegidos. h) Apoyar en los ámbitos

Por lo demás, hay que destacar que el Plan establece que estos criterios citados anteriormente han de ser utilizados como referente y, en consecuencia, deben ser desarrollados posteriormente por las Administraciones competentes dentro del marco del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía, a la vez de (en lo que afecte a cada caso

---

metropolitanos una recuperación del transporte público por carretera en el marco de un sistema intermodal coordinado con el transporte ferroviario, y garantizar el desarrollo de los modos no motorizados en unas condiciones adecuadas de seguridad y calidad. i) Contribuir a la mejora de la intermodalidad y la eficiencia general del transporte de mercancías previendo la implantación de Áreas de Transporte de Mercancías en los nodos del sistema viario de alta capacidad.

**C) Estrategias y prioridades territoriales del Sistema Portuario:** El Sistema Portuario debe lograr una organización del conjunto de puertos comerciales, pesqueros y deportivos como un sistema integrado y coordinado, conjuntamente con la red ferroviaria y viaria de alta capacidad y la red de Áreas de Transporte de Mercancías. Ello supone implicar a la totalidad de las autoridades portuarias y a las instituciones autonómicas y estatales corresponsables en estas materias, en la planificación del transporte de Andalucía, basado en los siguientes contenidos: a) Creación de un marco legal propio en relación con el Sistema Portuario de Andalucía. b) Asignación del nivel jerárquico y de las estrategias de complementariedad a tener en cuenta en cada puerto dentro del sistema, mediante el análisis del sistema portuario regional, de sus niveles de integración y coordinación interior y, de las funciones a desempeñar como tal en el sistema portuario español y europeo. c) Determinación de las funciones de los puertos y de las demandas territoriales y urbanísticas que el desarrollo de aquéllas plantea, estableciendo criterios para la adecuada integración de las infraestructuras portuarias en la planificación urbanística y territorial, y que permitan la gestión económica sostenible de las mismas. d) Medidas para la potenciación del conjunto de puertos comerciales, y en especial del Puerto de la Bahía de Algeciras como nodo de primer nivel para el tráfico marítimo internacional y de su articulación con el resto de Andalucía. e) Establecimiento de una estrategia coordinada y con una visión prospectiva, sobre las funciones de los puertos andaluces en relación con el sistema portuario mediterráneo, en especial de Ceuta y Melilla y Magreb, y Atlántico (Islas Canarias). f) Establecimiento de modos concretos de participación de la Comunidad Autónoma en el desarrollo de funciones propias de su competencia en los Puertos de Interés General. g) Potenciación de las funciones comerciales, turísticas y económicas de los puertos pesqueros y de recreo sobre los ámbitos territoriales y urbanos en que se ubican. h) Mejora de la oferta de atraques de los puertos náuticos deportivos andaluces, dando prioridad a las actuaciones sobre las infraestructuras existentes. i) El establecimiento, reestructuración o ampliación de nuevos puertos deportivos deberán estar comprendidos en una estrategia regional que justifique, estructure y valore el conjunto de impactos acumulados del sistema portuario náutico-deportivo.

**D) Estrategias y prioridades territoriales del Sistema Aeroportuario:** El Sistema Aeroportuario deberá desarrollarse con arreglo a los siguientes criterios territoriales: a) Integrar plenamente los aeropuertos en el sistema intermodal de transportes de Andalucía, mediante su conexión con la red viaria de alta capacidad y la red ferroviaria de alta velocidad. b) Potenciación de las funciones de los aeropuertos andaluces como nodos del sistema aeroportuario internacional, especialmente en el caso del aeropuerto de Málaga. c) Apoyo a la implantación de comunicaciones aéreas de tercer nivel entre las ciudades andaluzas y los ámbitos territoriales próximos (Magreb, arco mediterráneo, arco atlántico). d) Desarrollo de planes estratégicos de los aeropuertos (coordinados entre la autoridad aeroportuaria, la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos) mediante los cuales se potencien sus funciones económicas y logísticas en los ámbitos metropolitanos en que se insertan. e) Considerar las iniciativas para la creación de nuevos aeropuertos de iniciativa privada, en particular en los casos de Campo de Gibraltar, Huelva y Antequera. f) Impulsar la participación de la Comunidad Autónoma en la gestión de los aeropuertos, y su integración en la planificación del transporte de Andalucía. Para conseguir estos objetivos, el Plan dispone que el Consejo de Gobierno identificará los futuros aeropuertos que pudieran surgir en Andalucía que tengan carácter estratégico en los que prioritariamente deban desarrollarse servicios públicos de transporte aéreo, lo cual supone un claro ejemplo de cooperación interadministrativa en el caso de aeropuertos de interés general, teniendo en cuenta que la competencia directa en esta materia es del Estado *ex* Artículo 149.1.20 de la Constitución española.

**E) Por último, se definen las infraestructuras intermodales en los Nodos de Transporte:** El Sistema de Transporte, desde la perspectiva de su mayor integración modal, identifica las infraestructuras intermodales y los nodos de intercambio como lugares prioritarios para la dotación de equipamientos y servicios de gestión del transporte. Para ello, se desarrollarán Planes de Transportes de Viajeros y Planes de Transportes de Mercancías. En los ámbitos territoriales con función de nodos se distinguen tres niveles: a) **Los Nodos Regionales**, que a su vez se organizan en dos niveles: Nodo del Estrecho de Gibraltar, y Nodos de Huelva, Cádiz-Jerez, Sevilla, Córdoba, Málaga, Jaén, Granada, Almería y Motril. b) **Los Nodos Urbanos** en los que una ciudad actúa como centro de intersección de redes de transporte de nivel regional. A efectos de los niveles de dotaciones intermodales se distinguen nodos urbanos de primer y segundo nivel. c) **Las Áreas de Ordenación del Transporte** que abarcan un territorio complejo estructurado sobre la base de Redes de Ciudades Medias con una posición estratégica en las redes del transporte.

concreto) a través de los siguientes instrumentos sectoriales: la planificación de las Redes Transeuropeas de Transportes y Comunicaciones; la planificación de las Redes Nacionales de Transportes y Comunicaciones; la planificación de la Red de Carreteras de Andalucía; la planificación de la Red Ferroviaria de Andalucía; la planificación del Sistema Portuario de Andalucía; la planificación del Sistema Aeroportuario de Andalucía; la planificación de las infraestructuras nodales del transporte de viajeros y mercancías (estaciones de autobuses, estaciones ferroviarias, centros de transporte de mercancías, zonas de actividades logísticas); la planificación de los servicios de transporte y comunicaciones; y, por último, la planificación del Sistema de Telecomunicaciones de Andalucía.

## **b) Sistema de Telecomunicaciones**

### **i) Objetivos y relevancia territorial de este Sistema**

Sobre este sector, el Plan reconoce primeramente el papel esencial que desempeñan los sistemas de telecomunicaciones para el desarrollo de la sociedad de la información y la modernización regional (y consiguientemente para el posicionamiento competitivo de cada territorio en la economía global), lo que justifica que se deba abordar el establecimiento de una serie de objetivos y propuestas dirigidos a desarrollar un papel activo del territorio andaluz en el nuevo modelo económico y espacial que se está implantando a escala global<sup>925</sup>.

---

<sup>925</sup> Como bien expone el Plan a nuestro juicio, este nuevo modelo económico está modificando profundamente las pautas territoriales de organización del sistema productivo. El papel de centros económicos principales corresponde ahora a aquellas grandes áreas metropolitanas que, a nivel mundial, son capaces de concentrar las actividades vinculadas con el desarrollo de las nuevas tecnologías, las funciones de decisión, el conocimiento y la gestión de la información. Este modelo espacial global se conforma, por tanto, como un nuevo tipo de espacio: el espacio de los nodos y de las redes a través de las cuales se interconectan. Todo ello no deja de ser uno de los elementos característicos de lo que ha venido a definirse como el proceso de la globalización. Y es que el POTA reconoce que Andalucía se encuentra, en el contexto europeo y nacional, por debajo de la media en los indicadores de implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones. La necesidad de superar el diferencial de desarrollo en este campo constituye uno de los más importantes retos de futuro para la región, en especial si se pretende que la dotación de infraestructuras soporte una previsible expansión de la demanda.

A escala regional el nuevo modelo territorial impulsado por el desarrollo de la sociedad de la información plantea las siguientes cuestiones principales:

- Se refuerza el papel estratégico que desempeñan los principales Centros Regionales como los puntos a través de los cuales el conjunto del territorio se integra en las redes de primer nivel. Dicho papel estratégico se sustenta no sólo en el reforzamiento de sus funciones como nodos de telecomunicaciones, sino también a través de su interconexión y relación mediante el resto de sistemas de transportes (viario, ferroviario, aeroportuario y portuario).

- La estructura territorial que se deriva del modelo de organización sobre la base de nodos urbanos interconectados

plantea una serie de nuevos problemas territoriales que pueden sintetizarse en: La intensificación de los procesos de concentración territorial de las infraestructuras de telecomunicaciones y de las actividades productivas, especialmente las vinculadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones, en los núcleos urbanos de mayor tamaño y más dinámicos desde el punto de vista económico; y por el contrario, la agudización de los procesos de desarticulación territorial de las zonas que no forman parte de dichos centros principales, fundamentalmente las áreas rurales.

Así, entre estos objetivos, encontramos los siguientes: Desarrollar los servicios e infraestructuras que posibiliten la plena incorporación de la región a la sociedad de la información asegurando su inserción en las redes con cobertura mundial; favorecer el desarrollo de un Sistema de Telecomunicaciones que articule el conjunto del territorio regional internamente, garantizando la equidad territorial y el acceso universal a los servicios avanzados en banda ancha; asegurar y garantizar que la red de telecomunicaciones llegue a toda Andalucía en condiciones de igualdad, como factor de desarrollo y cohesión territorial; impulsar el desarrollo de la demanda de servicios de telecomunicaciones, atendiendo a las características propias de cada ámbito territorial y dando prioridad a la intervención pública en las áreas rurales.

Y para conseguir estos objetivos, el Plan se plantea una serie de líneas estratégicas básicas, como por ejemplo la cooperación desde la perspectiva territorial al desarrollo de la planificación regional en materia de telecomunicaciones y acceso a los bienes y servicios de la sociedad de la información; señalar líneas de actuación para el desarrollo de servicios e infraestructuras de telecomunicaciones atendiendo a criterios de equidad en el territorio<sup>926</sup>; y por último, establecer criterios diferenciados para las distintas unidades territoriales respecto al desarrollo de infraestructuras de telecomunicaciones adecuadas y dimensionadas en coherencia con los referentes definidos en el Modelo Territorial.

## **ii) Instrumentos previstos en el Plan: La Red Corporativa de Telecomunicaciones de Andalucía**

Por otro lado, se establecen una serie de instrumentos genéricos para conseguir los objetivos citados, como el desarrollo de una Red Corporativa de Telecomunicaciones de Andalucía<sup>927</sup>; el fomento de proyectos telemáticos

---

• La aparición de un doble proceso territorial en los Centros Regionales: Por una parte, la generación, dentro de la ciudad, de espacios urbanos especialmente bien conectados y en los que se concentran los centros directivos, las empresas, las infraestructuras y los servicios de telecomunicación, en tanto que determinadas zonas de la ciudad (las de menor nivel de renta y actividad) quedan al margen de las ventajas que ofrecen tales infraestructuras y servicios; por otra, la ampliación del área de influencia metropolitana en tanto que el espacio metropolitano no se delimita ya necesariamente en función de la continuidad espacial de los usos urbanos, sino que cada ámbito metropolitano se puede organizar internamente sobre la base de una red de centros dispersos pero interconectados, lo que se ve favorecido por la capacidad de las actividades económicas más innovadoras para deslocalizar determinados procesos productivos dentro del espacio metropolitano.

<sup>926</sup> Evitando con ello la exclusión social y geográfica en las oportunidades de su utilización, para lo que se favorecerá la extensión de las redes de banda ancha y, en general de las infraestructuras y servicios de telecomunicaciones vinculados con el desarrollo de la sociedad de la información, dando prioridad a la cobertura de las áreas rurales.

<sup>927</sup> Para profundizar en este desarrollo, el POT determina en el artículo 76, que el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información deberá profundizar en sus contenidos territoriales de acuerdo con los siguientes criterios: a) Completar la red corporativa de la Junta de Andalucía y extenderla territorialmente, tomando como base todas las

locales (y preferentemente los desarrollados sobre la base de Redes de Ciudades) y comarcales; y por último, el diagnóstico y seguimiento sobre el Sistema de Telecomunicaciones, para lo cual se creará un observatorio permanente que permita un completo diagnóstico sobre la evolución del sistema de telecomunicaciones en el que, entre otros aspectos, se abordará la elaboración del mapa de infraestructuras de telecomunicaciones de Andalucía y se evaluará el grado de penetración de las tecnologías de la información (especialmente Internet) en los diferentes ámbitos territoriales<sup>928</sup>.

En concreto, el desarrollo de la Red Corporativa Pública de Telecomunicaciones se configura normativamente en el artículo 76 del Plan como una Directriz, cuyo objetivo general consistirá en desempeñar una función impulsora del desarrollo económico en cada territorio, para lo cual se interconectarán con ella las diferentes infraestructuras y servicios públicos de promoción económica.

Sobre esta base, el Plan determina en dicho artículo que habrá que completarse la red corporativa de la Junta de Andalucía y extenderla territorialmente, tomando como base todas las redes de equipamientos y servicios públicos existentes en el territorio (con especial atención a las redes de centros públicos educativos, de salud y de servicios sociales). De hecho, antes de la entrada en vigor del POTA, la Red Corporativa de Telecomunicaciones de la Junta de Andalucía (RCJA) ya fue creada por Acuerdo de Consejo de Gobierno en junio del año 1998, con el objetivo de desplegar un conjunto unificado de servicios avanzados de telecomunicación y reducir los costes globales en comunicaciones<sup>929</sup>.

Además y dentro de la aspiración coordinadora del Plan, se dispone como necesaria la promoción de la interconexión entre esta Red Corporativa de

---

redes de equipamientos y servicios públicos existentes en el territorio (con especial atención a las redes de centros públicos educativos, de salud y de servicios sociales). b) Promover la interconexión entre la red corporativa de la Junta de Andalucía y las redes de las otras administraciones públicas que, junto al desarrollo de redes propias en el ámbito local y comarcal (Redes de Ciudades), debe tener una vocación regional que articule al conjunto de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma. Un aspecto esencial de esta propuesta es el decidido impulso al desarrollo de servicios de administración inteligente que atiendan a la población.

<sup>928</sup> Un objetivo principal de dicho observatorio será la definición, en el marco del Sistema Estadístico de Andalucía, de un conjunto de información de base e indicadores basados en estándares europeos (hasta el nivel municipal al menos) relativo a la evolución de las dotaciones y al uso de los servicios de las tecnologías de la información.

<sup>929</sup> Así, con anterioridad a la creación de la Red, la Comunidad Autónoma Andaluza contaba con múltiples contratos de telecomunicaciones, ya que los servicios se gestionaban a nivel de organismo, incurriéndose en un elevado gasto tanto en estos servicios como en su gestión. A nivel técnico existían múltiples redes dispersas, existiendo una necesidad de convergencia tecnológica y soluciones más innovadoras. Además, las características del entorno eran favorables, ya que se iniciaba la liberalización en el sector de las telecomunicaciones. Por todo ello, era un buen momento para crear una Red Corporativa de Telecomunicaciones en la Junta de Andalucía. La Consejería de Presidencia, como único órgano gestor, adjudicó los primeros contratos en diciembre de 1999, con un alcance inicial limitado a un total de 35 organismos públicos y 408 edificios.



la Junta de Andalucía, y las redes de las otras Administraciones Públicas que, junto al desarrollo de redes propias en el ámbito local y comarcal (Redes de Ciudades), deberá tener una vocación regional que articule al conjunto de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, el POT establece en su artículo 75 las herramientas necesarias para el adecuado desarrollo territorial de la Sociedad de la Información, como motor de desarrollo socioeconómico de primer orden, para lo cual los mismos deberán incidir sobre temas como la extensión del acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones<sup>930</sup>; el desarrollo de las redes de banda ancha sobre la base de los ejes principales que interconectan el Sistema de Centros Regionales y las Redes de Ciudades Medias entre sí y con el exterior de Andalucía<sup>931</sup>; la potenciación de las interconexiones con el exterior de Andalucía<sup>932</sup>; la potenciación de los sistemas y redes de telecomunicaciones en los ámbitos de los nueve Centros Regionales<sup>933</sup>; la Potenciación de los sistemas y redes de telecomunicaciones en los ámbitos de las Redes de Ciudades Medias<sup>934</sup>; la mejora de las condiciones de acceso a las

---

<sup>930</sup> A partir del Plan de Innovación y Modernización de Andalucía y del Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información se llevarán a cabo un conjunto de actuaciones que aborden los siguientes aspectos: a) El desarrollo de los sistemas públicos de telecomunicaciones (vinculados tanto a la Junta de Andalucía como a las Administraciones Locales y a los servicios públicos de radio y televisión). b) Una estrategia regional que sirva de marco, tanto a las iniciativas de los operadores privados de infraestructuras y servicios, como al desarrollo de programas públicos. Dichas actuaciones estarán directamente dirigidas al fomento del uso y difusión de las tecnologías de la información, basados en la universalización del uso de Internet como servicio público básico.

<sup>931</sup> En este sentido, el Plan reconoce que el Sistema de Ciudades de Andalucía ha de actuar como referente para el conjunto de las actuaciones públicas y privadas relativa a las infraestructuras y servicios de telecomunicaciones en un doble sentido: a) El Sistema de Centros Regionales y las Redes de Ciudades Medias, así como los Centros Rurales, se constituyen en armazón básico a través del cual han de organizarse los diferentes sistemas de transporte de información. b) Especial prioridad se dará al desarrollo de las redes de banda ancha en los territorios menos cubiertos por la iniciativa privada, como las áreas rurales y los núcleos menores de 10.000 habitantes.

<sup>932</sup> El desarrollo de las redes de banda ancha ha de tomar en consideración, igualmente, la necesidad de reforzar y diversificar los ejes de conexión exterior de Andalucía, garantizando un nivel de mallado de las redes que otorgue un alto nivel de calidad y seguridad al territorio regional dentro del Sistema de Telecomunicaciones mundial. Deberán para ello seguirse dos grandes orientaciones: a) Se considera prioritario reforzar y diversificar las redes internacionales que interconectan Andalucía con el ámbito del Mediterráneo, el Atlántico norte, América, Canarias, Portugal y el Magreb. b) Específicamente, en el caso de los ámbitos limítrofes de Portugal y norte de África, la Junta de Andalucía impulsará el desarrollo de programas que impulsen la interconexión de las redes de telecomunicaciones.

<sup>933</sup> Para ello, de acuerdo con las determinaciones siguientes: a) Los ámbitos de las Centros Regionales han de constituir los nodos de primer nivel para configurar el Sistema de Telecomunicaciones regional. Desde la perspectiva de la integración exterior de Andalucía debe considerarse prioritaria la interconexión a través de los nodos de Sevilla y Málaga. A su vez, cada uno de estos nueve ámbitos metropolitanos ha de dotarse de un sistema de infraestructuras y servicios que articulen al conjunto del espacio metropolitano, dotándolo de adecuados niveles de capacidad y seguridad. b) La prioridad de los poderes públicos se centrará, por una parte, en la orientación general al desarrollo de las infraestructuras de los operadores privados y, por otra, en garantizar unos niveles de acceso equivalentes en las áreas urbanas con riesgo de marginalización en el desarrollo de las infraestructuras y servicios. c) La aplicación de estos criterios se incorporará tanto en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y planeamiento urbanístico municipal), como en los instrumentos de fomento económico (Planes Estratégicos). d) Como medio complementario para la extensión de la demanda de servicios y reducción de la brecha digital en las periferias metropolitanas además resulta necesaria la realización de campañas de alfabetización digital.

<sup>934</sup> Mediante dos líneas: a) Las Redes de Ciudades Medias han de constituirse en el soporte a través del cual las redes de telecomunicación se descentralizan en el territorio, otorgando capilaridad a los ejes que tienen como nodos principales a los Centros Regionales. b) Los procesos de cooperación entre las Redes de Ciudades Medias han de

telecomunicaciones en los ámbitos rurales<sup>935</sup>; la potenciación de las infraestructuras y servicios de telecomunicaciones vinculados al sistema intermodal de transportes (puertos, aeropuertos, red viaria y ferroviaria, centros de transportes de mercancías y estaciones de autobuses)<sup>936</sup>; y por último, la consideración de los sistemas de telecomunicaciones como sistema general de infraestructuras urbanas y territoriales<sup>937</sup>.

### **c) Sistema Energético**

#### **i) Objetivos del Sistema Energético diseñado en el POTA**

En el mismo sentido que con el anterior Sistema, el Plan destaca la importancia del Sistema Energético como uno de los componentes básicos tanto para la articulación física del territorio como para el desenvolvimiento de la actividad económica, así como un elemento clave para medir la sostenibilidad del sistema productivo y el territorio, sobre todo teniendo en cuenta las particulares características del sistema energético andaluz.

Entre los objetivos establecidos por el Plan para este sistema, encontramos: dotar al conjunto del territorio regional de un sistema energético seguro, eficiente y diversificado y, sobre todo, sostenible; mejorar la sostenibilidad del sistema energético, mediante el fomento de las energías

---

contemplar el desarrollo de programas específicos para el fomento del uso de las telecomunicaciones por parte del sistema productivo, así como para la implantación de infraestructuras y servicios compartidos tanto en el ámbito de las administraciones públicas, como dentro de programas para el fomento económico y territorial de cada ámbito.

<sup>935</sup> Sobre todo en estos ámbitos: a) Las áreas más netamente rurales de Andalucía, en especial las zonas de montaña de menor densidad y accesibilidad, han de considerarse un objetivo prioritario por parte de la acción de los poderes públicos en materia de telecomunicaciones, en respuesta al objetivo de equidad territorial. b) La Junta de Andalucía promoverá el uso de las tecnologías de la información en estos ámbitos mediante el refuerzo de la oferta de servicios (teleformación, teletrabajo, comercio electrónico, telemedicina, centros de acceso público, alojamiento en Web, etc.), así como que los operadores privados den cobertura adecuada a estos territorios mediante la dotación de infraestructuras, tanto a nivel local como de las Redes de Asentamientos en Áreas Rurales identificadas en el Sistema de Ciudades de Andalucía.

<sup>936</sup> Mediante las siguientes medidas: a) Las planificaciones en materia de transportes y comunicaciones tanto generales (Plan Director de Infraestructuras de Andalucía) como sectoriales (carreteras, ferrocarril, puertos y aeropuertos, servicios de transporte público, planificación intermodal de transporte en ámbitos metropolitanos, etc.) habrán de incorporar objetivos y propuestas de actuación específicas en relación con los sistemas de telecomunicaciones que han de ir asociados a cada una de las redes y servicios de transporte. b) Las redes de infraestructuras de la Junta de Andalucía incorporarán, en su proyecto de ejecución, el trazado de redes de telecomunicaciones de titularidad pública. c) Las infraestructuras nodales del transporte (estaciones de autobuses y ferroviarias, centros de transporte de mercancías, puertos, etc.) se dotarán de un sistema propio de telecomunicaciones sobre cuya base se organizará la gestión de los servicios.

<sup>937</sup> Para ello, el Plan establece que el planeamiento urbanístico y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional incorporarán las infraestructuras de telecomunicaciones como sistemas generales esenciales para la articulación del territorio. El planeamiento urbanístico, por su parte, contemplará la previsión de infraestructuras comunes de telecomunicaciones en las nuevas edificaciones.

renovables como la energía solar térmica, la solar fotovoltaica, o la eólica<sup>938</sup>; orientar el Sistema Energético regional hacia una distribución territorial descentralizada, que aproveche los recursos y oportunidades de cada territorio, y evite la excesiva concentración y especialización de determinados territorios en las funciones de aprovisionamiento y generación; primar las políticas de gestión de la demanda basadas en la reducción del consumo de recursos energéticos y la mejora de la eficiencia energética del Sistema; favorecer una mayor diversificación en la utilización de las fuentes de energía, e impulsar un mayor aprovechamiento de las energías renovables, como estrategia de desarrollo regional sostenible; reducir el impacto ambiental del sector energético, en especial el provocado por las emisiones de gases que incrementen el efecto invernadero<sup>939</sup>. En este sentido, el Sistema busca integrar los objetivos de la política energética en el resto de políticas sectoriales, territoriales, urbanas y ambientales, optimizando las redes de transporte y distribución energéticas<sup>940</sup>.

## ii) El Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética

---

<sup>938</sup> En concreto, el incremento del aprovechamiento de las energías renovables es una prioridad fundamental para el Plan, al objeto de favorecer el avance hacia la sostenibilidad del Sistema Energético de Andalucía y, a su vez, para lograr una distribución territorial más descentralizada de los aprovechamientos energéticos. Así, en el Artículo 83, el se dispone que el fomento de las energías renovables ha de realizarse de acuerdo con los siguientes criterios: a) El establecimiento de una Ley de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de Andalucía; b) el desarrollo de las energías renovables de acuerdo con los previsiones y objetivos de la planificación energética andaluza; c) la elaboración de una normativa sobre la aplicación de las energías renovables en la edificación, que incluya la obligatoriedad de instalar energía solar en viviendas y edificios terciarios, y un sistema de certificación energética; d) la elaboración de una normativa sobre la aplicación de las energías renovables en la edificación (que incluya la obligatoriedad de sistemas de energía solar en las viviendas y edificios terciarios), y un sistema de certificación energética de la edificación; e) el desarrollo de un programa de fomento del aprovechamiento energético de la biomasa, vinculado a las acciones agroambientales agrarias; f) la elaboración de un programa de fomento de la aplicación de los biocombustibles en el sector del transporte.

<sup>939</sup> En relación al Sistema Energético el levante de Almería se incluye como ámbito prioritario para la extensión de la gasificación. Los municipios de Garrucha, Mojácar, y Vera se incluyen en un ámbito de mayor potencial para la producción de energía renovable eólica. La implantación de este tipo de instalaciones requiere de un estudio concreto, que analice el impacto paisajístico que generarían dichas instalaciones, de hecho en la actualidad los municipios del levante almeriense tienen una ordenanza municipal que prohíbe la implantación de parques eólicos en sus territorios.

<sup>940</sup> Para ello, considera necesario establecer infraestructuras y redes de transporte energético de primer nivel que interconecten el sistema de Centros Regionales entre sí y con el exterior, establecer infraestructuras y redes de transporte energético complementarias de las anteriores que interconecten a las Redes de Ciudades Medias y, por último, establecer infraestructuras y redes de transporte energético que conecten los territorios organizados por Redes de Asentamientos en Áreas Rurales, garantizándoles unos niveles de dotación de servicios energéticos adecuados. De hecho, el propio POTA reconoce expresamente en este sentido que la Ordenación del Territorio ha de establecer los criterios que contribuyan a que el Sistema Energético se adapte a los objetivos del Modelo Territorial desde una triple perspectiva: Su función como elemento de articulación física del territorio; su función como elemento del sistema productivo; y por último, su incidencia en el modelo de utilización de los recursos naturales y, consiguientemente, su incidencia sobre la sostenibilidad del territorio. Con ello, las determinaciones del Plan tienen una directa relación con la consecución del Modelo Territorial de Andalucía y con sus principios orientadores. Así mismo, estas determinaciones se ponen en relación con el Esquema Básico de Articulación Regional que se deriva de dicho Modelo, en lo que respecta a la conexión física del territorio regional tanto internamente como con el exterior a través del Sistema Energético. Estas determinaciones deben ser coherentes con la planificación energética que expresan los objetivos y líneas de actuación de la Comunidad Autónoma en materia de energía.

Por otro lado, el Plan establece como referente el Esquema Básico de Articulación Regional del que se derivan los siguientes criterios territoriales que han de ser considerados por el **Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética**, como instrumento básico que debe definir la imagen final de las diferentes redes e infraestructuras territoriales del Sistema Energético regional y demás componentes del Sistema Energético en el territorio.

Así, el artículo 86 del POTA determina sobre este Plan (con rango jurídico de norma), que es el mismo se configura como el instrumento de planificación estratégico y de coordinación de las políticas sectoriales en materia de infraestructuras energéticas, de fomento de las energías renovables, así como de las actuaciones en materia de ahorro y eficiencia energética que se desarrollen en Andalucía.

El Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética incorporará la perspectiva territorial presentando referencias a los ámbitos territoriales identificados en este Plan: Centros Regionales, Redes de Ciudades Medias litorales, Redes de Ciudades Medias interiores, y Redes de Asentamientos Rurales<sup>941</sup>. Estas referencias tendrán carácter general, destacando las principales características de estos ámbitos singulares desde el punto de vista energético y dejando el estudio detallado de zonas concretas para un nivel inferior de planificación. Y así, mediante el Acuerdo de 13 de junio de 2006, del Consejo de Gobierno, se formuló el Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética para el periodo 2007-2013, y fue aprobado en Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía con fecha 13 de noviembre de 2007, estando actualmente en vigor en desarrollo estas disposiciones del POTA.

Todo ello se fundamenta a su vez en la directriz marcada en el POTA del incremento del aprovechamiento de las energías renovables como prioridad

---

<sup>941</sup> El POTA establece en este sentido que el planeamiento territorial subregional, en colaboración con la Consejería competente en materia energética mediante la realización de Informes técnicos, concretará en sus respectivos ámbitos las propuestas que en materia energética se derivan de las determinaciones del Plan. En dichos Informes deberán plantearse objetivos orientados a la reducción del consumo y mejora de la eficiencia energética, así como de fomento de las energías renovables y del uso del gas natural. Con carácter particular, la planificación territorial subregional deberá prestar especial atención a los siguientes aspectos en cada tipo de ámbito: a) Centros Regionales. La planificación territorial deberá aportar al planeamiento urbanístico criterios y recomendaciones en relación con las materias con incidencia energética por ellos reguladas: ordenación general del territorio, ordenanzas de uso, normas de edificación, diseño del sistema viario y de comunicaciones de la ciudad, etc. b) Redes de Ciudades Medias Litorales. Deberán identificarse las medidas de promoción de las energías renovables (solar y eólica sobre todo, y de la biomasa en los ámbitos especializados en las nuevas agriculturas), en relación con el mayor potencial que las Unidades Litorales presentan en relación con estos recursos. c) Redes de Ciudades Medias Interiores. Deberán incluirse los objetivos y medidas dirigidas a favorecer el aprovechamiento de los recursos energéticos renovables, de manera prioritaria en aquellos ámbitos señalados por el Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética en función de su potencial, de la biomasa sobre todo, y de la solar y eólica. Así mismo se desarrollarán modelos de gestión energética específicamente adaptados al tamaño y características del modelo de ciudad media. d) Redes de Asentamientos Rurales. Deberán establecerse objetivos y medidas específicas para el aprovechamiento de las energías renovables, en el mismo sentido apuntado en relación con las Redes de Ciudades Medias, así como los programas de mejora de las infraestructuras y servicios de suministro eléctrico que atiendan a los mayores déficits que estas zonas presentan.

fundamental dentro del Sistema Energético diseñado en el Plan, con el objeto de favorecer el avance hacia la sostenibilidad del mismo y, a su vez, para lograr una distribución territorial más descentralizada de los aprovechamientos energéticos.

### iii) **Requisitos territoriales de las redes energéticas andaluzas**

Sí es de destacar que el Plan, en su artículo 82, establece una serie de requisitos territoriales de las redes energéticas de transporte y distribución. Así, en cuanto a las **Infraestructuras eléctricas**, se define, con carácter orientativo, una propuesta para el Sistema Eléctrico a escala regional basada en los siguientes criterios: a) El parque de centrales de generación eléctrica debe asegurar la cobertura de las demandas futuras previstas en Andalucía (autogeneración) e incrementar la participación de las fuentes renovables y de menor impacto ambiental<sup>942</sup>; b) la red de transporte y distribución eléctrica debe articular al conjunto del territorio regional y garantizar un elevado grado de calidad en el servicio.

Por otro lado, en cuanto a las **Infraestructuras de gas natural**, el desarrollo de la red de transporte y distribución de gas natural ha supuesto un cambio notable en el Sistema Energético andaluz por lo que supone de diversificación de las fuentes de aprovisionamiento, así como por su mayor eficiencia y menor impacto ambiental en comparación con otros combustibles fósiles como el petróleo y el carbón. El gas natural supone, además, la principal oportunidad de futuro para la transformación del actual parque de generación eléctrica, toda vez que una de las opciones prioritarias es la creación de centrales de ciclo combinado abastecidas de gas natural.

Y en cuanto a las **Infraestructuras para transporte de productos petrolíferos**, el actual sistema de aprovisionamiento, transformación y transporte de productos petrolíferos no se prevé que sea modificado sustancialmente a medio-largo plazo ya que cuenta con capacidad suficiente para desarrollar las importantes funciones que desempeña Andalucía en el

---

<sup>942</sup> Para ello, se establecen las siguientes orientaciones: a) El uso de centrales de ciclo combinado con gas natural por su mayor eficiencia energética y menor impacto ambiental. Las nuevas centrales han de ser, a medio-largo plazo, sustitutivas de las centrales que utilicen tecnologías más obsoletas y de mayor impacto ambiental (carbón, fuel-gas). La localización de las centrales habrá de tomar en consideración, además de las oportunidades que ofrezca el aprovisionamiento de gas y la existencia de infraestructuras de evacuación, el criterio de equilibrio territorial y de evitar la excesiva concentración territorial de las infraestructuras. b) La prioridad al desarrollo de plantas eléctricas que utilicen energías renovables (solar, eólica, biomasa, minihidráulica) y plantas de cogeneración, en tanto que sistemas que permiten una mayor descentralización de los centros generadores de electricidad, con una elevada eficiencia y bajo impacto ambiental, y que favorecen el aprovechamiento de los recursos energéticos de cada territorio.

sistema de abastecimiento a nivel nacional. Por ello, el Plan prevé el mantenimiento de la actual red de instalaciones y redes principales<sup>943</sup>.

**d) El Sistema Hidrológico e Hidráulico**

**i) La necesidad para el Plan de una nueva política hidráulica**

El POTA reconoce en este apartado que las funciones ecológicas del agua y los modelos de utilización de los recursos tienen una importancia singular para la organización y funcionamiento del territorio, por lo que afirma que la planificación y la gestión hidráulica han de responder a un nuevo modelo de concertación social y territorial, como el que establece el Modelo Territorial Andaluz, sobre la base de los rasgos básicos que han caracterizado este tema en Andalucía en los últimos tiempos.

En este sentido, se requiere la definición previa del modelo de Ordenación Territorial al que se aspira en el futuro en este sentido, de tal manera que los procesos de desarrollo territorial vinculados al agua respondan a objetivos conscientes aceptados por la sociedad en su conjunto. Por esto, el Plan reconoce que Andalucía debe afrontar un cambio sustancial en su modelo de uso y gestión del agua, habida cuenta de la directa relación que establece entre agua y territorio (distribución de los recursos naturales, sistemas territoriales de transporte del agua, distribución de usos y actividades consumidoras), lo que justifica que la definición del modelo de gestión del agua sea una de las cuestiones centrales del POTA<sup>944</sup>.

---

<sup>943</sup> En concreto, las refinerías de Palos de la Frontera y Bahía de Algeciras, instalaciones de suministro portuarias y aeroportuarias, y oleoductos Rota-Algeciras- Zaragoza y Huelva-Sevilla-Málaga.

<sup>944</sup> La política de aguas ha de emprender, pues, nuevas orientaciones. En gran medida tales orientaciones vienen marcadas por la nueva Directiva Marco del Agua de la Unión Europea (2000/60/CE), en la que se da prioridad a las políticas encaminadas a la protección ecológica de los recursos hídricos y a las políticas de uso racional y eficiente del agua. Por ello, entre los objetivos principales del Plan en esta materia, encontramos progresar en el uso sostenible del agua; proteger el patrimonio natural; conservar y proteger las funciones ecológicas de los sistemas acuáticos; prevenir y evitar los daños por inundaciones; incorporar la gestión del agua en el marco de la ordenación del territorio; fomentar estrategias de gestión de la demanda dirigidas a racionalizar el uso del agua; satisfacer los requerimientos de un servicio de calidad; y, por último, la puesta en valor del patrimonio del agua.

La situación actual del modelo de gestión del agua es que la demanda supera la disponibilidad de recursos, con lo que existe un déficit o desequilibrio en el balance hídrico global del territorio andaluz. El POTA propone un cambio profundo en la orientación de la política hidráulica y, para conseguirlo, habrá que tener en cuenta una serie de directrices íntimamente vinculadas a los objetivos definidos en el artículo 87: a) Establecer un marco territorial regional del Sistema Hidrológico-Hidráulico en el que se desarrollen los principios fundamentales en que debe basarse la ordenación territorial en relación con los recursos hídricos, su utilización y su gestión, desde la perspectiva de la sostenibilidad. b) Preservar la calidad de los recursos y garantizar la eficiencia territorial de su uso. c) Análisis multicriterio y de cohesión territorial de los regadíos y del ciclo urbano del agua. d) Identificar los elementos territoriales que conforman el Sistema Hidráulico de Andalucía. e) Armonizar los usos del territorio y ciclo hidrológico. f) Identificar el valor cultural y ecológico del agua. g) Integrar los cauces en los núcleos urbanos. h) Desarrollar el modelo de valoración, gestión y control de la demanda, para la utilización de los recursos. i) Establecer redes de interconexión de Sistemas. j) Constituir infraestructuras generales de abastecimiento para situaciones de escasez. k) Establecer un modelo financiero-económico sostenible del agua. l) Desarrollar programas coordinados de actuación desde una perspectiva de ordenación integral de los recursos.

El Plan establece como primera determinación la identificación de los elementos territoriales constitutivos del sistema hidrológico que han de ser objeto de protección y, paralelamente, objeto de políticas activas que garanticen su sostenibilidad ecológica a largo plazo. Así, dispone que los componentes del sistema hidrológico de Andalucía son recursos y espacios de dominio público y, como tales, son incorporados en el Plan como elementos del Sistema del Patrimonio Territorial: la Red hidrográfica, las Zonas húmedas, los Embalses, los Acuíferos, y las Aguas costeras (artículos 90 a 94 del Plan).

Por último, hay que mencionar el papel central que tiene la gestión de la cuenca del río Guadalquivir dentro del Sistema Hidrológico-Hidráulico para el POTA, que puede considerarse un claro precedente de su posterior reflejo en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado en 2007, como ya comentamos anteriormente en este trabajo de Tesis. Partiendo de una gran preocupación por la conservación y recuperación del río (claro ejemplo de esto lo constituye la formulación de Programas Coordinados de Recuperación Integral del Río Guadalquivir<sup>945</sup>), el mismo constituye un elemento fundamental para entender el territorio y la historia de Andalucía. Su cuenca se extiende por las provincias de Jaén, Granada, Córdoba, Sevilla, Huelva y Cádiz, por lo que constituye una pieza clave para el desarrollo económico y la gestión sostenible de los recursos hídricos de la Comunidad Autónoma<sup>946</sup>.

## **ii) La influencia del POTA en la planificación hidrológica: Los Programas Agua-Territorio**

---

<sup>945</sup> El Plan prevé la realización de un Programa Coordinado destinados a la Recuperación Integral del río Guadalquivir en su conjunto, cuyo objetivo es hacer del principal río de Andalucía, un ejemplo de lo que debe ser la acción integrada para la protección y regeneración de los espacios fluviales. El concepto de espacio fluvial comprende tanto las aguas y los ecosistemas acuáticos, como las riberas fluviales, el dominio público, los espacios contiguos al río vinculados directamente con los usos de sus aguas, y los paisajes fluviales entendidos como síntesis de su tratamiento formal. El Programa Coordinado contemplará las siguientes acciones: a) Estudio hidrológico-hidráulico de la totalidad del cauce. b) Reconocimiento del estado del cauce y sus márgenes. c) Identificación de intervenciones históricas sobre el cauce. d) Identificación de iniciativas en curso sobre el cauce, tanto en ámbitos rurales como en áreas urbanas. e) Programación de acciones relativas a: Recuperación de valores ecológicos: protección de calidad de las aguas sobre la base de alcanzar un elevado índice de calidad; recuperación, en su caso, del dominio público asociado al cauce; recuperación integral de la vegetación de ribera y el bosque galería; la gestión para la protección y recuperación de la riqueza piscícola; corrección de impactos ambientales en el entorno del cauce; tratamiento paisajístico del cauce y sus márgenes; recuperación y rehabilitación de elementos históricos asociados al río; programación del uso público compatible con la protección del cauce; instalaciones y adecuaciones recreativas atendiendo a las características territoriales y urbanas de los diferentes tramos. Por lo demás, el Plan dispone que esta iniciativa podrá ser extendida a otros ríos relevantes de Andalucía, siendo preferentes la revisión del Programa del Guadalete, y la puesta en marcha de un programa de ordenación y recuperación del río Genil.

<sup>946</sup> Desde la Ordenación del Territorio debe darse una especial atención no sólo al conjunto de su cuenca, sino específicamente, al propio curso del río, que desde su nacimiento a su desembocadura recorre espacios naturales, zonas agrícolas de regadío, pueblos y ciudades, que encuentran su fundamento histórico, actual y de futuro, precisamente, en su relación con el río. De esta forma se considera prioritario el desarrollo de un programa específico sobre el Guadalquivir que aborde tanto los aspectos ambientales como territoriales, económicos y culturales en base a un proyecto de interés regional en el que cooperen el conjunto de las Administraciones públicas y agentes sociales implicados.

Independientemente de las anteriores determinaciones y principios contenidos en el POTA encaminadas a una reorientación ordenada de la política hidrológica e hidráulica en Andalucía, serán los Programas Agua-Territorio contenidos en el artículo 97 del Plan los que aspiran a materializar aquéllos en la planificación vigente y futura en la materia, dentro de la Comunidad Autónoma<sup>947</sup>.

En este sentido y como se indica en el apartado segundo, el Plan plantea la necesidad de que, en cada ámbito, el conjunto de agentes institucionales, económicos y sociales vinculados con la gestión territorial del agua, establezcan unos objetivos y un marco estratégico de planificación y actuación basados en los principios antes mencionados, lo cual se pretende conseguir con estos Programas Agua-Territorio<sup>948</sup>, los cuales gozarán incluso del rango de norma dentro del POTA.

En este sentido, el Plan otorga un papel protagonista del agua como factor de desarrollo territorial en Andalucía, lo que hace que las decisiones que afectan a la gestión del agua deberán ser una responsabilidad compartida entre varios tipos de agentes y políticas públicas, y más concretamente con los agentes institucionales, lo cual influye directamente en la planificación Hidrológica<sup>949</sup>.

Por último, los contenidos mínimos que han de contemplar estos Programas para la gestión del agua en cada ámbito, son: a) la definición cuantitativa de los objetivos de gestión de la demanda, ahorro y reutilización a los que deberá atenerse cualquier iniciativa de incremento de los recursos; b) el modelo de gestión interanual de los recursos hídricos: recursos disponibles y dotaciones por tipos de usos y estrategia de garantía en periodos de sequías; c) los objetivos de ahorro y eficiencia en el uso del agua.

---

<sup>947</sup> Sobre estos principios, el Plan en el apartado primero de este artículo aboga por el desarrollo de una nueva orientación en la política hidráulica que se dirige a dar prioridad a la protección de los recursos hídricos, y de los ecosistemas a ellos asociados, así como a la creación de un modelo de gestión de los usos del agua basado en la gestión de la demanda, de forma que se frene el incremento permanente de los consumos, dando prioridad al uso racional de los recursos disponibles y a la implantación de políticas de ahorro y eficiencia. Y seguidamente, indica que Estos principios generales que han de informar la gestión del agua han de tener una traslación a los territorios concretos en los que se produce la gestión de los recursos, su captación, transporte y utilización. Estos territorios han de ser considerados tanto desde el punto de vista de sus características físico-naturales y ecológicas y de la disponibilidad de recursos hídricos, como desde el punto de vista de los modelos de usos y actividades vinculados con el uso del agua.

<sup>948</sup> Estos Programas Agua-Territorio suponen para el POTA una profundización de los mecanismos tradicionales de planificación hidrológica, respetando, en todo caso, el principio de la ordenación con referencia a las cuencas hidrográficas. Los Planes Hidrológicos de Cuenca, en los que se establece el marco de las actuaciones públicas, requieren para su desarrollo en el tiempo establecer una vinculación mucho más directa con los problemas y oportunidades de cada territorio y sus tendencias de evolución.

<sup>949</sup> La gestión del agua ha de plantear un escenario de evolución territorial que tome en consideración, de manera integrada, el modelo deseable de cada ámbito en cuanto a la utilización de los recursos hídricos disponibles.



Por último y como bien señala PEDRO ESCRIBANO COLLADO, en relación con las normas del Plan que precisan de o remiten a otras normas posteriores, pueden citarse las de los artículos 96 y 97, integradas en la sección relativa al Sistema Hidrológico e Hidráulico, en cuanto prevén, respectivamente, una nueva ordenación del denominado ciclo urbano del agua, comprometiéndose además la elaboración de varios planes y programas de desarrollo y una “nueva orientación de la política hidráulica” en Andalucía, definida en torno a criterios genéricos que requieren su concreción y articulación a través de instrumentos diversos, como los planes y normas legales y reglamentarias<sup>950</sup>.

### **3. Estrategias dirigidas al Sistema de Protección del Territorio**

Como ya comentábamos en el Capítulo anterior, el POT considera necesario profundizar en la protección de la población y de los bienes territoriales desde la perspectiva de la mejora en la prevención de riesgos naturales y tecnológicos. Y ello en base a la gran riqueza de valores y recursos patrimoniales, culturales, ambientales y paisajísticos con los que se cuenta en la Comunidad Autónoma.

En este sentido, podemos afirmar que el Plan que Andalucía, con el desarrollo experimentado en las últimas décadas, se encuentra inmersa en un proceso de crecimiento y modernización del cual surgen nuevos riesgos a tener en cuenta, principalmente de carácter tecnológico, y, a la vez, nuevas y crecientes exigencias sociales para su prevención, por lo que es preciso avanzar desde todas las instancias administrativas, incluyendo en lugar destacado la Ordenación del Territorio, hacia una cultura de la seguridad y la precaución en todas las intervenciones susceptibles de provocar situaciones de riesgo, mediante la coordinación de todas las Administraciones involucradas en la materia bajo las directrices marcadas a tal efecto por el propio POT y por la normativa específica de Protección Civil<sup>951</sup>.

---

<sup>950</sup> *Ordenación del Territorio... sic, pág. 50.*

<sup>951</sup> Como bien determina el Plan, el sistema de Protección Civil es el que tiene la responsabilidad básica de articular las medidas preventivas y las de tipo paliativo ante cualquier tipo de riesgos. La ley 2/1985, sobre protección civil, no sólo incluye en su objeto la protección de las personas y los bienes ante catástrofes consumadas, sino también el estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública. La Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Real Decreto 407/1992 de 24 de abril, establece la elaboración de Planes Territoriales por las Comunidades Autónomas que pueden tener el carácter de Plan Director. En base a ello, y a la Ley 2/2002 de Gestión de Emergencias, la Junta de Andalucía ha elaborado el Plan Territorial de Emergencia de que desarrolla un modelo de organización dirigido a la coordinación entre diferentes niveles territoriales, administraciones y sectores implicados en los sistemas de emergencia. El Plan Territorial de Emergencia de Andalucía establece el marco de la planificación de emergencias que incluye: Planes Territoriales de Emergencia: Provinciales (a elaborar por la Junta de Andalucía) y Locales, de ámbito municipal y supramunicipal (a elaborar por los Ayuntamientos o asociaciones de municipios); Planes Especiales de Emergencias de ámbito regional; Planes Específicos de Emergencias (para riesgos significativos en Andalucía que no cuenten con una Directriz Básica para su elaboración); Planes de Emergencia Interior/Autoprotección (para centros o instalaciones generadoras de riesgos);

Para ello, el Plan establece dos Sistemas diferenciados dirigidos a la protección del territorio andaluz y de sus recursos, con objetivos y líneas de actuación diferenciados: el *Sistema Regional de Protección del Territorio* y el *Sistema de Patrimonio Territorial*.

**a) El Sistema Regional de Protección del Territorio**

**i) Los objetivos del Sistema. La Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático**

Los principales objetivos buscados por el Plan en su artículo 99 con este Sistema, son los siguientes: contribuir a incrementar la seguridad integral y la calidad de vida de la población; contribuir a la reducción de la incidencia de los fenómenos catastróficos, así como de los daños que pudieran provocar en futuras situaciones de emergencia; establecer medidas para la prevención de los riesgos; contribuir a la corrección o eliminación de los procesos que provocan la ruptura del equilibrio ambiental; y también impulsar el conocimiento de los procesos y riesgos con mayor incidencia en Andalucía<sup>952</sup>.

Y por último, entre los mencionados destaca en este ámbito el objetivo de contribuir al desarrollo y aplicación de la *Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático*. En relación a esta Estrategia, la misma se adoptó mediante acuerdo

---

Planes Sectoriales aplicables a sistemas de emergencias (que ordenan la actuación de un sector determinado - sanitario, carreteras, infraestructuras, territorial, seguridad, etcétera).

La Norma Básica de Protección Civil, dispone asimismo, que serán objeto de Planes Especiales, entre otras, las emergencias por inundaciones y que estos Planes serán elaborados de acuerdo con la correspondiente Directriz Básica, la cual habrá de ser aprobada por el Gobierno y deberá establecer los requisitos mínimos sobre fundamentos, estructuras, organización, criterios operativos, medidas de intervención e instrumentos de coordinación que deben cumplir dichos Planes. Las distintas Directrices Básicas de Planificación de Protección Civil para los riesgos naturales (inundaciones, riesgo sísmico y volcánico) apuestan por la ordenación del territorio para la prevención efectiva de estos riesgos catastróficos, al exigir, con carácter previo a la elaboración, aprobación y homologación de los planes especiales de emergencia correspondientes, la elaboración de estudios de peligrosidad, vulnerabilidad y riesgo y la consecuente zonificación del territorio, y estableciendo que “los análisis de riesgos y la zonificación territorial que queden especificadas en los planes especiales elaborados, aprobados y homologados conforme a lo dispuesto en estas Directrices Básicas, serán tenidos en cuenta por los órganos competentes en el proceso de planificación del territorio y de los usos del suelo”.

<sup>952</sup> Del análisis de los riesgos naturales se pueden extraer las siguientes conclusiones: Las inundaciones constituyen uno de los principales riesgos de Andalucía, tanto por su frecuencia como por sus consecuencias; la erosión está provocando desequilibrios ambientales como puede ser la pérdida de la capacidad productiva, el aumento de la escorrentía y el deterioro de las aguas superficiales; los riesgos geológicos en la comunidad están representados por los movimientos sísmicos y los deslizamientos de ladera. En el levante almeriense destacan los riesgos sísmicos. Para garantizar la protección frente a los riesgos se remite a una adecuada ordenación de los Planes Generales, que deberán incorporar las siguientes cuestiones: Se tendrán en cuenta los distintos planes de protección civil que les afecte; las delimitaciones de las zonas afectadas por los distintos tipos de riesgos, diferenciadas según el grado de peligrosidad. Si la carencia de información adecuada impidiera realizar esta delimitación, en tanto no se disponga de la misma, tales zonas se señalarán como áreas de protección cautelar; las zonas de riesgos deberán ser objeto de determinaciones y ordenanzas adecuadas a los objetivos de prevención de riesgos contra personas y bienes. Mayor significación, en cuanto a sus potenciales efectos, no tanto a su frecuencia o representación en el territorio, presentan los riesgos vinculados a las actividades nucleares o radiactivas, y a las instalaciones y actividades militares.

de 3 de septiembre de 2002, del Consejo de Gobierno<sup>953</sup>, y su objetivo es el establecimiento de un conjunto de medidas a ejecutar por los distintos Departamentos del Gobierno Andaluz, como aportación de esta Comunidad Autónoma a la Estrategia Española de Cambio Climático.

Además, este Plan de choque creó un Panel de Seguimiento, encargado, entre otras cuestiones, de analizar y evaluar la evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en Andalucía, y estableció un conjunto de medidas a desarrollar por las consejerías de la Junta de Andalucía en materias como prevención y control ambiental; política forestal; energías renovables; ahorro y eficiencia energética; modernización de regadíos; uso eficiente del agua; o transporte público.

Por último, hay que mencionar que en el marco de esta Estrategia y por Acuerdo del Consejo de Gobierno, se aprobó en junio de 2007 el Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2012: Programa de Mitigación, que se plantea, entre otros objetivos, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de Andalucía alcanzando, en términos de emisiones de estos gases per cápita, una reducción del 19% de las emisiones de 2012 respecto a las de 2004. Este Programa, incluye un total de 140 medidas de mitigación dirigidas a los sectores difusos, agrupados en 12 áreas de actuación en aspectos como la ordenación del territorio y vivienda, movilidad y transporte, residuos, energías renovables, sumideros, o investigación<sup>954</sup>.

## **ii) Líneas estratégicas diseñadas en el Sistema Regional de Protección del Territorio**

Y entre las líneas estratégicas que habilita el Plan para la consecución de sus objetivos, encontramos la incorporación a todos los niveles de la planificación la consideración de los riesgos como elemento necesario en la ordenación de usos; planificar las obras y actuaciones infraestructurales necesarias para la reducción de riesgos, así como para el establecimiento de redes de vigilancia y alerta; mejorar la calidad y eficacia de las determinaciones de la planificación urbanística y territorial en materia de prevención de riesgos; establecer criterios territoriales para la prevención de riesgos de inundaciones; establecer criterios territoriales para la prevención de riesgos sísmicos y otros riesgos geológicos; establecer criterios territoriales para la prevención de

---

<sup>953</sup> BOJA nº 113, de 26 de septiembre de 2002.

<sup>954</sup> Entre estas medidas, destacan, además de lo relativo a energías renovables (medida 34) y a movilidad sostenible en ámbitos metropolitanos y urbanos (medida 36), las acciones en curso correspondientes al Programa Ciudad 21, al que se han adherido a fecha de la presente Tesis un total de 231 municipios, en los que vive el 75% de la población de Andalucía, y que conforman una red de ciudades sostenibles; o las acciones de forestación, prevención de incendios y reforestación, entre otras destinadas a aumentar la capacidad de sumidero en nuestra Comunidad, con respecto a la cual, el valor neto de las absorciones de gases de efecto invernadero.

riesgos tecnológicos; establecer criterios territoriales para la prevención de incendios forestales; impulsar los trabajos dirigidos a un mejor conocimiento sobre riesgos naturales y tecnológicos en Andalucía y de sus factores de riesgo en Andalucía y, especialmente, a elaborar una cartografía de referencia con el detalle adecuado para la toma de decisiones de localización y ordenación de usos.

En cuanto al tratamiento de los riesgos en la planificación territorial y urbanística, y como bien indica PEDRO ESCRIBANO COLLADO, el apartado f) del artículo 7.1 de la LOTA se refiere a los criterios territoriales de actuación en las zonas susceptibles de riesgos catastróficos, con el fin de prevenirlos<sup>955</sup>. Por ello, el POTA establece que los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y el planeamiento urbanístico municipal, tendrán en cuenta los contenidos de los distintos planes de protección civil que les afecten, y establecerán las medidas específicas para aminorar los riesgos o sus eventuales consecuencias<sup>956</sup>. Y por otro lado, el autor destaca expresamente entre este tipo de disposiciones del Plan, la Estrategia 101, apartados 1 y 3 del Plan, formulada dentro del Sistema de Prevención de Riesgos, en la que se prevé incorporar “a todos los niveles de la planificación, la consideración de los riesgos como elemento necesario en la ordenación de los usos” (ap.1), así como mejorar “la calidad y eficacia de las determinaciones de la planificación urbanística y territorial en materia de prevención de riesgos” (ap.3).

Y sobre los criterios para el tratamiento de riesgos en los procedimientos de prevención ambiental, las actividades sometidas a evaluación o informe

---

<sup>955</sup> El autor en *Ordenación del Territorio...* sic, pp. 37, 38 y 48, especifica a este respecto que la Comunidad Autónoma dispone en esta materia de una legislación reguladora en relación con situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofes o calamidades públicas, o no catastróficas que requieran actuaciones de carácter multisectorial y la adopción de especiales medidas de coordinación de los servicios públicos (artículo 1 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencia en Andalucía), que sirve de referencia al POTA, por lo que sus previsiones en cuanto al diagnóstico, objetivos y propuestas, de acuerdo con la metodología y estructura del Plan, puede dar lugar a la elaboración y aprobación de nuevos planes de emergencia sectoriales.

<sup>956</sup> Estas zonas de riesgo delimitadas en este punto, ya sean delimitadas de forma cautelar o no, deberán ser objeto posterior de determinaciones y ordenanzas adecuadas a los objetivos de prevención y minoración del riesgo o eventuales consecuencias contra personas y bienes. Asimismo, la planificación territorial y el planeamiento urbanístico, deberán incorporar las delimitaciones de las zonas afectadas por los distintos tipos de riesgos, diferenciadas según grado de peligrosidad, de acuerdo con lo que se establece en las determinaciones siguientes. Si la carencia de información técnica adecuada impidiera realizar una delimitación cierta y precisa de tales zonas, se señalarán, mientras no se disponga de tal información, áreas de protección cautelar. Además, se enuncia la elaboración de una cartografía de riesgos, en el sentido de que el Plan prevé, en coordinación con los servicios de Protección Civil, un programa de cartografía temática a la escala adecuada y de estudios de referencia, que orienten el tratamiento y prevención de los distintos tipos de riesgos. Los riesgos que deben considerarse prioritarios son los siguientes: inundaciones, sísmicos, otros geológicos (erosión costera, fallas activas, movimientos de laderas, suelos expansivos, subsidencias), incendios forestales y los tecnológicos (industriales, militares, nucleares, los regulados por el Reglamento de Explosivos, actividades extractivas, vertederos y transporte y almacenamiento de productos peligrosos). Por otro lado, se enumera una serie importante de normas técnicas para la construcción y la obra pública, entre las cuales encontramos el que se procederá a la elaboración o actualización de Normas Técnicas específicas de Prevención, fundamentalmente en lo que respecta a la construcción de edificios e infraestructuras, en relación con riesgos sísmicos, erosión costera, fallas activas, movimientos de laderas, suelos expansivos y subsidencias.

ambiental según los términos de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, así como las afectadas por la legislación específica relativa a accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, instalaciones nucleares, minería y transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril, deberán incorporar el análisis de riesgos en los procedimientos respectivos de Evaluación de Impacto Ambiental derivados de su implantación, en el que se contemplarán todos los anteriormente reseñados, así como la suficiente justificación del cumplimiento de la normativa sectorial correspondiente en cuanto a seguridad<sup>957</sup>.

Entre otros criterios que establece en este sentido el Plan, encontramos criterios territoriales ante el riesgo de inundaciones, criterios territoriales ante los riesgos geológicos, criterios territoriales ante riesgos de incendios forestales y criterios territoriales ante riesgos tecnológicos<sup>958</sup>.

## **b) El Sistema de Patrimonio Territorial**

Los objetivos de este Sistema son preservar el patrimonio territorial (natural y cultural), como un componente básico de la estructura regional de Andalucía y de su capacidad de articulación e identidad socioterritorial; poner en valor el patrimonio territorial como recurso para la Ordenación del Territorio y el desarrollo local y regional; y por último, incorporar la dimensión paisajística,

---

<sup>957</sup> Tal obligación será extensible a las actividades afectadas por la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación, y a las que lo fueran por la ley que la trasponga al derecho nacional, en cuanto a la particular consideración de los riesgos señalados en la prevista autorización ambiental integrada.

<sup>958</sup> En este sentido, El POTA realiza unas propuestas específicas para los siguientes riesgos:

- *Criterios territoriales ante la inundación*: Los planes urbanísticos municipales y de desarrollo deberán considerar la delimitación de las zonas de riesgo<sup>958</sup>. Además, los planes, proyectos y actuaciones que afecten a zonas de riesgos delimitadas han de incorporar una evaluación de riesgos y consecuencias previsibles para la iniciativa que se emprende, y ello para su consideración en el procedimiento de autorización o aprobación. Por último, la condición de inundable deberá reflejarse en la clasificación, los planos, normativa y programación del planeamiento, con la consideración preferente de suelo no urbanizable de especial protección.

- *Criterios territoriales ante los riesgos sísmicos o geológicos*: El PGOU incluirá información sobre las afecciones derivadas en su ámbito territorial de las Normas de Construcción Sismorresistente, Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico y el Plan Especial de Protección Civil. En las zonas de más elevada peligrosidad se debería realizar un inventario de grandes edificios e instalaciones singulares de especial vulnerabilidad, así como las infraestructuras construidas con anterioridad a la citada norma.

- *Criterios territoriales ante riesgos de incendios forestales*: Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y los planes urbanísticos municipales deberán incluir una identificación de las áreas de sus respectivos territorios sometidas a mayores riesgos de incendio, e incorporarán las determinaciones que, en su caso, puedan derivarse tanto de los programas de Protección Civil, como de la planificación forestal.

- *Criterios territoriales ante riesgos tecnológicos*: En este campo, el POTA determina que, mediante la debida coordinación, los Planes de Ordenación de Territorio subregionales y los planes urbanísticos municipales deberán recoger todas las instalaciones, infraestructuras y actividades en general afectadas por la normativa vigente, o por las que en el futuro se puedan disponer en su desarrollo o sustitución, los planes de emergencia, interiores o exteriores, aprobados o en vías de serlo y las vías de transporte por donde circulen sustancias peligrosas, haciendo uso de los mapas de flujos de los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril e información complementaria sobre oleoductos y gasoductos.

en cuanto que su adecuada atención a la memoria del lugar y del tiempo, y con la necesaria calidad en sus soluciones y tratamientos<sup>959</sup>.

Entre las líneas estratégicas que establece el POTA para conseguir estos objetivos, encontramos: a) Integrar la protección de los bienes culturales y naturales y los ejes que los interconectan y hacen accesibles en una red territorialmente coherente que conforme un Sistema de Patrimonio Territorial; b) desarrollar la planificación como instrumento básico de gestión del patrimonio territorial, aportando referencias espaciales que reflejen las diferentes expresiones de las culturas territoriales presentes en la región, y sirvan como marco para actuaciones de ordenación, medidas de protección, intervenciones de mantenimiento y recuperación, restauración, acrecentamiento, investigación y desarrollo, difusión, fomento y puesta en valor del Patrimonio Territorial; c) incorporar el paisaje como elemento activo en la política y gestión del patrimonio territorial, desde su entendimiento como legado histórico e identidad colectiva, y como responsabilidad contemporánea en la configuración de entornos de calidad y de valores sociales para las generaciones futuras.

Por otro lado, se establecen en el Plan cuáles son los componentes del Sistema del Patrimonio Territorial de Andalucía<sup>960</sup>, entre los que encontramos los siguientes:

- El Sistema esta concebido como una red coherente de espacios y bienes naturales y culturales, así como una serie de ejes que los

---

<sup>959</sup> De este modo, se consideran como elementos que pertenecen a este sistema los recursos patrimoniales culturales, ambientales y paisajísticos, concretamente se consideran componentes de sistema de patrimonio territorial de Andalucía los: Espacios naturales y bienes naturales y una serie de ejes que los articulan entre sí y los hacen accesibles; espacios naturales protegidos y bienes culturales protegidos por figuras internacionales, así como los Lugares de Importancia Comunitaria; la red de espacios naturales protegidos de Andalucía; las zonas que constituyan el dominio público hidráulico y marítimo terrestre; las vías pecuarias y otros “camino naturales”; los inventarios de georrecursos y de humedales; ciudades históricas protegidas como Conjuntos Históricos; otras ciudades históricas no protegidas pero equivalentes en valores a los conjuntos históricos; patrimonio inmueble con categoría de Bien de Interés Cultural o inscrito en el Catálogo General de Patrimonio Histórico de Andalucía. En cuanto a los instrumentos que se han puesto en marcha conseguir la preservación activa de este patrimonio, deben destacarse los Catálogos provinciales de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico (1986-87), basados en la Ley del Suelo de 1975, y las posteriores leyes de Inventario de Espacios Naturales Protegidos (Ley 2/89) y la del Patrimonio Histórico de Andalucía (Ley 1/91), con sus respectivos instrumentos de planificación (Planes Generales de Bienes Culturales, Planes de Ordenación de Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión). Asimismo, se han desarrollado otras iniciativas que han ido completando ese cuerpo básico de gestión y protección del patrimonio andaluz como las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía o el Programas de planeamiento urbanístico de Conjuntos Históricos.

<sup>960</sup> A ellos habrán de añadirse los siguientes elementos: todos aquellos nuevos espacios y elementos que se incorporen, con posterioridad al Plan, a algunos de los catálogos de protección por los organismos competentes en la gestión de cada una de las figuras de protección; con carácter cautelar, los espacios y bienes identificados en las estrategias previstas, así como en sus instrumentos de desarrollo, con especial mención a aquellos elementos patrimoniales que deban ser incluidos en los respectivos Catálogos; también formarán parte de este sistema de información, con carácter previo, los espacios y elementos resultantes de los estudios territoriales y sectoriales que contengan inventarios de bienes del patrimonio, susceptibles de ser catalogados por las diferentes administraciones públicas.

articulan entre sí y los hacen accesibles. Los recursos que componen dicho Sistema son: los espacios naturales protegidos y bienes culturales protegidos por figuras internacionales, así como los Lugares de Importancia Comunitaria de la región biogeográfica mediterránea incluidos en la Decisión de la Comisión, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de los citados lugares; la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía; los espacios incluidos en el Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de ámbito provincial o, en su caso, los suelos no urbanizable calificados de especial protección por el planeamiento territorial o urbanístico; las zonas que constituyen el dominio público hidráulico y marítimo terrestre; las vías pecuarias y otros 'caminos naturales'; los inventarios de recursos geológicos y de humedales; ciudades históricas protegidas como Conjuntos Históricos; y, por último, otras Ciudades históricas no protegidas pero equivalentes en valores a los Conjuntos Históricos; otros yacimientos arqueológicos y elementos del patrimonio cultural (hábitat de cuevas, arquitectura popular, etc.)<sup>961</sup>.

- La consideración integrada de todos estos espacios, bienes y elementos protegidos se concibe como una red territorial a escala regional Sistema de Información de espacios y bienes catalogados del Patrimonio Territorial. En este sentido, el Plan establece la necesidad de integrar en un instrumento de gestión e información pública los espacios y bienes sujetos a algún de protección legal en función de sus valores naturales, culturales, o paisajísticos, e incluidos en catálogos e inventarios de diferente naturaleza.
- Dicha integración se hará bajo el formato de un sistema de información gestionado en plataforma compartida por las Consejerías de Obras Públicas y Transportes Medio Ambiente y Cultura, en colaboración con todos los organismos competentes de cada una de las categorías de protección, dotándose de las bases de datos y coberturas cartográficas necesarias.

---

<sup>961</sup> De este modo, el plan incluye la delimitación de los Lugares de Importancia Comunitaria recientemente aprobadas por el Parlamento Europeo. Estas zonas afectan de un modo muy importante al municipio de Mojácar ya que gran parte de su territorio está incluido en el Lugar de Importancia Comunitaria de Sierra Almagrera y Sierra de Bédar. Hemos de recordar que la segunda fase del proceso de constitución de la Red Natura 2000 es la de concertación, en la que los Estados Miembros y la Comisión Europea determinan los Lugares de Importancia Comunitaria, fase que se ha cumplido parcialmente al aprobarse las propuestas remitidas a la Comisión Europea por decisión de la Comisión de fecha 19 de julio de 2006 (publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 21 de septiembre de 2006). En el artículo 112 se realiza una previsión específica para los paisajes al considerarlos un elemento clave en la estrategia de conservación y gestión de los recursos patrimoniales y se establecen unas determinaciones obligatorias para los planes generales.

Por último, se hace un especial hincapié en el fomento del paisaje, para lo cual el Plan establece que la política de paisaje resaltarán, junto a las medidas destinadas a la mejora de los entornos habitables, su componente subjetivo, la percepción individual, a través de medidas que fomenten la difusión de los paisajes y el aprecio de sus valores<sup>962</sup>. De hecho, para el POTA el paisaje constituye un elemento clave en la estrategia de conservación y gestión de los recursos patrimoniales, y por ello el Plan establece la elaboración del Programa Coordinado sobre el Paisaje en el que se desarrollarán las determinaciones que a continuación se establecen sobre ordenación y fomento del paisaje.

#### **4. Estrategias dirigidas a la integración exterior de Andalucía**

##### **a) Los objetivos de integración exterior previstos en el POTA**

La propuesta del Modelo Territorial se orienta a dar respuesta a los principales nuevos retos que tiene planteados Andalucía en el contexto de las nuevas formas de organización espacial derivadas del proceso de globalización económica y del desarrollo de la Sociedad de la Información. De hecho y como el propio plan reconoce, la posición geográfica de Andalucía, dotada de unos evidentes potenciales estratégicos en el ámbito internacional, presenta determinados problemas y oportunidades de cuya resolución depende, en gran medida, el propio futuro de Andalucía<sup>963</sup>.

Estas nuevas pautas están reforzando el papel que desempeñan las grandes áreas metropolitanas en los países más desarrollados, de forma que

---

<sup>962</sup> El Plan identifica, por un lado, los espacios naturales de mayor significación territorial, concebidos como red que ha de ser dotada de continuidad e interconexión. Se incluyen aquí tanto la Red de Espacios Naturales Protegidos como los Lugares de Importancia Comunitaria y las principales zonas húmedas del interior de Andalucía, así como los cursos de la red fluvial más significativos en cuanto a la configuración de redes naturales de continuidad. Se añade, además, la identificación de los más valiosos ámbitos agrarios desde el punto de vista paisajístico: Los Pedroches, Alpujarras, Vega de Granada, Axarquía, Vega de Motril, Vega del Guadalhorce, Llanos de Antequera, Aljarafe, Condado de Huelva, Altiplanicies de Granada, Depresión y Serranía de Ronda, Valle de Lecrín, Alto Andarax, Subéticas de Córdoba y Campiñas de Cádiz. Por otro lado el Plan identifica los asentamientos con función de acceso a estos ámbitos protegidos, así como los más vinculados con los recursos del patrimonio natural, entre los cuales se desarrollan procesos de cooperación relacionados con la gestión de los espacios naturales.

<sup>963</sup> Entre los problemas que se plantean, el Plan destaca los siguientes: a) El carácter periférico del territorio andaluz en el contexto de la geografía europea. Ello ha conllevado un alejamiento físico de los centros de decisión y de los principales centros económicos de los países más desarrollados de Europa. Consecuentemente, Andalucía se encuentra también alejada de los principales ejes de comunicaciones europeos, lo que determina, globalmente, unos bajos niveles de accesibilidad. b) El menor grado de desarrollo relativo de Andalucía en el contexto de los países de la Unión Europea. Así mismo, este menor grado de desarrollo se traduce en unos indicadores socioeconómicos alejados aún de la media europea. c) La dimensión mediterránea de Andalucía hace que en su territorio sean predominantes determinadas orientaciones productivas comunes con los países ribereños del norte de África y, por consiguiente, el proceso de integración económica y desarrollo del libre comercio plantearán en el futuro una serie de impactos que pueden afectar a la competitividad de dichos sectores (agricultura, turismo, y algunas actividades industriales principalmente). Así mismo, el papel de Andalucía como puerta de entrada de los flujos migratorios de África a Europa, y la propia capacidad de atracción de la economía regional para la captación de parte de dichos flujos, plantea uno de los grandes retos de futuro para el conjunto de Mediterráneo occidental: la integración social y económica de las poblaciones inmigrantes.



su mayor grado de conexión a las redes económicas globales son determinantes para el desarrollo regional. Sin embargo, en el POTA se explicita que esto ha de realizarse potenciando la estructura territorial de la Comunidad, de manera que los procesos de integración exterior permitan un desarrollo equilibrado del conjunto del espacio andaluz<sup>964</sup>.

El objetivo general del Plan de contribuir a la construcción de Andalucía, como territorio común desde el punto de vista político, económico, social y cultural, toma en consideración, como uno de los factores más decisivos para la región, su posición y los términos de su integración exterior. Para lograr esta efectiva integración de la Comunidad Autónoma el Plan se marca como objetivos específicos, lograr la plena articulación e integración de Andalucía con el exterior tomando como base de partida el reforzamiento de las estructuras territoriales regionales; desarrollar estrategias de cooperación específicas para los diversos ámbitos de integración exterior de Andalucía (Europa, Mediterráneo, España); y reforzar la articulación exterior de Andalucía a través de los sistemas infraestructurales básicos<sup>965</sup>.

#### **b) Referencias de actuación exterior de Andalucía**

Con estas premisas, el Plan se marca, en los artículos 119 a 125, una serie de referencias de actuación sobre las que se desarrollarán las actuaciones en la materia de integración. Estas referencias son las siguientes:

- La integración de Andalucía en Europa, mediante una serie de objetivos o directrices específicas, como pueden ser el reforzamiento del papel de las regiones y las ciudades en la organización de la Unión Europea; avanzar en la convergencia económica, social, y territorial de las regiones de Europa; profundizar en el desarrollo y aplicación de la Estrategia Territorial Europea en Andalucía; impulsar la dimensión exterior del Sistema de Ciudades de Andalucía; reforzar la posición de la Comunidad Autónoma en el proceso de definición de las infraestructuras básicas de la escala europea; impulsar las iniciativas de cooperación interregional para la conformación de redes

---

<sup>964</sup> De esta forma, el POTA propulsa y establece mecanismos de coordinación entre las distintas políticas sectoriales que se implementan para alcanzar el modelo propuesto. Incorpora la teoría del desarrollo territorial endógeno, donde el espacio geo-físico deja de ser un mero espectador en el proceso de desarrollo, sino que se convierte en protagonista, aunque también limitador, del mismo.

<sup>965</sup> Para alcanzar estos objetivos, el POTA relaciona una serie de líneas estratégicas de actuación, tales como reforzar la cooperación e integración de Andalucía con el territorio europeo, atendiendo especialmente a su integración en el Arco Mediterráneo y el Arco Atlántico; reforzar la cooperación e integración de Andalucía con el Mediterráneo y el norte de África, atendiendo a los procesos de desarrollo territorial y, especialmente, al desarrollo del nodo del Estrecho de Gibraltar; reforzar la cooperación e integración de Andalucía con Portugal, atendiendo especialmente a las relaciones con las regiones limítrofes de Algarve y Alentejo; y, por último, reforzar la cooperación e integración con el resto de España, atendiendo de manera específica a la participación de Andalucía en las estrategias nacionales con mayor incidencia territorial, y a la cooperación con las Comunidades Autónomas limítrofes de Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia.

europas que favorezca la articulación territorial y el desarrollo de proyectos comunes de interés cultural<sup>966</sup>; y reforzar la posición de Andalucía en los programas e iniciativas comunitarias<sup>967</sup>.

- La integración de Andalucía en el Arco Mediterráneo<sup>968</sup>, mediante la puesta en marcha de iniciativas de la Junta de Andalucía dirigidas a reforzar el papel de Andalucía en los foros e instancias institucionales del Arco Mediterráneo, mediante la elaboración de una estrategia global a incorporar en la Conferencia Euromediterránea; reforzar las infraestructuras de articulación territorial de Andalucía con el Arco Mediterráneo; mejorar el grado de integración del sistema portuario y Aeroportuario; desarrollar y profundizar en la cooperación en materia de ordenación del territorio y urbanismo (en este sentido, promoverá la formulación de un Modelo Territorial del conjunto del Arco Mediterráneo junto con el resto de las regiones, en el marco de la Estrategia Territorial Europea); creación de Redes de Ciudades en el Mediterráneo; cooperación en materia de gestión del agua, los suelos y lucha contra la desertificación; cooperación en materia ambiental y de paisaje<sup>969</sup>; y la

---

<sup>966</sup> Como son las iniciativas EUROVELO (red de vías ciclista) o REVERMED (red de itinerarios y caminos naturales).

<sup>967</sup> En todas estas directrices la Junta de Andalucía desempeñará, como dispone el Plan, un papel muy importante. De este modo y para lograr el primer objetivo, establece que la Junta impulsará el reforzamiento de las competencias del Comité de las Regiones y promoverá una participación activa de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de dichas competencias. Así mismo, se promoverá la creación de una instancia propia para la participación de las ciudades en las instituciones de la Unión Europea. En el caso de la segunda, promoverá el mantenimiento de instrumentos que, como los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, han de seguir contribuyendo al desarrollo de Andalucía y a la reducción del diferencial con el resto de países y regiones europeas, con el objetivo de lograr un territorio europeo equilibrado desde el punto de vista social y económico, lo que exige el mantenimiento de las políticas de desarrollo regional específicamente dirigidas a los territorios con un menor nivel de desarrollo relativo. En cuanto a la Estrategia Territorial Europea, incorporará los contenidos y determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía en los trabajos de desarrollo de dicha Estrategia, especialmente en las estrategias que comporten el refuerzo de las opciones para el Arco Mediterráneo y el Arco Atlántico. En relación al Sistema de Ciudades, promoverá la coordinación de los Centros Regionales de manera que puedan representar adecuadamente en el contexto europeo los intereses globales de Andalucía en el territorio de las redes de cooperación. En el caso de las infraestructuras básicas europeas, promoverá la incorporación de las propuestas del Plan (en concreto las referidas al Sistema Intermodal de Transportes y Comunicaciones, el Sistema de Telecomunicaciones y el Sistema Energético) en los procesos de decisión para la definición y desarrollo de las diferentes Redes Transeuropeas. Y en cuanto a la participación en programas e iniciativas europeas, el Plan dispone que la Junta impulsará una mayor participación, tanto de los organismos públicos como de las entidades privadas, en los diferentes programas e iniciativas europeas. En concreto se impulsará la participación de Andalucía en las Redes de Ciudades para la aplicación de programas europeos. La Junta de Andalucía promoverá, igualmente, el reconocimiento por parte de la Unión Europea de la función especial que la Comunidad Autónoma desempeña en el desarrollo de las políticas para el impulso de la cooperación exterior de Europa con los países del sur del Mediterráneo y con los países iberoamericanos.

<sup>968</sup> La definición de Arco Mediterráneo o Latino, tuvo su origen en el documento de la Comisión Europea denominado “Europa 2000+. Cooperación para la coordinación del Espacio Europeo”, de 1995. En dicho documento se vinieron a recoger criterios y fundamentos debatidos que definían un Arco Mediterráneo desde el estrecho de Gibraltar hasta Liguria, cubriendo un margen que incluía exclusivamente a las regiones con litoral en el Mediterráneo. Llama en este sentido la atención que Andalucía sea una de las pocas Regiones europeas y la única en España que queda dividida entre dos bloques, de modo que su mitad occidental quedaría en una solución de continuidad entre los Arcos Atlántico y Mediterráneo. Este hecho puede constatarse sobre el terreno, como también podría un límite bien definido del Arco Mediterráneo en el ámbito del estrecho de Gibraltar.

cooperación en sectores económicos comunes y en materia de patrimonio histórico<sup>970</sup>.

- La integración de Andalucía en el Arco Atlántico, para lo que el Plan prevé Reforzar el papel de Andalucía en los foros e instancias institucionales del Arco Atlántico , dando prioridad a las estrategias dirigidas a favorecer la articulación del Arco Atlántico y el Arco Mediterráneo europeos a través del sistema urbano occidental andaluz y el área del Estrecho de Gibraltar, así como a la cooperación con Portugal. Igualmente, prevé reforzar las infraestructuras de articulación territorial: red viaria de alta capacidad, red ferroviaria de alta velocidad, redes de telecomunicaciones, red eléctrica, red de gasoductos, con el objetivo de que estas infraestructuras de articulación se integren en las Redes Transeuropeas.

Y por último, el Plan dispone como objetivo el refuerzo el grado de integración del sistema portuario y aeroportuario, para lo que se promoverá la creación de una instancia permanente de cooperación en la que se integren los puertos del Arco Atlántico europeo.

- La cooperación de Andalucía con el Magreb, promoviendo para lograr este importante objetivo, la adopción por parte de la Unión Europea de una estrategia global para la integración del espacio euromediterráneo con el norte de África, y que se basará en el principio de la cooperación y tendrá como objetivo favorecer el incremento de las interrelaciones económicas, territoriales, sociales y culturales, en el horizonte de la creación de una zona de libre mercado<sup>971</sup>.

---

<sup>969</sup> Para ello, la Junta de Andalucía continuará impulsando la cooperación de las regiones mediterráneas en materia de paisaje, en la línea marcada por las iniciativas hasta ahora puestas en marcha, singularmente la Carta del Paisaje Mediterráneo y las experiencias de cooperación en materia de paisaje en el marco del Programa Interreg.

<sup>970</sup> Para ello, en el caso de los sectores económicos, La Junta de Andalucía impulsará la creación de instancias y foros de cooperación que aborden los problemas y oportunidades de determinados sectores económicos compartidos por las regiones del Mediterráneo, en el horizonte de la creación del mercado euromediterráneo. En concreto, los referidos a los siguientes sectores: turismo, nuevas agriculturas, industria agroalimentaria, olivar y aceite, vitivinicultura, sector forestal, energías renovables, investigación y desarrollo tecnológico. Y en el caso del patrimonio histórico, promoverá la creación de una instancia permanente de cooperación en materia de patrimonio histórico y cultural de las regiones del Mediterráneo, dirigida tanto al intercambio de experiencias como al desarrollo de programas comunes de actuación. En concreto se promoverá la creación de la Red de Ciudades Históricas del Mediterráneo Occidental.

<sup>971</sup> Lo que el POTA pretende es Establecer una estrategia europea específica de cooperación con el norte de África. Dispone el Plan en este sentido que la Junta de Andalucía promoverá la adopción por parte de la Unión Europea de una estrategia global para la integración del espacio euromediterráneo con el norte de África, que se basará en el principio de la cooperación y tendrá como objetivo favorecer el incremento de las interrelaciones económicas, territoriales, sociales y culturales, en el horizonte de la creación de una zona de libre mercado. Además, destaca en este punto que el Plan busca el establecimiento de un marco institucional estable de cooperación entre el Gobierno de Andalucía y el Reino de Marruecos, para lo que se deberá impulsar la creación de una instancia permanente encargada de desarrollar la cooperación con el Reino de Marruecos, al máximo nivel institucional, en el marco de la política nacional y comunitaria de relación exterior, a fin de garantizar la continuidad y coherencia de los programas de relación y cooperación entre ambos territorios.

- La cooperación de Andalucía con Portugal, para la cual el Plan busca el establecimiento de un marco institucional estable de cooperación entre Andalucía y Portugal, impulsando la creación de una instancia permanente encargada de desarrollar la cooperación con Portugal, al máximo nivel institucional, a fin de garantizar la continuidad y coherencia de los programas de relación entre ambos territorios.

- La cooperación e Integración en el marco de las estrategias nacionales de Ordenación Territorial, mediante la búsqueda de objetivos específicos como el posicionamiento relevante de la posición de Andalucía en el marco de las políticas de desarrollo territorial nacionales: redes de infraestructuras de transporte, telecomunicaciones, redes energéticas, así como en relación con las estrategias nacionales en materia ambiental (como la planificación hidrológica y gestión del agua, erosión de los suelos, espacios naturales, espacios forestales, política agraria, biodiversidad, gestión de residuos, calidad ambiental, evaluación de impacto ambiental)<sup>972</sup>.

- Y por último, la cooperación con las Comunidades Autónomas limítrofes, mediante el refuerzo de la cooperación con las Comunidades Autónomas limítrofes con Andalucía (como Castilla La Mancha, Murcia o Extremadura), o la evaluación de los problemas y oportunidades de los territorios limítrofes de Andalucía con otras Comunidades Autónomas.

### **III. Título IV. El sistema de Zonificación en el POTA**

#### **1. Las implicaciones jurídicas de la Zonificación sobre el planeamiento sectorial y urbanístico**

En relación a este sistema previsto en el Plan, de elevado interés jurídico y práctico, es conveniente describir someramente cuáles son los dominios territoriales o zonificaciones principales propuestos por el Plan, en el sentido de su configuración como unos referentes territoriales de escala intermedia (Zonificación) que, por un lado, identifiquen y precisen las determinaciones del Plan a menor escala y, por otro lado, sirvan como marco de referencia para el desarrollo de las políticas públicas con incidencia territorial. La Zonificación no

---

<sup>972</sup> Otros objetivos relacionados en el Plan son, por ejemplo, establecer la posición de Andalucía en relación con las estrategias nacionales de desarrollo económico (política industrial, política turística, política comercial, política de investigación y desarrollo tecnológico, incentivos económicos), así como Establecer la posición de Andalucía en relación con las estrategias nacionales de prestación de servicios público (educación, salud, cultura, servicios sociales, deporte), o reforzar el papel de Andalucía en las relaciones con los espacios extrapeninsulares de Canarias, Ceuta y Melilla.

se plantea pues con el objetivo de delimitar ámbitos de ordenación al que deban circunscribirse futuros planes y programas<sup>973</sup>.

El propio Plan en su artículo quinto, avanza una zonificación del territorio regional, en ámbitos inferiores al conjunto regional, o de escala intermedia (Dominios Territoriales y Unidades Territoriales), a los cuales están referidas ciertas determinaciones complementarias motivadas por las particularidades físico-naturales y de los aprovechamientos socioeconómicos de los recursos de cada uno de ellos. Asimismo y lo que a efectos de nuestro estudio es de máximo interés, son referencias necesarias para la organización funcional del territorio y para el desarrollo de procesos de planificación integral y sectorial de ámbito subregional y, en su caso, local.

En ese sentido, el Plan considera necesaria una aportación a unos referentes territoriales de escala intermedia que, por un lado, identifiquen y precisen las determinaciones del Plan a menor escala y, por otro lado, sirvan como marco de referencia para el desarrollo de las políticas públicas con incidencia territorial. Sin embargo, resulta curioso que el propio POT deja claro que la Zonificación no se plantea con el objetivo de delimitar ámbitos de ordenación al que deban circunscribirse futuros planes y programas, sino que de lo que trata es de orientar a los planes y programas regionales con incidencia territorial, de manera que adecuen sus propuestas teniendo en cuenta los elementos básicos de la diversidad territorial andaluza, matizando o adaptando sus determinaciones a las características de cada ámbito territorial y contribuyendo al objetivo de progresar en la eliminación de las desigualdades y desequilibrios internos de Andalucía<sup>974</sup>.

---

<sup>973</sup> El alcance de estos elementos de zonificación tiene para el Plan las siguientes finalidades: Analizar, contrastar y matizar, desde una escala suficiente, las consecuencias que se derivan para ámbitos intermedios significativos de la región de las grandes estrategias regionales; la lectura, desde escalas intermedias, de las grandes estrategias regionales derivadas del Modelo Territorial propuesto, permite completar y adaptar dicha ordenación a realidades espaciales de mayor detalle (por ejemplo en relación con las políticas de articulación, gestión de recursos naturales, organización funcional del territorio, etc.); y establecer unos ámbitos de escala intermedia entre la regional y la subregional que puedan resultar útiles para contextualizar y enriquecer el marco de referencias territoriales en los que se desarrollan los planes, programas e iniciativas que se pongan en marcha desde esas escalas regionales y subregionales. En el primer caso, el Plan explica que se trata de orientar a los planes y programas regionales con incidencia territorial de manera que adecuen sus propuestas teniendo en cuenta los elementos básicos de la diversidad territorial andaluza, matizando o adaptando sus determinaciones a las características de cada ámbito territorial y contribuyendo al objetivo de progresar en la eliminación de las desigualdades y desequilibrios internos de Andalucía. En el segundo caso, se trata de ofrecer a las iniciativas de escala subregional (y especialmente al planeamiento urbanístico y a los planes de ordenación territorial de esa escala) un marco territorial más amplio y coherente, el cual debe ser tenido en cuenta para situar en un determinado contexto un buen número de propuestas de ordenación que requieren, necesariamente, mecanismos de coordinación y cooperación con territorios y redes de ciudades limítrofes. Además, La utilización de esas escalas de zonificación da respuesta, también, a las crecientes iniciativas de cooperación para el desarrollo territorial que están surgiendo en Andalucía. Iniciativas que se plantean con alcances y dimensiones espaciales cada vez más ambiciosas, superando los umbrales de lo puramente local o, incluso, de los límites de las comarcas históricas andaluzas.

<sup>974</sup> En concreto, se busca con la Zonificación analizar, contrastar y matizar, desde una escala suficiente, las consecuencias que se derivan para ámbitos intermedios significativos de la región de las grandes estrategias regionales. La lectura, desde escalas intermedias, de las grandes estrategias regionales derivadas del Modelo Territorial propuesto, permite completar y adaptar dicha ordenación a realidades espaciales de mayor detalle (por

Y por otro lado, trata de ofrecer a las iniciativas de escala subregional (y especialmente al Planeamiento Urbanístico y a los Planes de Ordenación Territorial de escala Subregional) un marco territorial más amplio y coherente, y que deberá ser tenido en cuenta para situar en un determinado contexto un buen número de propuestas de ordenación que requieren, necesariamente, mecanismos de coordinación y cooperación con territorios y redes de ciudades limítrofes<sup>975</sup>.

Es precisamente por ese espíritu orientador o de referencia, la causa de que el propio POTA declare que la delimitación de los diferentes ámbitos de la Zonificación debe entenderse, pues, de una manera flexible. Aun cuando la representación gráfica delimita, necesariamente, espacios geográficos cerrados, estos deben interpretarse, en cada caso, aplicando criterios adaptados a los diferentes realidades y propósitos de los planes, programas e iniciativas con incidencia territorial que se lleven a cabo.

## **2. Análisis de los diferentes ámbitos territoriales definidos en la Zonificación**

De este modo, la Zonificación del Plan considera dos tipos de ámbitos de escala intermedia: los *Dominios Territoriales* y las *Unidades Territoriales*, aunque advierte que la delimitación de los diferentes ámbitos de la Zonificación debe entenderse, pues, de una manera flexible. Aun cuando la representación gráfica delimita, necesariamente, recintos cerrados, estos deben interpretarse, en cada caso, aplicando criterios adaptados a las diferentes realidades y propósitos de los planes, programas e iniciativas con incidencia territorial que se lleven a cabo<sup>976</sup>.

### **a) Los Dominios Territoriales**

---

ejemplo en relación con las políticas de articulación, gestión de recursos naturales, organización funcional del territorio, etc.).

<sup>975</sup> Para el Plan, la utilización de esas escalas de zonificación da respuesta a las crecientes iniciativas de cooperación para el desarrollo territorial que están surgiendo en Andalucía. Iniciativas que se plantean con alcances y dimensiones espaciales cada vez más ambiciosas, superando los umbrales de lo puramente local o, incluso, de los límites de las comarcas históricas andaluzas. Actuando y considerando a estas escalas es posible mejorar la eficacia de muchos proyectos e iniciativas en curso, encontrando nuevas complementariedades y descubriendo nuevas oportunidades de cooperación para el desarrollo territorial.

<sup>976</sup> Con relación a estos ámbitos, el Plan establece determinaciones generales referidas a las estrategias sobre el uso del territorio y sus recursos. Tomando como punto de partida la evaluación de las características esenciales de cada ámbito, sus orientaciones productivas, sus tendencias de evolución y los procesos más relevantes de transformación, el Plan se dirige a definir objetivos globales de escala regional a largo plazo respecto a la vocación general de los usos del suelo y las opciones y criterios en cuanto a la orientación de las principales tendencias y procesos de transformación económica y territorial de los diferentes ámbitos. Estos objetivos globales enuncian, por tanto, grandes estrategias que se consideran fundamentales para la ordenación del territorio regional y que han de servir como envolvente más general para el conjunto de las políticas sectoriales y territoriales.

En cuanto a los *Dominios Territoriales*, los mismos se constituyen como un referente del Plan en tanto que grandes áreas geográficas que constituyen la primera, y más básica, expresión de la diversidad del espacio regional, de sus diferentes características ecológicas, de la distribución de los recursos básicos y de la diversidad de culturas territoriales sustentadas en modelos de uso y aprovechamiento del espacio. Por otro lado, el objetivo básico del Plan en relación con los Dominios Territoriales es establecer las grandes orientaciones de la ordenación con relación a la utilización del territorio y los recursos en cada uno de los Dominios Territoriales de Andalucía<sup>977</sup>.

El Plan identifica dentro de los Dominios Territoriales, las siguientes grandes áreas espaciales: Por un lado, la Sierra Morena y Los Pedroches y Valle del Guadalquivir: Vega y Bajo Guadalquivir, Campiña Baja y Campiña Alta<sup>978</sup>; y por otro lado, las Sierras y Valles Béticos: Sierras Subbéticas, Depresiones Intrabéticas, Altiplanicies Orientales, y Sierras y Valles Penibéticos<sup>979</sup>.

En relación al litoral el Plan lo reconoce como el espacio más dinámico de la región desde el punto de vista demográfico, territorial y económico. Las tendencias del desarrollo territorial de este espacio son las siguientes: La concentración de un potente sistema urbano, con unos fuertes crecimientos de

---

<sup>977</sup> Cada una de estas grandes áreas cuenta, a su vez, con unas tendencias generales de evolución económica y urbana diferenciada, por lo que deberán ser tomadas en consideración, por tanto, por el conjunto de las políticas públicas, especialmente aquellas vinculadas con el uso y la gestión de los recursos naturales.

<sup>978</sup> Es significativa en este sentido la incidencia del nuevo Plan en la Provincia de Córdoba. De una forma más específica, el Plan ejerce una influencia ordenadora sobre el territorio y los recursos de la provincia de Córdoba, en el que desarrolla todos los aspectos relativos a los referentes de estructuración territorial que veíamos en el Modelo y en las Estrategias de desarrollo territorial. De este modo, al margen de la identificación de la Ciudad de Córdoba como uno de los Centros Regionales andaluces y un conjunto de redes de ciudades medias en Áreas Rurales e Interiores que se identifican, encontramos que el resto de la provincia se configura en los dominios territoriales de Sierra Morena-Los Pedroches, que abarca la zona norte de la provincia, y Valle del Guadalquivir, que abarca tanto el Centro Regional cordobés como la zona sur de la misma. Ya vimos en el primer apartado de este Capítulo cuál es la configuración y paquete de infraestructuras y servicios que conforman según el Plan una ciudad capital de provincia como la de Córdoba y que, en virtud de ello, tiene a su vez la consideración de Centro regional dentro del POT, así como en qué consisten las Redes de Ciudades Medias. En este último caso, en cuanto a las Ciudades Medias en Áreas Rurales que el Plan identifica dentro de la zona norte de la provincia, las mismas son definidas genéricamente por el mismo como Ciudades Medias localizadas en áreas rurales de montaña, en las cuales la aplicación de la propuesta de Red resulta menos inmediata. Son en definitiva Ciudades Medias representativas de ámbitos territoriales muy centralizados y con predominio de asentamientos rurales, por lo que su papel es particularmente decisivo en la configuración territorial de Andalucía en general y de la zona norte de la provincia en particular, por cuanto constituyen nodos urbanos vitales para la organización de extensos ámbitos rurales andaluces (como son la Comarca de los Pedroches y del Valle del Guadiato, que abarcan una importante y extensa demarcación territorial en la provincia), si bien deben tender a ir conformando estructuras en red aunque éstas se presentan reducidas a un número limitado de hechos urbanos.

<sup>979</sup> Como expone el propio Plan, la consideración de tales diversidades y desequilibrios, así como de las diferentes tendencias, dinámicas y potencialidades de cada parte de la región, ha sido determinante para calibrar y matizar el despliegue de cada Sistema Regional en los diferentes ámbitos y zonas del territorio andaluz. El Plan se ha dotado, en consecuencia, de una interpretación de las diferentes zonas de la región que, de manera explícita, ha sido considerada para establecer sus determinaciones, especialmente en cuanto al Modelo Territorial de Andalucía, superador de los desequilibrios y desigualdades entre las diferentes partes de Andalucía.

los usos urbanos e infraestructurales; la inadecuación entre el ritmo de crecimiento urbano y el ritmo de creación de nuevas dotaciones del sistema de transportes; el intenso crecimiento de actividades turísticas basadas en el aprovechamiento de las condiciones naturales costeras; el intenso crecimiento de las nuevas agriculturas, cuyo futuro estará condicionado por la disponibilidad de agua y la contaminación, generada por el uso masivo de productos agroquímicos; el espacio sometido a las mayores presiones territoriales que continuaran incrementándose en el futuro.

Cada zona del litoral requiere la formulación de un modelo territorial singular que de respuesta a la singularidad de cada ámbito. La figura para la determinación y concreción del citado modelo será el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional<sup>980</sup>. El Levante almeriense está considerado como un área que requiere una ordenación concreta del uso turístico (potenciando el turismo rural) y de sus áreas de agricultura intensiva.

## **b) Las Unidades Territoriales**

Por otro lado, en cuanto a las *Unidades Territoriales*, son ámbitos a los que el Plan remite en cuanto que sobre ellas se enuncian, tal como se adelantó, objetivos que requieren, ya sea por su alcance o ya por su ámbito geográfico, un referente más adecuado que el de la escala completa de Andalucía o el de la escala estrictamente subregional<sup>981</sup>.

Para el Plan tienen como finalidad proponer un marco de referencias espaciales que deben ser tenidas en cuenta por los agentes públicos y privados de manera que ganen en eficacia y coherencia las actuaciones con incidencia territorial que se llevan a cabo, contribuyendo a desarrollar

---

<sup>980</sup> Los modelos de crecimiento del litoral han de respetar los siguientes principios:

- a) Los nuevos desarrollos urbanos han de basarse en el crecimiento hacia el interior de los núcleos. Se ha de fomentar la reordenación y recualificación de los cascos urbanos consolidados. Se ha de romper con la tendencia de que los nuevos crecimientos aislados.
- b) Los nuevos desarrollos han de respetar la protección integral de los ecosistemas litorales (acantilados, dunas, arrecifes, zonas húmedas...)
- c) En los ámbitos de desarrollo turístico más consolidados se han de formular Planes de Promoción Turística, de ámbito supramunicipal, dirigidos al fomento de un crecimiento ordenado de la oferta turística.
- d) En los ámbitos consolidados por las agriculturas intensivas la ordenación deberá dar respuesta a la gestión del agua y a la reconversión a largo plazo de sus sistemas de uso masivo de productos químicos.

<sup>981</sup> Para el Plan, la delimitación de las Unidades responde a criterios múltiples. Sus límites tienen en cuenta tanto factores físicos (medio natural, usos primarios del suelo) como urbanos y económicos (tramas y redes de ciudades, áreas de influencia urbana) En cualquier caso los límites no deben ocultar las zonas de transición, las fronteras más o menos indeterminadas. Ello es así sobre todo en lo que se refiere a las ciudades y núcleos de población que ejercen funciones de goznes entre diferentes Unidades. Son elementos territoriales con una especial riqueza y complejidad en su posición geográfica y en su influencia sobre el resto del espacio.



estrategias dirigidas a la reducción eliminación de los desequilibrios territoriales de Andalucía<sup>982</sup>.

En cuanto a la tipología de estas Unidades Territoriales, encontramos los a) *Centros Regionales*, los cuales se corresponde con las ciudades principales y sus entornos metropolitanos que constituyen el Sistema Polinuclear de Centros Regionales<sup>983</sup>; b) las *Unidades Territoriales Litorales basadas en Redes de Ciudades Medias*. Incluyen las Unidades del frente litoral que, en todos los casos, están organizadas por Redes de Ciudades Medias más o menos consolidadas<sup>984</sup>; c) las *Unidades Territoriales Interiores basadas en Redes de Ciudades Medias*, las cuales son para el Plan ámbitos urbanos complejos con una presencia dominante de ciudades medias de las que dependen funcional y económicamente la mayor parte de los ámbitos rurales, y gran potencial de funcionamiento en red; y por último, d) las *Unidades Territoriales organizadas por Centros Rurales*, las cuales conforman unidades organizadas por Ciudades Medias o Centros Rurales que constituyen redes de asentamientos netamente rurales. Geográficamente estas Unidades ocupan tres tipos de áreas o dominios físicos: Sierra Morena, el Subbético oriental y el Penibético oriental<sup>985</sup>.

---

<sup>982</sup> Para la consecución de dicho objetivo se establecen las siguientes Líneas Estratégicas: 1. Ofrecer a las políticas sectoriales y a las políticas territoriales y urbanísticas de ámbito subregional o local un conjunto de referencias territoriales y de escalas de análisis de mayor extensión, que permitan enmarcar adecuadamente dichas políticas, de manera que puedan enriquecerse sus determinaciones y valorarse en cada caso las repercusiones que esas determinaciones tendrán en la materialización del Modelo Territorial de Andalucía. 2. Establecer un esquema de organización funcional del Sistema de Ciudades en el interior de la Unidades Territoriales a partir de la identificación de modelos de organización, jerarquías y especializaciones urbanas. 3. Servir de referencia para la información estadística agregada a escala intermedia (infraprovincial y supramunicipal) para mejorar el conocimiento de la realidad socio-territorial y sus tendencias.

<sup>983</sup> Su delimitación representa mayor complejidad en la medida en que el fenómeno metropolitano, su capacidad de establecer un ámbito de interrelación cada vez más extenso, y ello obliga a ser considerados de forma más flexible. Dicha flexibilidad tiene repercusión sobre el modelo general en la medida que influye sobre otras Unidades Territoriales. Las referencias complementarias que se establecen operan en el medio-largo plazo y habrán de ser objeto de un cuidadoso análisis de tendencias y de las respuestas de las políticas públicas para contener el fenómeno expansivo que podrá conllevar la desestructuración el modelo establecido.

<sup>984</sup> El Plan apuesta por la identificación de ámbitos en los que la organización polinuclear representa un valor añadido a sus oportunidades de desarrollo territorial. El concepto de litoral incluye a la mayor parte de las sierras prelitorales y a sus sistemas de asentamientos rurales, dependientes de las ciudades costeras.

<sup>985</sup> Por lo demás, el Plan identifica Unidades Territoriales representativas de los cuatro grandes Dominios Territoriales de Andalucía, más los Centros Regionales: a) **Sierra Morena-Los Pedroches**: Unidades de Andévalo, Sierra de Huelva; Sierra Norte de Sevilla; y Guadiato-Pedroches. Son Unidades inmersas en un territorio caracterizado por un uso agroforestal bastante homogéneo, un débil poblamiento rural y bajas densidades, así como la ausencia de núcleos urbanos de tamaño medio (con las importantes excepciones de Pozoblanco y Valverde del Camino). b) **El Valle del Guadalquivir**: Unidades de Bajo Guadalquivir; Aljarafe-Condado; Vegas del Guadalquivir; Campiña de Sevilla; Campiñas y Subbético de Córdoba y Jaén; y Norte de Jaén. Son unidades inmersas en un mundo y un paisaje agrícola con tres componentes esenciales: el regadío (Vegas y Bajo Guadalquivir), las campiñas cerealistas (Campiña de Sevilla) y las campiñas olivareras (Córdoba y Jaén). Las Unidades de Aljarafe-Condado y Campiñas y Subbético de Córdoba y Jaén presentan un esquema de uso algo más diversificado, pero basado en su mayor parte en la alternancia de tierras de secano y olivares con el añadido de viñedo y zonas regables. Las Unidades del Valle se caracterizan por la importante presencia de ciudades grandes y medias (en muchos casos antiguas agrocidades en evolución), con tendencias demográficas en general ligeramente positivas o incluso dinámicas (por ejemplo, las ciudades del Sur de Córdoba). c) **Las Sierras y Valles Béticos**: Unidades de Serranía de Ronda-Sierra de Cádiz; Antequera-Loja; Alpujarras; Montes y Altiplanicies Orientales; Sureste Árido; y

#### IV. Título V POTA: El desarrollo y gestión de la Política Territorial

##### A) Planteamiento general sobre la gestión, seguimiento y desarrollo de la Política Territorial en el POTA

##### 1. El papel para el Plan de la participación y coordinación interadministrativa en este ámbito

Como se expresa en este Título del POTA, por su naturaleza y ámbito, el Plan adquiere un carácter ordenador de la actuación pública, especialmente en su función planificadora, por lo que las Estrategias que desarrollan el Modelo Territorial de Andalucía están dirigidas, principalmente, para que esta acción pública y planificadora, se desarrolle de forma coherente con sus diferentes capacidades para la consecución de objetivos comunes y complementarios<sup>986</sup>.

En atención de estos objetivos del Plan, la Política Territorial andaluza tal y como se plantea en él y por su carácter transversal, requiere para su efectiva aplicación y desarrollo de una serie de órganos de la Administración Autonómica así como otros instrumentos organizativos colegiados (de entre los que destaca la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía), que se responsabilicen de su gestión y aplicación, asumiendo el impulso de los instrumentos que incluyen en su programa de actuación. Estaríamos hablando de mecanismos de control para alcanzar los objetivos que se enuncian en el POTA, especialmente en la consecución de un desarrollo sostenible en todo el territorio andaluz.

---

Sierras de Mágina, Cazorla, Segura y Las Villas. Se trata de un conjunto de Unidades con un soporte físico-ambiental muy diverso, comprensivo de la riqueza histórica, ecológica y territorial del mundo Bético: Las Unidades forestales densamente arboladas (Serranía de Ronda y Sierra de Cádiz o Cazorla, Segura y Las Villas) se contraponen a Unidades caracterizadas por un medio árido y subdesértico (como el Sureste almeriense o las Altiplanicies granadinas). Las Unidades con una importante base agrícola de regadío (como Antequera-Loja) contrastan con otras Unidades basadas en una agricultura de montaña especialmente difícil (Alpujarras). d) **El Litoral:** Unidades de la Costa Occidental de Huelva; Costa noroeste de Cádiz; La Janda; Costa del Sol Occidental; Vélez-Málaga-Axarquía; Costa Tropical; Poniente Almeriense; y Levante almeriense. Presentan una dinámica de crecimiento demográfico basado en tres procesos paralelos y parcialmente coincidentes en el espacio: el desarrollo de economías urbanas, industriales y comerciales; la expansión del turismo (Costa del Sol); y el crecimiento de la agricultura intensiva de cultivos protegidos (Poniente Almeriense). En los casos de las restantes Unidades, estos tres procesos de transformación se solapan, creando territorios menos especializados en conjunto con usos mixtos urbanos, turísticos y agrícolas (Costa Occidental de Huelva; costa Noroeste de Cádiz; La Janda; Vélez-Málaga-Axarquía; Costa Tropical; y Levante almeriense). e) **Las Unidades de los Centros Regionales.** Corresponden a los ámbitos de las estructuras urbanas que conforman los Centros Regionales: Sevilla, Córdoba y Jaén (insertos geográficamente en el Valle del Guadalquivir); Granada (inserta en la Depresión Intraibética); y Huelva, Bahía de Cádiz-Jerez, Bahía de Algeciras, Málaga y Almería, (que conforman el frente litoral de Centros Regionales).

<sup>986</sup> De hecho, el Plan recuerda que las determinaciones sustantivas del Plan están referidas, principalmente, a los diferentes tipos de planes que por su contenido contribuyen a los objetivos de la política territorial de la Comunidad y del Modelo Territorial de Andalucía como su expresión más completa. El Plan parte de este modo de que el Modelo Territorial de Andalucía requiere instrumentos que faciliten su propio seguimiento, evaluación y control, tanto de su aplicación como de su efecto real, lo cual constituye su objetivo principal.

De este modo, este título V ofrece una panoplia completa de instrumentos de gestión de estas políticas complejas sobre todo por su carácter transversal, lo que obliga no solo a disponer de unos instrumentos orgánicos concretos y eficaces en las distintas administraciones implicadas (regional y local sobre todo) que han de estar bien coordinadas. Por ello, es preciso además contar con medios que aseguren la cooperación transregional y la participación pública<sup>987</sup>.

Pero lo que a nuestro juicio es más importante en estos contenidos del POT, es que el mismo tiempo, se establecen vínculos con otras Administraciones Públicas en sus respectivas responsabilidades y competencias, así como con la sociedad en general, en la perspectiva de su contribución coherente a los objetivos de la política territorial de la Comunidad Autónoma.

Ello sin duda se inspira en los principios de cooperación y de participación que informa el conjunto de la Política de Ordenación del Territorio en Andalucía, como hemos tenido ocasión de comprobar reiteradamente en este trabajo; aunque a nuestro juicio, aplicado en este caso a la propia especificidad jurídico normativa y condicionante del POT para el resto de competencias con incidencia en el territorio del resto de Administraciones Públicas (sobre todo las locales o municipales), supone en cierto modo más un intento de la Comunidad Autónoma de llevar a buen término en la práctica sus disposiciones en materia de Ordenación del Territorio, que un verdadero cauce participativo en la toma de decisiones en la materia<sup>988</sup>.

Sobre todo criticable su efectividad en la práctica como ya se ha dicho, en el caso de las disposiciones con rango de norma, aunque sí podría llegar a ser efectivo o materializable en el resto de disposiciones, sobre todo en el caso de las directrices, recomendaciones o las líneas estratégicas; y más

---

<sup>987</sup> En el plano técnico mas concreto en este título se hace referencia detallada a los siguientes aspectos: *Informe de planes y actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio*, con carácter de Directriz. (D); *evaluación estratégica de planes y programas*, con carácter de recomendaciones (R); *Informe de seguimiento del Plan*, normativo (N); *Objetivos y líneas estratégicas* (D); *Sistema de Información Territorial* (N); *Marco conceptual y operativo para la evaluación y seguimiento del sistema territorial de Andalucía* (N); *Sistema de Indicadores* (N). Distingue indicadores sobre la estructura territorial y sobre Sostenibilidad; y por último, el *Seguimiento y evaluación de Planes de Desarrollo* (N).

<sup>988</sup> Y ello pese a que el Plan manifieste expresamente que, con el fin de hacer efectivo este entendimiento de la planificación como proceso continuo de toma de decisiones, establece mecanismos específicos de evaluación y control que, por su naturaleza, han de tener también una dimensión de comunicación con el conjunto de la sociedad y de sus Instituciones de Gobierno. Y en esta línea, se dispone igualmente que la Junta de Andalucía deberá analizar y armonizar el funcionamiento de órganos colegiados y consultivos, regionales y subregionales, con funciones relacionadas con la planificación, y su seguimiento y evaluación, para mejorar su capacidad de coordinación y eficacia, en especial, en las iniciativas multiobjetivos, las de incidencia territorial e intersectorial, o las que sean de interés general para la Comunidad. Asimismo, deberá armonizar los procedimientos de tramitación de planes, programas y actuaciones de incidencia intersectorial que afecten a otras competencias, con el fin de mejorar su evaluación y la adopción unitaria de acuerdos y resoluciones.

concretamente en estas últimas, las cuales, tal y como ya hemos estudiado en la presente Tesis, se articulan sobre la base de los principios de planificación, coordinación, cooperación y participación.

Sin embargo, no deja de ser positivo el hecho de que a través de este sistema previsto en el POTA, se institucionalice en cierta manera un cauce de participación municipal en las fases de seguimiento y evaluación del Plan, lo cual ya fue tenido en cuenta en el propio proceso de elaboración del mismo como tuvimos ocasión de ver en el Capítulo anterior de esta Tesis, con un periodo de consultas abierto a los Municipios andaluces previamente a su aprobación. Por lo tanto, es nuestra opinión que pese a las posibles limitaciones y condicionantes vistas, realmente este sistema puede favorecer, a través de este cauce de participación municipal<sup>989</sup>, el conocimiento de la percepción de los problemas y oportunidades territoriales, de naturaleza variable.

## **2. Análisis comparativo del sistema. La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana**

Como hemos podido comprobar, el POTA parte en cierto modo de la constitución de estos instrumentos colegiados de seguimiento, control y evaluación del desarrollo del Plan, como mecanismos de compensación para el resto de Administraciones sobre todo locales dentro de la base de la superioridad jerárquica de las disposiciones del propio Plan sobre el resto del planeamiento territorial, sectorial o urbanístico en Andalucía, con los problemas de interpretación y aplicación jurídica que ya vimos en el Capítulo anterior.

Este planteamiento de base sin embargo, no es el adoptado por otras Comunidades Autónomas donde la sincronía o la previsión del resto de planeamiento vigente, sobre todo el urbanístico, se configura como la base de legitimidad propia de las directrices y objetivos del propio planeamiento territorial regional. Es el caso por ejemplo de la recientemente aprobada Estrategia Territorial de la Comunidad Valencia<sup>990</sup>, la cual en su directriz número 12, dispone expresamente que *el gobierno del territorio tiene que organizarse en torno al planeamiento urbanístico y territorial, como procedimiento de concertación entre los distintos agentes que actúan en el territorio y la aportación técnico-científica que debe racionalizar el proceso de*

---

<sup>989</sup> Mediante, por ejemplo, el concurso de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), a través de la Mesa de Concertación Local.

<sup>990</sup> Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (Diario Oficial de la Comunidad Valenciana nº 6441, de 19 de enero).

*construcción del mismo, de acuerdo con los objetivos, principios y directrices que establece la estrategia territorial.*

En este sentido e igual que se prevé en cierto modo en el POTA, la Estrategia Territorial valenciana considera que los contenidos de la misma deben y pueden adaptarse permanentemente a las condiciones concretas y particulares que se vayan sucediendo en la Comunidad Autónoma. Es precisamente por ello por lo que en su directriz número 15 establece que la Estrategia recomienda un modelo de plan general que combine una visión estratégica a largo plazo de las directrices estructurales, con otra a corto plazo más coyuntural susceptible de ser modificada por procedimientos más ágiles<sup>991</sup>, cuyo protagonismo se encomienda a los Comités Estratégicos de Política Territorial (directriz número 14)<sup>992</sup>, muy similares en cuanto a estructura y objetivos a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía.

Por lo demás, lo que se coincide plenamente en ambos planes regionales de Ordenación del Territorio, andaluz y valenciano, es el objetivo de asegurar la debida coherencia territorial en el ejercicio de las diferentes competencias en materia o con incidencia en la materia. Así se dispone expresamente en la directriz 16 de la Estrategia valenciana, cuando dispone que la misma, junto con los demás instrumentos de Ordenación del Territorio, deberán ser coherentes con las determinaciones, estrategias y decisiones que adopten las Administraciones Públicas de ámbito territorial mayor (Unión Europea y Administración General del Estado), sin perjuicio de las competencias exclusivas de la Generalitat en esta materia<sup>993</sup>.

Una participación plena y efectiva de todas las Administraciones en el desarrollo y gestión de la Ordenación del Territorio, que llega incluso a que la Estrategia disponga que los programas y proyectos para los ámbitos supramunicipales, podrán asignar responsabilidades a las Administraciones

---

<sup>991</sup> La Estrategia prevé en este tema que el horizonte de la planificación estratégica se recomienda que sea a 20 años aproximadamente, fijándose para este periodo los objetivos de sostenibilidad territorial del plan general.

<sup>992</sup> De ellos dice la norma valenciana que para el impulso, seguimiento y evaluación de la ejecución y desarrollo de la estrategia territorial se podrán crear estos comités, que podrán tener ámbito regional o subregional, y en el que participarán agentes territoriales representativos de la administración y del mundo empresarial, universitario, financiero, del trabajo y otros.

<sup>993</sup> Asimismo para la Estrategia es necesario que los instrumentos de Ordenación del Territorio sean coherentes con las políticas, planes y programas de la Generalitat actualmente en ejecución o que se aprueben en el futuro, y por otro lado que los ayuntamientos y la Generalitat, en la elaboración, tramitación y aprobación de los planes generales, integrarán en sus previsiones los contenidos y determinaciones que permitan el desarrollo y la ejecución de los planes y programas contenidos en la estrategia territorial. Por ello, concluye diciendo que es un objetivo estratégico promover la cultura del acuerdo entre las distintas Administraciones, mejorando la coordinación y la cooperación en las escalas verticales y horizontales de las administraciones y promoviendo pactos y acuerdos para las cuestiones transcendentales que afectan al territorio.

Públicas y al sector privado<sup>994</sup> para que participen en su ejecución, bajo formulas de colaboración público-privada. Participación plena y autónoma con carácter incluso decisivo del sector privado que, sin embargo, no es acogida por el POTA en sus planteamientos, que la relega a la participación mediante la consulta en el marco del diálogo con los agentes sociales y económicos en el seno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía.

## **B) Breve análisis de los principales Instrumentos de desarrollo y gestión del la Política Territorial**

### **1. La Memoria de Gestión**

De todos los instrumentos previstos en el Plan (los cuales ya hemos tenido ocasión de comentar en su mayoría), destaca la memoria de gestión del Plan, la cual, partiendo del entendimiento del plan como proceso continuo, tiene como objetivo definir mecanismos de seguimiento y evaluación, mediante el desarrollo y aplicación del Plan como instrumento sistemático y periódico de control. Dicha memoria se concibe por el Plan como un documento de elaboración regular y de síntesis, en el que se reflejará el grado de cumplimiento de las previsiones del Plan y su incidencia en el conjunto de las actuaciones públicas, proponiendo a su vez, las medidas a adoptar para evitar los desajustes identificados. Asimismo, podrá justificar la pertinencia de aplicar los supuestos de modificación parcial o de revisión, y orientar los criterios por los que se guiarían<sup>995</sup>.

Por lo demás, el Plan dispone que esta Memoria se elaborará periódicamente por el órgano responsable de Ordenación del Territorio y será informada por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía, así como que será hecha pública para general conocimiento.

---

<sup>994</sup> Sobre la participación de la iniciativa privada en la ejecución de los instrumentos de ordenación territorial, la directriz 23 de la Estrategia Territorial valenciana dispone que, además de la participación de la iniciativa privada en la toma de decisiones, los instrumentos de Ordenación del Territorio deben fomentar la participación de aquella en su ejecución y seguimiento. Así, la actividad de las empresas y particulares puede y debe contribuir de forma determinante en la consecución de los objetivos de la estrategia territorial., y una formula específica de colaboración público-privada que para la Estrategia es necesario fomentar, es precisamente la relativa a la construcción y gestión de infraestructuras y equipamientos, siempre en el marco de una mayor eficacia tanto en el aspecto inversor como en la calidad del servicio para el ciudadano.

<sup>995</sup> Como dispone el Plan, el contenido de la Memoria se adaptará a las exigencias de cada periodo, aunque con carácter general se referirá a las siguientes cuestiones: a) Descripción de la evolución de las principales variables del sistema territorial. b) Estado del cumplimiento de objetivos y determinaciones del Plan. c) Estado de ejecución de las actuaciones programadas en desarrollo del Plan. d) Identificación y valoración de las iniciativas relacionadas con la gestión del territorio. e) Indicadores de seguimiento. En todo caso, la Memoria considerará los requerimientos derivados de la política territorial europea, en particular en cuanto al cumplimiento de los documentos de referencia y los objetivos que se marquen en desarrollo de la Estrategia Territorial Europea y el Informe de Cohesión.

## 2. El Informe de planes y actuaciones con incidencia en la Ordenación Territorial

Otro instrumento destacado de los previstos en este Título, es el Informe de planes y actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio, el cual, de acuerdo con la Ley 1/1994, tiene como finalidad evaluar la coherencia de los planes, y actuaciones singulares no previstas en la planificación, con la ordenación del territorio. En este sentido, los planes deben aportar la información necesaria para justificar dicha coherencia y que sus objetivos contribuyen a los objetivos finales de los Planes de Ordenación del Territorio Regional y de ámbitos Subregionales<sup>996</sup>.

## 3. El Observatorio Territorial de Andalucía

Igualmente, destaca la creación por el POT de un Observatorio Territorial, con el objeto de analizar las características y la evolución del territorio andaluz y sus tendencias, así como la incidencia sobre él de las políticas públicas.

El Plan dispone en relación con este Observatorio, que su organización y funcionamiento deberá establecer los cauces necesarios para propiciar la participación de las instituciones científicas, los agentes sociales y económicos y las organizaciones ciudadanas, elaborando, con carácter periódico, un Informe sobre el Estado del Territorio de Andalucía, a partir de información independiente, relevante y contrastada. Además, el Observatorio participará en las actividades relacionadas con su seguimiento, desarrollo y evaluación, que le sean encomendadas.

## 4. El Sistema de Indicadores

Por otro lado, merece ser destacado que el Plan, para ofrecer una visión sintética y comprensiva de la evaluación y el seguimiento del Sistema Territorial de Andalucía, establece la adopción de un **Sistema de Indicadores** en los que, mediante el cumplimiento de una serie de requisitos establecidos en el propio Plan, se inserten y ordenen las variables e indicadores relativos a los

---

<sup>996</sup> En particular, la información suministrada hará referencia (según los casos) a los siguientes aspectos: a) El sistema de ciudades regional o a escala intermedia, es decir, sobre la estructura de núcleos urbanos y las relaciones existentes entre ellos. b) Los principales ejes de comunicaciones y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, de las telecomunicaciones, de la energía y del agua. c) Los equipamientos educativos, sanitarios, culturales y de servicios sociales. d) Los usos del suelo y la localización de actividades económicas. e) El uso, aprovechamiento y conservación de los recursos patrimoniales básicos. De este modo, el Plan establece que las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio, en función de su objeto, ámbito y alcance, incorporarán la información necesaria para justificar las circunstancias que motivan dicha actuación, con relación a las previsiones de los planes de ordenación del territorio o de incidencia territorial correspondientes, así como para poder evaluar sus repercusiones territoriales en algunos de los aspectos relacionados en el apartado anterior.

elementos territoriales del espacio biofísico, y a los elementos territoriales del espacio socioeconómico<sup>997</sup>.

Además, Este conjunto de medidas deberá ser puestas a punto en el marco del Sistema Estadístico de Andalucía, de acuerdo con los siguientes criterios: a) La información requerida será también extraída a través de las estructuras previstas y ámbitos estadísticos contenidos en el Plan Estadístico de Andalucía. Éste habrá de ajustar su estructura e incluir cuantas disposiciones sean necesarias para contribuir a la obtención de dicha información. b) Las áreas administrativas encargadas de la producción de la información estadística necesaria, atendiendo cada una a sus respectivas competencias, cuidarán de que aquella información que se les requiera por parte del Sistema de Información Territorial sea recogida en condiciones idóneas de calidad y agregación.

---

<sup>997</sup> Tal y como dispone el Plan en su Artículo 170, los indicadores habrán de cumplir los siguientes requisitos: a) Los indicadores elegidos han de poseer validez científica, estar basados, preferentemente, en unidades físicas, ser sensibles y reflejar los cambios que se produzcan, fáciles de entender e interpretar, estar basados en información disponible o accesible y poder ser revisados a lo largo del tiempo. b) El ámbito territorial del cálculo es regional y se realizarán cálculos subregionales cuando ello contribuya a aclarar o justificar ciertas tendencias y cuando el cumplimiento de objetivos concretos así lo exija. c) La interpretación final del valor numérico o la tendencia seguida por los indicadores servirá para obtener conclusiones sobre el desarrollo de las políticas contenidas en el Plan, así como de su efecto en la consecución de sus objetivos. Dichos análisis y conclusiones formarán parte de la elaboración del Informe a que se refiere el artículo 172. d) En el marco de su aplicación a este Informe se deberá someter al propio Sistema de Indicadores a un proceso de evaluación para introducir cuantas modificaciones sean oportunas para su mejor funcionamiento. e) De forma anual se procederá, en lo posible, a la actualización y revisión de los indicadores procediendo a su cálculo.

El conjunto de la información de síntesis para la evaluación del sistema territorial constituye el Sistema de Indicadores cuyos componentes básicos son los siguientes: a) Estructura territorial. Indicadores directamente relacionados con los objetivos sociales y económicos del Plan, así como, con las medidas adoptadas para su consecución. Estos indicadores deben responder a los siguientes criterios y agruparse según el alcance de las determinaciones del Plan: 1) Los indicadores se organizarán de acuerdo con los componentes de la estructura territorial definidos en el Plan: Sistema de Ciudades (población y poblamiento, actividad económica, equipamientos y servicios, procesos de urbanización, cohesión social...); Sistemas de Articulación (transportes, telecomunicaciones, agua y energía); Sistema de Protección del Territorio (riesgos y patrimonio territorial); Integración exterior; y Zonificación (referencia territorial para la presentación de la información). Se diferenciarán, a su vez, dos tipos de indicadores: Los Indicadores generales están relacionados con los objetivos y fines últimos, en particular con la cohesión social y territorial de Andalucía, y sus valores en el conjunto de la Unión Europea; y los Indicadores asociados a medidas o instrumentos concretos previstos en el Plan, considerando en cualquier caso su distribución equilibrada y su accesibilidad en la totalidad del territorio andaluz. b) Sostenibilidad. Las variables relacionadas con el análisis de la sostenibilidad física del Modelo Territorial de Andalucía, de acuerdo con las aportaciones realizadas en el Informe de Sostenibilidad del presente Plan, distinguirá entre dos tipos de indicadores: Indicadores estructurales o de sostenibilidad. Ofrecen información sobre el funcionamiento general del Sistema Territorial en cuanto a sostenibilidad física, referidos a las estructuras territoriales básicas. Su finalidad es el seguimiento la evaluación de la tendencia de los indicadores, más que la consecución de objetivos numéricos concretos; Indicadores de gestión. Estos indicadores están relacionados con las determinaciones y directrices del Plan y deben permitir su seguimiento y evaluación su grado de cumplimiento.

Por último, la adopción del Sistema de Indicadores corresponde al desarrollo del Plan, debiendo formar parte de la estructura de información que se establezca para el “Informe sobre el Estado del Territorio de Andalucía” a que se refiere el artículo 172. A tal fin se programa esta actuación a corto plazo teniendo en cuenta para ello los objetivos y determinaciones del Plan, así como las recomendaciones del Informe de Sostenibilidad anexo al Plan.



## V. Los Programas de Actuación recogidos en el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía.

Además de la actividad planificadora derivada del propio Plan, en el Título V, sobre el desarrollo y la gestión de la política territorial, se incluye un **Programa de Actuación** que concreta las medidas propuestas para conseguir los objetivos expuestos, y que pretende asegurar el adecuado desarrollo y consecución de los objetivos y estrategias de la política territorial, en este Plan se establece un Programa de Actuación como parte de su contenido sustantivo<sup>998</sup>.

De este modo, las actividades de planificación consideradas se refieren a los siguientes tipos de instrumentos: a) Los planes que forman parte del sistema de planificación previsto en la Ley 1/1994 (planes de ordenación territorial de ámbito subregional, planes con incidencia en la ordenación del territorio<sup>999</sup>). b) Planes y Programas sectoriales previstos en su legislación. c) Un conjunto de instrumentos propios para el desarrollo del Plan denominados “Programas Coordinados” por la corresponsabilidad de diferentes departamentos en su impulso elaboración. d) Otras actuaciones de carácter instrumental asociadas a la gestión del Plan.

Por lo demás, El Programa se presenta ordenado según los grandes apartados de las Estrategias de Desarrollo Territorial, adoptando los siguientes subprogramas: a) Sistema de Ciudades; b) Articulación Regional; c) Patrimonio Territorial; d) Actuaciones Zonales; y las e) Actuaciones de Seguimiento y Gestión. Para cada una de las actuaciones programadas se establece su objeto específico, su alcance y determinaciones de las que deriva, el ámbito territorial, la responsabilidad administrativa en su ejecución, la previsión temporal según prioridad, y la estimación económica de los costes de su elaboración.

Así, se determinan en el texto del POTA un amplísimo catálogo de planes y programas de actuación, de los cuales algunos ya han sido estudiados en la presente obra con anterioridad y que ahora simplemente recordaremos: Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional para cada uno

---

<sup>998</sup> El Programa de Actuación está concebido por el POTA como un instrumento que establece los compromisos de la Administración para el desarrollo territorial de Andalucía a través de su función planificadora en los distintos ámbitos competenciales, y de acuerdo con los criterios y orientaciones establecidos en el Plan.

<sup>999</sup> El POTA reconoce, dentro del *Programa de Desarrollo del Plan*, que para la profundización de sus estrategias en la perspectiva de la construcción del Modelo Territorial de Andalucía, debe desarrollarse a partir de diferentes planes y programas, que tienen la consideración de instrumentos de la política territorial de acuerdo con la Ley 1/1994 y que se elaborarán con aplicación de los principios analizados en este Estudio de cooperación, coordinación y participación; estamos hablando de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional, Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio, y Planeamiento Urbanístico.

de los grandes tipos de Unidades Territoriales; el Programa Andaluz de Ciudades; el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo; El Programa Regional de Espacios Públicos de Interés Supramunicipal, que tendrá como finalidad el establecimiento de una Red de interés regional de espacios libres de uso público y de naturaleza metropolitana o supramunicipal; El Plan Andaluz de Desarrollo Industrial<sup>1000</sup>; la Planificación Turística<sup>1001</sup>; la Planificación Comercial<sup>1002</sup>; el Programa CIUDAD 21, que pretende conseguir, en torno a una serie de indicadores ambientales y estrategias de actuación conjunta, unos espacios urbanos más eficientes energéticamente, menos generadores de residuos o ruidos, que integren la naturaleza en la ciudad e inciten a una participación informada y activa; el Plan Director de Infraestructura de Andalucía, cuyo objetivo es planificar las actuaciones que hagan efectiva la articulación de Andalucía internamente y con el exterior<sup>1003</sup>; los Planes de Transportes de Viajeros y el de Mercancías; el Programa Coordinado Nodo del Estrecho de Gibraltar; el Plan de Innovación y Modernización de Andalucía y el El Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información; el Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética; los Programas Agua-Territorio, como programas

---

<sup>1000</sup> Dicho Plan establece el marco de actuación de la Junta de Andalucía para favorecer una industria competitiva en un entorno globalizado, basada en el conocimiento y la innovación como principal factor de mejora de la productividad, que funcione como motor de desarrollo para la economía de la región y que sea capaz de contribuir a la reducción de los desequilibrios territoriales. Los ámbitos de actuación del Plan serán los siguientes: Dotación de equipamientos e infraestructuras; creación y generación de servicios avanzados; gestión de incentivos y apoyo financiero; mejora del marco político-administrativo. En este marco deberá ponerse en marcha un Programa Regional de Suelo para Actividades Productivas por las Consejerías de Obras Públicas y Transportes, y de Innovación, Ciencia y Empresa de acuerdo con el Plan Andaluz de Desarrollo Industrial, que permita coordinar la participación de entidades públicas en la promoción de suelo.

<sup>1001</sup> En relación a esta Planificación y En desarrollo de la legislación turística El Plan dispone que se pondrá en marcha el siguiente sistema de planes turísticos: a) El Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía se configura como el instrumento fundamental para la ordenación de los recursos turísticos de Andalucía, estableciendo el modelo y las estrategias para su desarrollo turístico futuro. Esta ordenación se traduce en inversiones dirigidas principalmente a mejoras cualitativas que compatibilicen el desarrollo turístico y la calidad medioambiental. b) En los ámbitos litorales más consolidados desde el punto de vista del desarrollo turístico se llevarán a cabo, en el marco del Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía, Programas de Recualificación de Destinos de ámbito supramunicipal que evalúen las necesidades de remodelación e incremento de la calidad de la oferta turística, y en los que se incorporarán los objetivos de diversificación de los usos del territorio, la preservación del patrimonio natural y cultural y la protección del paisaje. c) En los ámbitos menos consolidados del desarrollo turístico se llevarán a cabo, en el marco del Plan General del Turismo de Andalucía, Planes de Actuación Turística Integrada de ámbito supramunicipal dirigidos a fomentar un crecimiento ordenado de la oferta turística. El planeamiento urbanístico deberá proponer modelos equilibrados de creación de oferta hotelera y segundas residencias.

<sup>1002</sup> Los contenidos territoriales relacionados con el comercio se desarrollará a través de dos instrumentos de planificación: a) El III Plan Integral de Fomento de Comercio Interior de Andalucía, derivado de los Acuerdos de Concertación Social y tienen como principales líneas de actuación: renovar tecnológicamente a las pequeñas y medianas empresas mediante ayudas para nuevas tecnologías, impulsar planes de desarrollo, especialmente en los cascos históricos, que permitan reducir las desigualdades territoriales, analizar el comercio ambulante, desarrollar nuevas ofertas de formación e impulsar el asociacionismo. b) El Plan Andaluz de Orientación Comercial tiene por objeto orientar la dotación de los grandes establecimientos comerciales en Andalucía, de forma que el crecimiento de la estructura comercial se lleve a cabo de manera gradual y equilibrada, de acuerdo con la situación de la oferta y la demanda de la zona afectada.

<sup>1003</sup> En este sentido, dicho Plan se coordinará con las previsiones del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes, elaborado por la Administración del Estado, y con las establecidas por la política de la Unión Europea, en particular las relativas a las redes transeuropeas.

coordinados de gestión del agua desde la perspectiva de la demanda y en ámbitos considerados tanto desde el punto de vista de sus características físico naturales y ecológicas y de la disponibilidad de recursos hídricos, como desde el punto de vista de los modelo territorial de usos y actividades vinculados con el uso del agua; el Programa Coordinado de Recuperación del Río Guadalquivir<sup>1004</sup>; las Estrategias de Planificación y Gestión Integrada de Patrimonio Territorial; el Programa Coordinado sobre el Paisaje; los Programas de Intervención en Áreas Rurales con Problemas Específicos; el Programa Regional de Ordenación del Litoral; el Programa Coordinado para el Desarrollo de las Zonas del Interior de Andalucía; los Programas de Desarrollo Rural; el Sistema de Información Territorial; el Programa de Cartografía de Riesgos; o el Cauce de Participación Municipal.

## **VI. Consideraciones Finales sobre el conjunto del Documento del POT A**

Una vez expuesto el contenido y orientaciones principales del Plan de Ordenación del territorio de Andalucía, es conveniente para finalizar este Estudio plantear una serie de conclusiones globales sobre el documento, al objeto de plantear su funcionalidad y virtualidades futuras en la realidad social y territorial de la Comunidad Autónoma Andaluza.

De este modo, hay que afirmar primeramente que el Plan es fruto de su tiempo y por ello esta muy influido por la situación de crecimiento urbano, en algunos casos explosivo y desmedido como se ha podido comprobar, que se produce en parte de Andalucía en el transito entre el final del siglo pasado y lo que va del presente. Esta realidad, marca el documento que se orienta, en nuestra opinión, más a ordenar la convivencia y en consecuencia la organización de los espacios urbanos, que a fomentar el desarrollo ordenado de la actividad económica<sup>1005</sup>.

---

<sup>1004</sup> Este Programa se fundamenta en el objetivo de hacer del principal río de Andalucía, un ejemplo de lo que debe ser la acción integrada para la protección y regeneración de los espacios fluviales. El concepto de espacio fluvial comprende tanto las aguas y los ecosistemas acuáticos, como las riberas fluviales, los espacios de dominio público, los espacios contiguos al río vinculados directamente con los usos de sus aguas, y los paisajes fluviales, entendidos como formalización del conjunto del espacio fluvial. El Programa Regional contemplará las siguientes acciones: Estudio hidrológico-hidráulico de la totalidad del cauce del Guadalquivir; reconocimiento del estado del cauce y sus márgenes; identificación de intervenciones históricas sobre el cauce; identificación de iniciativas en curso sobre el cauce, tanto en ámbitos rurales como en áreas urbanas. Por último, también destaca en este apartado la programación de acciones relativas a la recuperación de valores ecológicos: protección de calidad de las aguas para alcanzar un ICG nunca inferior a 80; a la recuperación, en su caso, del dominio público asociado al cauce; a acciones para la recuperación integral de la vegetación de ribera y el bosque galería; a planes de gestión para la protección y recuperación de la riqueza piscícola; a acciones para la corrección de impactos ambientales en el entorno del cauce; a acciones relativas al tratamiento paisajístico del cauce y sus márgenes; a la programación del uso público compatible con la protección del cauce; o al programa de instalaciones y adecuaciones recreativas atendiendo a las características territoriales y urbanas de los diferentes tramos del Guadalquivir.

<sup>1005</sup> Otra observación inicial, quizás relacionada con la anterior, es la casi exclusiva responsabilidad en la elaboración y ejecución del mismo por parte de la Consejería de Obras Públicas y Transportes cuando, desde nuestro punto de vista y en aras a una mayor orientación económica, debería haberse realizado con mayor participación interdisciplinar, esto es, con la participación clara del resto de Consejerías de la Junta, como la de Economía y Hacienda, Turismo o la de Medio Ambiente.

Por otro lado, en su definición de Modelo Territorial, plantea modificar la heterogeneidad histórica respecto al comportamiento de los diferentes elementos que componen Andalucía, sobre todo los poblacionales, existiendo de este modo una contradicción entre el reconocimiento de una diversidad en la región y esta pretensión de que todo el territorio se comporte homogéneamente. De hecho, y esto consideramos que es un error, cuando analiza el sistema de ciudades lo hace desde un planteamiento estático, sin tener en cuenta las dinámicas de población de los diferentes territorios, dando el mismo tratamiento a las ciudades emergentes de la costa de Málaga y Almería que a las del interior de Andalucía y lo realiza en base a actual número de habitantes.

En este sentido, toda la ordenación del Plan en este sentido se realiza en torno a la división entre tipos de ciudades: Centros Regionales, Ciudades Medias y Núcleos Rurales, lo cual puede estar bien a modo de teórica *división de laboratorio*, pero la cual no se corresponde con las necesidades reales de ordenación de la economía que funcionaría mejor con criterios de comarca o de sistema productivo local. Es pues, un planteamiento de Ordenación del Territorio con un marcado carácter urbano, aunque, no obstante, define los objetivos del Plan con marcado carácter económico, como la integración de Andalucía en la sociedad de la información a escala internacional, aumentar la competitividad económica y la cohesión social en orden a la convergencia de Andalucía en la UE, o movilizar el potencial urbano y productivo para obtener niveles de calidad de vida equivalentes para el conjunto de la población y un desarrollo sostenible.

Objetivos estos que, sin embargo, tienen en nuestra opinión una difusa plasmación en el texto y en los instrumentos de planificación derivados del Plan, donde hay tres planes económicos de carácter sectorial (Industrial, Turismo y Comercio) pero con un enfoque claro de integración urbana, más que de fomento de la actividad, aunque si haya una decidida planificación en infraestructuras: de transporte, energéticas y de comunicaciones, que obviamente inciden de manera horizontal sobre el conjunto de la economía, aunque también en este caso parecen más pensadas para el ciudadano que para las necesidades del aparato productivo.

Es un hecho que esta Norma ha despertado una serie de críticas, desde nuestro punto de vista no necesariamente infundadas, desde el punto de vista de su contenido, achacándole que mientras supone un beneficio claro para las ciudades de gran población que pueden permitirse un crecimiento quizás exagerado en algún caso, perjudica a los pequeños municipios con condiciones estructurales y naturales para permitir un mayor crecimiento como

consecuencia de la rigidez de la norma<sup>1006</sup>, por lo que quizás hubiera sido más adecuado que esta determinación hubiera tenido el carácter de directriz y no de Norma, para posibilitar el crecimiento urbano y poblacional de estas ciudades o núcleos inferiores, sobre todo si tenemos en cuenta que los Planes de Ordenación del territorio de ámbito Subregional pueden limitar aún más en determinados territorios este crecimiento.

También ha sido muy criticado el texto porque esta limitación indiscriminada en el crecimiento del suelo urbanizable pueda afectar a los crecimientos industriales de los municipios andaluces. Sin embargo, es nuestra opinión que lo importante en la aplicación efectiva del Plan de Ordenación del territorio de Andalucía será que todos estos elementos reseñados consigan un consenso entre las distintas Administraciones Públicas y los agentes privados (y ello mediante el uso de los cauces de participación reseñados en el Plan), para que en Andalucía se cambie el desarrollo urbanístico desenfrenado y especulativo característico de la zona durante las últimas décadas, por un desarrollo sostenible que consiga el difícil equilibrio de no detener a su vez el necesario desarrollo económico de la Comunidad Autónoma. De todos modos, nuestra tesis sobre el contenido del Plan es que, en términos generales, un Plan de estas características y de esta complejidad, va a servir inevitablemente para establecer el marco correcto de actuación en el que desarrollar el conjunto de políticas que abarca la Ordenación del Territorio.

En este sentido, dos son las cuestiones que pueden ser consideradas como más positivamente en nuestra opinión: El Modelo propuesto por el Plan, elaborado a partir de un Sistema de Ciudades y de Estructuras Urbanas Intermedias conectadas mediante un Sistema Regional de Articulación Física, colaborará sin duda en la consecución de los fines y objetivos generales del Plan. En este mismo sentido, creemos adecuados los objetivos y principios orientadores del Modelo. Y por otro lado, las Estrategias de Desarrollo Territorial, que, de manera adecuada, exponen el conjunto de líneas estratégicas a desarrollar en cada uno de los aspectos generales del Plan.

Por otro lado, en cuanto a los aspectos a mejorar del Plan, en nuestra opinión existen algunas cuestiones que podrían haber sido notablemente mejorables en el texto final del mismo. Entre ellas, creemos que, en algunas ocasiones, el texto propuesto se limita a exponer los objetivos y líneas de actuación, pero sería igualmente necesario incorporar perspectivas de futuro que facilitaran la entrada en el nuevo proceso planificador que será necesario

---

<sup>1006</sup> No hay que olvidar en este sentido la limitación con carácter de norma recogida en el artículo 45.4.a) del POTA, por la que no se admitirán crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al cuarenta por ciento del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incremento de población superiores al treinta por ciento en ocho años.

llevar a cabo en muchas de las cuestiones a las que el Plan hace referencia<sup>1007</sup>.

Por otro lado, en numerosas ocasiones a lo largo del texto del Plan, especialmente al hablar de los objetivos, ya sean generales del Plan o específico de algunos de los apartados del mismo, se incluye en ellos el refuerzo de la cohesión social y la mejora de la calidad de vida. Aunque conseguir incrementar los niveles de empleo, es condición necesaria para la consecución de ambos aspectos citados en el Plan, hubiera sido preferible conveniente la mención expresa de criterios referentes a la creación y mejora de la calidad del empleo entre los objetivos del mismo.

A su vez, también hubiera sido deseable y necesaria la inclusión de actuaciones que faciliten la accesibilidad, como línea de intervención prioritaria en el Plan. En este sentido, resulta fundamental que el diseño de las infraestructuras básicas y el equipamiento de éstas, considere las particularidades que, en esta cuestión, presentan las personas que padecen algún tipo de discapacidad física, psíquica o sensorial, así como aquellas que tienen movilidad reducida.

También relativo al Sistema de Ciudades, y aun teniendo constancia de que así se recoge en el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, hubiera sido conveniente que también en este Plan se incluya una mención, de forma detallada, a la necesidad de rehabilitación de los cascos antiguos de todas las ciudades y pueblos de Andalucía, respetando siempre los valores culturales, sociales, artísticos y medioambientales de los mismos<sup>1008</sup>.

Por último y en lo que a los Dominios Territoriales se refiere, en el denominado como “Litoral”, se reconoce la importancia de las zonas costeras como impulsora de la actividad económica y la modernización del sistema productivo andaluz. En este sentido, para reforzar este aspecto es fundamental la consideración, como suelo de uso turístico, únicamente aquel en el que se desarrolla una actividad económica relacionada con el sector. Por lo tanto, no parece conveniente que pueda llegar a tener esa consideración el suelo que se destine a las denominadas segundas residencias o residencias estacionales.

---

<sup>1007</sup> Un claro ejemplo de esto se dará con la entrada en vigor de algunas de las Directivas Europeas que, actualmente, están en periodo de trasposición. Esta cuestión se pone de manifiesto en varias ocasiones como, por ejemplo, en el apartado relativo al Sistema Intermodal de Transportes, en el que se establece la necesidad de crear nuevos aeropuertos de iniciativa privada.

<sup>1008</sup> Además y relativo a la edificación, y aunque el Plan hace referencia a ello, creemos necesario desarrollar, de forma mucho más exhaustiva, el control sobre la edificación en lugares poco apropiados y sobre los procesos de urbanización difusa que rompen el espacio medioambiental y el paisaje.

Por último y en grandes líneas, se valora positivamente en esta Tesis el hecho de dotar a la Comunidad Autónoma andaluza finalmente, y después de tanto retraso, de una iniciativa de estas características en la que, de forma coordinada y consensuada entre las distintas Administraciones y colectivos afectados, se ordenen y organicen las actuaciones a realizar en materia de Ordenación del Territorio, aunque en algunos aspectos pueda llegar ciertamente a ser conflictivo.





## CONCLUSIONES FINALES

En esta obra, hemos tenido ocasión de analizar, desde lo más general a lo más particular, en qué consiste la actividad de Ordenación del Territorio, su trascendencia e influencia dentro del desarrollo de una sociedad como la española y andaluza, así como los instrumentos y las repercusiones que puede llegar a tener para la actuación de las Administraciones públicas y en la de los propios particulares en su relación con el Medio. De todo lo cual es necesario extraer una serie de conclusiones claras orientadas a situar el objeto de este Estudio, el análisis del Plan de Ordenación de Andalucía, lo que nos permitirá, por ende, recalcar aquellos aspectos más significativos a tener en cuenta sobre el mismo y su trascendencia jurídica y práctica en la Comunidad Autónoma de referencia.

I. Ordenar el territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades, por lo que cabría hablar por tanto de ordenación de las actividades humanas en un territorio organizado para acogerlas. En este sentido, la Ordenación del Territorio tiene una doble naturaleza, al ser, a la vez, una voluntad y una acción pública por un lado, y por otro una disciplina técnico-administrativa que se sirve de base a otra serie de disciplinas sectoriales, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector. En base a esto y pese a los múltiples tratamientos doctrinales existentes, definimos a la materia objeto de estudio, siguiendo a la Carta Europea de Ordenación del Territorio, como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda sociedad”; así también lo entiende la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al determinar que la Ordenación Territorial persigue fijar los destinos y usos del espacio físico en su totalidad, así como ordenar y distribuir razonadamente las acciones públicas sobre el territorio e infraestructuras, reservas naturales, extensiones o áreas de influencia de los núcleos de población, comunicaciones, etcétera (STC 149/1998, de 2 de julio, F.J. 3º).

II. Por otro lado, y pese a aquellos aspectos e incidencias comunes o similares que sobre el territorio ejercen (como así ha hecho constar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en Sentencias como la STC 77/1984, de 3 de julio, F.J. nº 2), existen notables diferencias entre los conceptos de Ordenación del Territorio y Urbanismo -aparte de la competencia distinta para su desarrollo y ejecución (autonómica en el primer caso y local en el segundo)-, el contenido de la primera es más amplio que el del Urbanismo porque armoniza las diferentes actividades sectoriales con proyección en un territorio.

Además, cumplen finalidades distintas, persiguiendo la Ordenación Territorial un desarrollo económico equilibrado, mejora de la calidad de vida y la protección del entorno ambiental, mientras que el Urbanismo diseña el modelo territorial local, el uso del suelo y las facultades individuales sobre el mismo. En todo caso, el urbanismo al ser una planificación sectorial, se enmarca y armoniza por los instrumentos globales de Ordenación del Territorio, por lo que se encuentra en un plano inferior y de dependencia normativa respecto de éste.

III. En cada país se ha adoptado una concepción determinada, que dependerá de los específicos problemas con que había que enfrentarse cada uno, así como de la organización política del Estado y de la distribución de competencias en la materia entre las distintas Administraciones implicadas. Sin embargo y sentada esta base de que la Ordenación Territorial es una competencia tradicionalmente ejercida exclusivamente a nivel intraestatal dentro del propio espacio territorial, a nivel de la Unión Europea, pese a que hasta la fecha no existe como tal una competencia integral o genérica en tal sentido en el Derecho Europeo, las Instituciones comunitarias han emprendido ciertas acciones (como la cooperación transfronteriza) y aprobado una serie de documentos de carácter orientativo o directivo (como la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial y la Estrategia Territorial Europea) que revelan una voluntad decidida de llevar a cabo una Ordenación Territorial de ámbito comunitario europeo, con el objetivo último de la “europeización” del territorio de los Estados miembros. De hecho, es posible encontrar ciertos títulos competenciales a través de los cuales la Unión puede incidir de manera trascendente en dicha materia, como son fundamentalmente la competencia sobre redes transeuropeas, la competencia comunitaria para la política de Cohesión Económica y Social, y la competencia en materia de medio ambiente.

IV. La Ordenación del Territorio en España, fruto de la descentralización administrativa y territorial originada tras la Constitución Española de 1978, se configura como una competencia autonómica, esto es, corresponde a las Comunidades Autónomas realizar la asunción de esa competencia específica expresamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, para después aprobar sus respectivas Leyes de Ordenación del Territorio y su correspondiente Planificación, como desarrollo de esa competencia y en atención a las singularidades espaciales propias (Artículo 148.1.3º). Sin embargo, la referencia a la Ordenación Territorial que aparece en la redacción constitucional no configura a ésta de una forma material o conceptual sino meramente formal o competencial, esto es, no se define lo que debe entenderse por esta ordenación según nuestro Ordenamiento Jurídico -lo cual se deja a la interpretación del Tribunal Constitucional- como sería lo más lógico, ni se dan detalles acerca de su contenido, sus fines o sus medios, sino que sólo se especifica qué Administración es la competente para su ejercicio.

V. Corresponde pues, a cada Comunidad Autónoma su desarrollo legislativo tras realizar la asunción de esa competencia en sus correspondientes Estatutos de Autonomía (cosa que ya han realizado todas ellas), pese a lo cual hay que tener en cuenta que en el ejercicio de esa competencia autonómica no es exclusiva, esto es, puede existir la incidencia de otros títulos competenciales -como del Estado-, así como la posibilidad de establecerse mecanismos de participación de todas las Administraciones públicas en el procedimiento de elaboración de los distintos instrumentos de Ordenación del Territorio. De hecho, existen límites al ejercicio de la competencia autonómica en la materia, reflejada en posibles acciones del Estado central (como por ejemplo los llamados Títulos competenciales Cruzados y los Mecanismos de Armonización), en la de las propias Corporaciones Locales integrantes de la Comunidad Autónoma en cuestión e incluso, límites horizontales o de la propia Comunidad Autónoma que condicionan a la misma en la planificación territorial que pueda desarrollar en su zona espacial de influencia (como es el caso de del respeto del planeamiento regional a los planes de ordenación de los recursos naturales).

VI. La Ordenación del Territorio es pues, una política en permanente interacción con las competencias o políticas sectoriales, y para cuya armonización será igualmente necesario una adecuada organización y articulación de procedimientos para el ejercicio de las competencias. De hecho, en cuanto a la Administración del Estado las competencias autonómicas sobre Ordenación del Territorio no pueden impedir las competencias estatales exclusivas que se proyecten sobre el mismo (STC 46/2007, de 1 de marzo), como por ejemplo la planificación general de la actividad económica, ferrocarriles y aprovechamientos hidráulicos que transcurran por más de una Comunidad Autónoma, los planes y proyectos de obras públicas del Estado, aeropuertos de interés estatal o infraestructuras penitenciarias, militares o nucleares. Son los denominados por la doctrina como “Títulos Competenciales Cruzados”, o fórmulas de reparto competencial variadas que permiten que el Estado pueda dictar normas y realizar actuaciones que incidan en el territorio autonómico en concreto.

VII. Por ello, se revela como necesaria la coordinación de tales competencias autonómicas con las exclusivas del Estado, mediante la adopción de mecanismos de armonización, mediante la aplicación de principios como el de la competencia prevalente, la colaboración, cooperación y coordinación entre las competencias de trascendencia territorial, con mecanismos como la consulta o informes preceptivos de las Administraciones afectadas por las actuaciones estatales.

VIII. Otra de las limitaciones que experimentan las Comunidades Autónomas en el ejercicio y desarrollo de su competencia de Ordenación del Territorio, consistente en el respeto, a la hora de establecer los correspondientes Planes de Ordenación Territorial a la ordenación de los recursos naturales que las mismas hayan establecido dentro de su territorio: los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Ello significa que la competencia autonómica para la Ordenación del Territorio, en cuanto pueda incidir en la regulación de alguno de los aspectos relativos a los espacios protegidos contemplados en el Plan, está subordinada de manera que se pueden establecer normas que aumenten o mejoren en nivel de protección previsto pero, en ningún caso, podrán adoptar disposiciones que puedan contradecir u obstaculizar la aplicación de la normativa básica estatal de la que los PORN son instrumento (Artículo 5.2 de la Ley 4/1989 de Conservación de Espacios Naturales).

IX. Existen otro límite y condicionante que esta competencia autonómica experimenta, en relación con la autonomía local que se garantiza para las Entidades Locales (Artículos 137, 140 y 141, CE). En este sentido, el urbanismo que, en definitiva supone la ordenación de uno de los elementos constitutivos del término municipal, conforma una importante manifestación de la autonomía local y consiguientemente, un límite relevante a las competencias autonómicas en materia de Ordenación Territorial, y ello pese a que la competencia sobre legislación en materia de Urbanismo corresponda igualmente a las Comunidades Autónomas, ex Artículo 148.1.3º C.E. Por ello, será necesario desarrollar mecanismos de participación, armonización o integración entre la competencia de Ordenación Territorial autonómica y la autonomía local en esta materia, e incluso el control de la actividad urbanística por la Comunidad Autónoma, siempre que no se vulnere la citada autonomía garantizada constitucionalmente.

X. En cuanto a la configuración de la competencia de Ordenación del Territorio dentro de las Comunidades Autónomas, todos los Estatutos de Autonomía que se han aprobado progresivamente así como las sucesivas reformas que se han experimentado de los mismos desde el año 2006, han asumido sin excepción para sus respectivas Comunidades la competencia exclusiva sobre Ordenación del Territorio. Sin embargo, se han realizado referencias muy escuetas en los textos estatutarios sobre esta competencia su contenido, y ello pese a que en la mayoría de los mismos se han producido modificaciones o reformas, aunque como norma general sólo se han limitado simplemente a un cambio en su redacción (que se ha reproducido casi literalmente en la mayoría de los textos) o a incluir, en algunos casos, la competencia sobre ordenación del litoral. Coincidencia general que se detecta igualmente en los objetivos que se buscan con esta actividad, como son la

mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, y por último la utilización racional y equilibrada del territorio.

XI. La Comunidad Autónoma de Andalucía especialmente, asumió la citada competencia (al margen de otras con clara incidencia en el territorio) ya desde la entrada en vigor de su primer Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, en su artículo 13.8.). Con el nuevo Estatuto de Autonomía andaluz (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía), se da una novedosa redacción y configuración a la competencia de ordenación del territorio mediante el actual Artículo 56 (dentro de Título II que regula las competencias de la comunidad autónoma, Capítulo II) titulado “Vivienda, Urbanismo, Ordenación del territorio y Obras Públicas”, en el que se le da una completa y más amplia configuración al contenido de lo que anteriormente se configuraba como la “política territorial” de Andalucía, incluyendo dentro de la misma las Obras Públicas como otro elemento integrado. Competencia que, como dispone el artículo 56.5, incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental.

XII. Al igual que sucedió en la asunción de la competencia sobre Ordenación Territorial, todas las Comunidades Autónomas han legislado en la materia, fijando unos criterios para las políticas públicas centrados en la mejora de la calidad de vida y en la corrección de los desequilibrios territoriales, y regulando como contenido básico unos instrumentos de Ordenación del Territorio que, con diversas denominaciones y tipologías -planes, programas, directrices, etcétera-, deben servir como marco de referencia para aquéllas. Además, a diferencia de Andalucía, otras Comunidades Autónomas han optado como veremos más adelante por regular conjuntamente en un mismo texto legal la Ordenación del Territorio y el urbanismo. En el caso de Andalucía, no fue sin embargo hasta 1994 cuando se aprobó en la Comunidad Autónoma la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, lo que la configura como una de las más tardías de esta materia desde la Constitución Española de 1978. Así y de forma contraria a como ha ocurrido en otras Comunidades Autónomas, no se ha seguido un procedimiento legislativo lógico en el que se aprobara previamente una norma genérica de Ordenación del Territorio y posteriormente una legislación sectorial que completara aquélla, sino que por el contrario, el procedo ha sido a la inversa hasta la promulgación de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía como norma genérica que intenta cohesionar y coordinar la ya existente legislación sectorial.

XIII. En esta Ley se define a la Ordenación Territorial como una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad andaluza, posibilitando de este modo a todo ciudadano su participación en la defensa de sus legítimos intereses y del respeto a su cultura y marco de vida, por lo que se procede a regular esta actividad pública mediante el establecimiento de los objetivos, principios, instrumentos y procedimientos para su ejercicio efectivo. Adicionalmente, la Ley plantea el objetivo de contribuir a la articulación de la región con el exterior, y propiciar un mejor acceso competitivo de la Comunidad.

XIV. En cuanto al sistema de planeamiento previsto en la LOTA, en su artículo 5.1 se definen dos instrumentos de planificación integral, que son uno general de carácter regional, el *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*, y otros de carácter más reducido o localizado: los *Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional*. Igualmente, la Ley incluye los planes sectoriales que afecten a las materias que se especifican en anexo a la Ley como Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (artículo 5.2). Se trata de un sistema jerarquizado de planificación en que el planeamiento urbanístico queda vinculado por la planificación territorial y sectorial; todos estos son tipos de planificación física diferentes pero vinculados estrechamente formando una unidad. Por último desde 2004 aparece un nuevo instrumento denominado Actuaciones de Interés Autonómico, consistente en la declaración por el Consejo de Gobierno como tales, de las actuaciones de carácter público contempladas en los planes vistos, por su especial relevancia derivada de su magnitud, su proyección económica y social o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía. Por lo que respecta a la vigencia, revisión y modificación de estos instrumentos, los artículos 25 a 27 de la LOTA establecen una vigencia indefinida para los mismos, pudiéndose revisar casi exclusivamente mediante la alteración de sus objetivos iniciales o del espectro territorial que abarquen.

XV. En la cúspide del planeamiento andaluz, encontramos el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía (POTA), que se conforma fundamentalmente en el máximo programa de gobierno del territorio, de orientación de políticas y definición del marco de actuación que establece las estrategias y pautas que deben ser desarrolladas por las políticas sectoriales y por la planificación territorial del escalón subregional.

XVI. El Plan de Ordenación Territorial regional andaluz, aprobado mediante el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, supone de este modo la entrada en vigor del instrumento de planeamiento supremo dentro del Ordenamiento Jurídico en la materia de Ordenación del Territorio en Andalucía, aunque su aparición se realiza en un momento bastante tardío a la aprobación

de la Ley de Ordenación Territorial de Andalucía (más de una década después); de hecho, con su aparición se concluye un dilatado proceso de redacción y tramitación, cuyos antecedentes comenzaron en 1995 a través de la aprobación del Decreto 83/1995, de 28 de marzo (modificado por Decreto de 9 de septiembre de 1997), de formulación del Plan.

XVII. La finalidad básica del Plan consiste establecer los elementos básicos para la organización y estructura territorial de la Comunidad Autónoma, constituyéndose de este modo como el marco de referencia en materia de Ordenación Territorial y, en este sentido, supone un paso de notable trascendencia para Andalucía, porque la Comunidad Autónoma se dota, por primera vez, de un instrumento normativo que aborda la definición del modelo definido de organización y funcionamiento del territorio. Entre los cometidos del Plan destaca también recoger el mapa de infraestructuras y los niveles de equipamientos andaluces, las zonas protegidas de ámbito autonómico y los límites así como los criterios de crecimiento de los distintos planes de ordenación urbana, hecho éste que viene a confirmar la vinculación directa que sobre este tipo de planes despliega el POTA.

XVIII. Además el Plan, en tanto que instrumento centrado, fundamentalmente, en la planificación física del territorio, ha de ponerse en relación con el conjunto de las políticas sectoriales (económicas, sociales, ambientales, etc.) que, de una manera u otra, inciden en la organización y funcionamiento del territorio, ampliando y profundizando en los mecanismos de gestión del territorio, reafirmando el carácter horizontal e integrador de la actividad de Ordenación Territorial, respecto a estas políticas sectoriales y su eficaz integración.

XIX. Las determinaciones del Plan son vinculantes para el resto de planes teniendo que ajustarse al mismo, aunque en el resto de los Planes la relación no es únicamente jerárquica o vertical, sino también horizontal; esto es, si bien el resto de instrumentos de planeamiento han de ajustarse al POTA, entre ellos, la relación de fuerza o vinculación unas veces será jerárquica y otras de distribución competencial o funcional. En este sentido, estas determinaciones vienen a vincular directamente a las Administraciones Públicas andaluzas y a los particulares en cualquier actividad que realicen con afectación al territorio y se estructuran en Objetivos, Líneas Estratégicas, Directrices, Normas y Recomendaciones, con las siguientes características y grados de vinculación. Sin embargo, la aplicación o ejecución de este entramado normativo recogido en el Plan se sujeta por el mismo a una serie de principios como son los de participación, cooperación, y coordinación.

XX. En cuanto al peculiar procedimiento para su elaboración y aprobación previsto en la LOTA, se trata de un proceso complejo y amplio caracterizado porque, pese a culminar por su debate y aprobación final en sede Parlamentaria andaluza, no culmina con la promulgación de una Ley de vinculación autonómica general como correspondería a una norma de tal importancia por sus repercusiones fácticas y teóricas, sino que el Plan se reviste de la forma final de Decreto (en concreto, el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre).

XXI. Destaca además en este proceso, la apuesta clara por la activación de la participación pública en la gestión del territorio, en coherencia con los principios de coordinación y colaboración, en concreto, mediante el cauce de Participación Municipal. Así, la puesta en marcha de un proceso de trabajo con todos los Ayuntamientos andaluces constituyó un instrumento de gran utilidad durante la fase de redacción del Plan, el cual afirma que los municipios son elementos clave en la formulación de los objetivos y criterios de la ordenación del ámbito territorial en el que se encuadran, y como claro ejemplo de esto se favorece su participación en los procesos de planificación y en el seguimiento de sus resultados, tanto abriendo procesos de audiencia de las corporaciones locales afectadas en la redacción originaria del Plan, como en sus futuras revisiones y modificaciones, así como en la elaboración de los Planes Subregionales de ordenación territorial.

XXII. La estructura y contenidos del Plan contiene básicamente dos tipos de memorias: la Memoria Informativa y la Memoria de Ordenación. En esta última se desarrollan las bases de ordenación, aplicación y desarrollo, el modelo territorial andaluz y las estrategias de desarrollo territorial (conformadas éstas por el sistema de ciudades, los sistemas de articulación regional, el sistema regional de protección del territorio y las estrategias de integración exterior de Andalucía). Por último, el Plan recoge un título dedicado al sistema de zonificación que desea establecer en base al modelo territorial antes citado, y un último título sobre instrumentos de desarrollo y gestión de la política territorial.

XXIII. El Modelo Territorial de Andalucía que establece el Plan constituye a su vez, la más básica referencia de los objetivos de la política territorial andaluza, ofreciendo un esquema de la organización del territorio de la Comunidad Autónoma que corresponde a sus objetivos y necesidades como espacio común para su desarrollo equilibrado, solidario y sostenible. Entre las disposiciones de su contenido, encontramos por un lado, el conjunto de referencias territoriales básicas que deben ser tenidas en cuenta por las políticas de ordenación territorial y por las actividades con incidencia en el territorio y, por otro lado, un conjunto de principios orientadores en los que deben sustentarse las estrategias de ordenación y desarrollo territorial regional.



Así, a través de estas referencias y principios el Modelo sugiere las líneas esenciales a partir de las cuales se desarrollará territorialmente la Comunidad Autónoma en adelante.

XXIV. Además, entre los principios transversales que establece el Modelo, encontramos el de preservación del patrimonio cultural, histórico y medioambiental andaluz y el principio de integración y cooperación territorial, que se configura como un requisito indispensable para aprovechar de forma integrada las oportunidades y potencialidades de la región desde el punto de vista socioeconómico.

XXV. Uno de los aspectos de estricto ámbito jurídico y práctico a corto plazo y que sin duda ha ocasionado y generará en un futuro la problemática más constatable del POTA a raíz de su aprobación, son las relaciones y efectos entre éste y las Corporaciones Locales en ejercicio de sus competencias locales en materia de Ordenación Territorial, no sólo a efectos de la participación de éstas en el proceso de elaboración de aquél, sino sobre todo en los efectos e influencia directa que el Plan ejercerá sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico de los Ayuntamientos. En este sentido, y pese a que la vinculatoriedad más directa sobre estos planes recae respecto de los Planes Subregionales por su naturaleza y ámbito, el Plan recoge una serie de disposiciones de carácter normativo directo que van a incidir directamente sobre los Planes Urbanísticos vigentes.

XXVI. Se trata pues de un tema que sin duda suscita un especial interés práctico, y que es en la situación en la que quedan los Planes Generales de Ordenación Urbana que ya estuvieran aprobados o en trámite en el momento de la aprobación del Plan el 29 de diciembre de 2006, y que en sus disposiciones pudieran entrar en colisión con las disposiciones de éste. En aplicación de la vinculatoriedad jerárquica de todos los planes de Ordenación Territorial andaluces al POTA, los Planes de ordenación Urbana específicamente que pudieran colisionar con el mismo, deberán adaptarse técnica y jurídicamente mediante los procedimientos establecidos en la Ley de Ordenación Urbana de Andalucía (LOUA) a tal efecto, ya que en caso contrario, podría aplicarse incluso medidas tales como las recogidas en el artículo 37 de la LOTA, sobre todo en disposiciones de aplicación directa como la importantísima limitación recogida en el artículo 45.4.a) a los ayuntamientos, del 30% como máximo crecimiento de la población y de un 40% del suelo urbanizado en ocho años para usos industriales, turísticos o residenciales, lo cual, debido precisamente al carácter indiferenciado de esta norma, puede suponer un freno al crecimiento de poblaciones medias o rurales.

Como vemos, la aprobación del tan esperado como polémico Plan de Ordenación Territorial de Andalucía no ha pasado inadvertido y, pese a su tardanza en el tiempo, aporta una absoluta importancia como elemento e instrumento necesario de cara a la ejecución de la política territorial que pretenda llevar a cabo la Comunidad Autónoma, considerando para ello el territorio andaluz no sólo en sus aspectos meramente técnicos o geográfico-espaciales, sino que el legislador andaluz ha pretendido ir más allá recogiendo e integrando todos los sectores que puedan tener incidencia en el territorio de cara a un objetivo superior al de la mera Ordenación Territorial andaluza, esto es, lograr un efectivo desarrollo de la Comunidad en todas sus facetas, tanto culturales, medioambientales o económicas.



## BIBLIOGRAFÍA CITADA

ACOSTA BONO, Gonzalo. *Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía*. Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico celebradas en Almería, 20 a 24 de Mayo de 1997.

- *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Ponencia celebrada en el marco del III Congreso Internacional sobre Ordenación del Territorio, Gijón 3-6 julio de 2001.

ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario. *Comentarios a la legislación de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias*, Ed. Gobierno del Principado de Asturias, 2005.

ÁLVAREZ PERLA, José María y SÁINZ GONZÁLEZ, Luís Miguel. *La articulación institucional de la política territorial. Algunas reflexiones generales y específicas sobre la experiencia de Cantabria*. Estudios Territoriales, núm. 21, 1986.

ALLENDE LANDA, José. *Política de ordenación del territorio y políticas sectoriales: El caso de la Comunidad Autónoma Vasca*. IVAP, Oñati 1988.

- *Medio ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad*. Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao 2000.

ÁVILA ORIVE, José Luís. *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*. Editorial Civitas, Madrid, 1993.

- *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2007.

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, obra colectiva, edit. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2007.

- *El nuevo Estatuto de Andalucía*. Obra colectiva, Edit. Tecnos, Madrid 2007.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel. *Manual de Administración Local. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Granada 1987.

BARNÉS VÁZQUEZ, Javier. *La propiedad Constitucional. El Estatuto Jurídico del Suelo Agrario*. Madrid, Editorial Civitas 1988.

BASSOL COMA, Martín. *Panorama del Derecho Urbanístico Español*. RDU, nº 100. Madrid octubre-diciembre 1986. *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español*, editorial Montecorvo, 1973.

- *Transportes y ordenación del territorio*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 115.
- *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente: Aspectos jurídicos*. Revista de Administración Pública Núm. 95. Mayo-agosto 1981.
- *El medio ambiente y la Ordenación del Territorio*. Revista "Documentación Administrativa", nº 190.

BATTIS, Ulrich. *Influencia del Derecho comunitario europeo sobre el Derecho urbanístico de los Estados miembros: ¿una competencia de la Unión Europea en materia de Ordenación del Territorio?* Ed. Montecorvo, Madrid 2003.

BELDA PÉREZ MORENO, Enrique. *El uso del concepto «territorio» en la Constitución y en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), Núm. 116. Abril-Junio 2002.

BENAVENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, Manuel. *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el Siglo XX*. Colección Kora (Edita: Universidad de Sevilla y la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.) Sevilla 2006.

BERDOULAY, Vincent. *El medio ambiente y la Ordenación del Territorio. Perspectiva Histórico-Cultural sobre la Ordenación del Territorio en los Estados Unidos y en Canadá*. Revista Aragonesa de Administración Pública, núms. 6-7, junio-diciembre 1995.

BERMÚDEZ SÁNCHEZ, Javier. *Obra pública y Medio Ambiente*. Editorial Marcial Pons, Madrid 2002.

- BIDAGOR LASARTE, Pedro. *Situación general del Urbanismo en España (1939-1967)*. Revista de Derecho Urbanístico, Madrid julio-septiembre 1967. Número 4.
- BOUAZZA ARIÑO, Omar. *Ordenación del Territorio y Turismo (Un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*. Editorial Atelier. Barcelona, 2006.
- BRICEÑO, Manuel. *Consideraciones Teórico-Methodológicas sobre la Ordenación del Territorio*. Rev. For. Lat. Nº 38, de 2005.
- CARABBA, Manin. *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, Roma, Editorial Giuffrè, 1970.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. *Instituciones de Derecho Urbanístico*, 5ª Ed. Madrid, Montecorvo, 1992.
- *La organización institucional del planeamiento urbanístico en España: problemas y dificultades*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 110, 1986.
  - *Legislación de puertos. Interés actual de este ordenamiento*. Revista de Administración Pública. 100-102 (1983).
- CARDELUS, Borja. *La planificación ambiental*, DA núm. 170, 1978.
- CONSEJO DE EUROPA. *Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio, 6ª sesión, Torremolinos (España), Resoluciones finales, 19-20 de mayo de 1983*.
- COSCULLUELA MONTANER, Luís. *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, Revista de Administración Pública nº 88, 1979.
- CUENCA, J. *El análisis para la Ordenación del Territorio. Los aspectos cuantitativos y cualitativos*. ROP, septiembre 1979.
- CUESTA AGUILAR, Mª José. *Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Globalización: Reflexiones desde la Geografía Regional al Nuevo Contexto Socio-Económico*. Boletín de la A.G.E. Nº 42. 2006.
- CHACÓN ORTEGA, Luís. *Catálogo de términos urbanísticos*. Editorial Bayer Hnos., Barcelona 1983.

DE LA VALLINA VELARDE, Juan Luís. Obra colectiva *Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: Estudio sistemático*, Junta General del Principado de Asturias, 2003.

DE MIGUEL GARCÍA, Pedro. *La acción territorial y los desequilibrios regionales*. (Col. Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas). Madrid, IEF 1984.

DOMPER FERRANDO, Javier. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas, Vol. 1*, Planteamientos Constitucionales, Editorial Civitas, Madrid 1992.

EMBED IRUJO, Antonio. *Comentarios a la Ley Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas*. Ed. Aranzadi (Navarra), 2003.

ENÉRIZ OLAECHEA, Javier. *La Ordenación del Territorio en la legislación de Navarra*, editorial Civitas, Bilbao 1991.

- *La Ordenación del Territorio y su tratamiento en la legislación de Navarra*. Tesis Doctoral, Facultad de Derecho Universidad del País Vasco, Editorial Cívitas-HAEE/IVAP, Oñati 1991.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro. *La Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente en la Constitución Española. Homenaje al profesor García de Enterría*, t. IV, Del Poder Judicial. Organización Territorial del Estado, Madrid, Editorial Cívitas, 1991.

- *Ordenación del Territorio y Principio de Legalidad: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*, dentro de la obra colectiva *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI. Libro homenaje al Profesor MARTÍN BASSOLS COMA, Volúmen.3*, Ed. Reus (Registradores de España), Madrid 2008.

ESPAÑA RÍOS, Inmaculada y BELLOSO PÉREZ, M. Enrique. *Comunicación Energías renovables, medio ambiente y Ordenación del Territorio, contenida en las Actas del I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI*, Jerez 23, 24 y 25 de abril de 1997.

FALUDI, Andreas. *Un asunto inacabado: la ordenación territorial europea en el primer decenio del siglo XXI*. Adaptación del discurso pronunciado en el XVI Congreso de la Asociación Europea de Escuelas de Urbanismo, celebrado en Volos (Grecia) del 10 al 15 de julio de 2002.

- FANLO LORAS, Antonio. *La atribución de la cuenca del Guadalquivir a la Comunidad Autónoma de Andalucía*, en su obra *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, edit. Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, 2007.
- FAYA BARRIOS, Antonio Luís. *¿Constituye la Ordenación del Territorio un mero mecanismo de control autonómico del urbanismo?*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, diciembre 2009, [www.eumed.net/rev/cccss/06/alfb.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/06/alfb.htm).
- FERIA TORIBIO, José María; RUBIO TENOR, Marta y SANTIAGO RAMOS, Jesús. Obra colectiva *Los Planes de Ordenación del Territorio como Instrumentos de Cooperación*. Boletín de la A.G.E., nº 39, 2005.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. *El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 201, 1979.
- *Los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sus reglas de fondo*, en la obra colectiva *El Tribunal Constitucional*, Volumen II, Instituto de Estudios Fiscales, 1981.
- FRUTOS MEJÍAS, Luisa María. *Conceptualizaciones sobre Ordenación del Territorio y su aplicación al desarrollo regional de Extremadura*. Estudios Territoriales, núm. 3, 1981.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Antonio. *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*. Contenido en la *Revista de Estudios Territoriales RET*, nº 1 y 4, 1980 y 1981.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ª Ed. Civitas, Madrid 1981.
- GARCÍA MACHO, Ricardo. Obra colectiva *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Thonsom-Civitas, Navarra 2007.
- GARCÍA ROCA, Francisco Javier y SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *La asignación de competencias en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, en *Primeras jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, HAEE/IVAP, Oñati, 1983.
- GARCÍA RUIZ, José Luís. *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública 2007.



GEORGE CAZES, Robert Lanquar y RAYNOUARD, Ives. *Láménagement touristique*, 4ª Edición, Que sais-je?, París 1993.

GÓMEZ OREA, Domingo. *Ordenación Territorial*. Ediciones Mundi-Prensa y Editorial Agrícola Española. Madrid 2001.

GONZÁLEZ HABA, José Luís y MARTÍNEZ DÍEZ, Roberto. *Ordenación territorial en una nueva situación*. "Ciudad y Territorio": Revista de Ciencia Urbana, núm. 1, 1980.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. *Urbanismo y Ordenación del Territorio*. 3ª Edición, Editorial Aranzadi, Navarra 2006.

- *La Jurisprudencia Constitucional en materia de Ordenación del Territorio*. Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, enero-abril 2000, Tomo I, Editorial Aranzadi, pp. 1890.

GUAITA MARTORELL, Aurelio. *División territorial y descentralización*. Instituto de de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975.

HERNÁNDEZ LAFUENTE, Adolfo. *Estatutos de Autonomía para Ceuta y Melilla*, Ed. Algazara, Málaga 1995.

HILDENBRAND SCHEID, Andreas. *Política de Ordenación del Territorio en Europa*. Universidad de Sevilla .Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996.

- *La Política de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia*, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 230/2006

IZQUIERDO BARRAGÁN, Mercedes. *Desarrollo de las Competencias del Estatuto de Autonomía Para Andalucía*. Varios autores. Coordinación de la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía. Edición de la Consejería de Relaciones Instituciones Junta de Andalucía. Sevilla, 2001.

IZQUIERDO CARRASCO, Manuel. *Marco general de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía*, contenido en la obra colectiva *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, coord. MIGUEL AGUDO ZAMORA, Fundación Centro de Estudios Andaluces (CENTRA), Sevilla 2008.

JANIN-RIVOLIN. *What happened for planning? Italy after EU intervention*. EURA Conference: Urban and spatial European policies: levels of territorial government. EU and urban development strategies. Turín, 18 al 20 Abril, 2002.

JIMÉNEZ DORANTES, Manuel. *Coordinación Interadministrativa en la Ordenación Territorial*. Editorial Marcial Pons, Barcelona 2003.

LARRODERA LÓPEZ, Emilio. *Urbanismo y Ordenación Territorial*. Curso de Ordenación del Territorio, Colegio de Arquitectos de Madrid, 1982.

LARUMBE BIURRUM, Pedro María. *El territorio de la Comunidad Autónoma: Notas Jurídicas*. de la Colección Cuadernos Autonómicos, nº 7. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati- Bilbao 1988.

LÁZARO ARAUJO, Laureano. *El FEDER y la política regional comunitaria*. Papeles de Economía Española, nº 35 (1988).

LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano y VERA JURADO, Diego José. *La Ordenación del Territorio (Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia)*. Revista Jurídica de Navarra, Separata Julio-Diciembre 2005, nº 40.

LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano. *Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía*, Ed. Iustel, Madrid 2007.

LÓPEZ MENUDO, Francisco. *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Obra colectiva, ed. Thomson-Civitas, Navarra 2008.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Introducción al Derecho Urbanístico*. Editorial Marcial Pons. Madrid, 2005.

- Estudios Jurídicos Sobre Ordenación del Territorio, Editorial Aranzadi, Pamplona 1995.
- *La política regional y la ordenación del territorio en Derecho español*, en ob. Col.. Condiciones Institucionales de una política europea de Ordenación del Territorio (Coord. Marcou y H. Siedentopf), Zaragoza, 1994.
- *Fundamentos de una ordenación del territorio sectorial*. Autonomías, nº 14, Barcelona julio 1992.

- *Planificación territorial*. Revista de Administración Pública, núm. 114, septiembre-diciembre 1987.
- *Urbanismo Municipal y Ordenación del Territorio*, REDA, número 82, 1994.

LÓPEZ RODÓ, Laureano. *La Ordenación Territorial y las Comunidades Autónomas*, Estudios Territoriales, número 43, 1981.

MARCOU, Gérard y HEINRICH SIEDENTOPF, Aragón. *Condiciones institucionales de una Política Europea de Ordenación del Territorio*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Zaragoza, 1994.

MARCOU, Gérard. *El Marco Institucional de la Ordenación del Territorio y de las Políticas de Desarrollo espacial*, en la obra colectiva *Condiciones Institucionales de una Política Europea de Ordenación del Territorio*, Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, 1994.

MARIÑAS OTERO, Gerardo. *El Estatuto de Autonomía para Galicia, de 6 de abril de 1981: Estudio comparado con los de otras nacionalidades del Estado*, Ed. G. Mariñas, Madrid 2000.

MARTÍN MATEO, Ramón. *Economía, desarrollo, ecología y ordenación del territorio*, Revista de Derecho Urbanístico núm. 110, 1988.

MARTÍN REBOLLO, Luís y LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *La Ordenación territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*. Civitas-Comunidad de Madrid, Madrid 1987.

MARTÍN REBOLLO, Luís. Prólogo a la obra de FERNANDO LÓPEZ RAMÓN en su obra *Estudios Jurídicos Sobre Ordenación del Territorio*, Editorial Aranzadi, Pamplona 1995.

- *La Ordenación del Territorio: una función autonómica entre las competencias estatales y la autonomía local*, en el volumen *Instituciones Autonómicas: Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Cantabria*, Santander, Universidad de Cantabria, Asamblea Regional de Cantabria, 1993.

- *Ordenación del Territorio y Urbanismo. Derecho público de Cantabria: (estudios sobre el Estatuto y el derecho de la Comunidad de Cantabria)*, 2003.
- MARTÍNEZ DE ANGUIA, Pablo. *Planificación física y Ordenación del Territorio*. Editorial Dykinson, Madrid 2006.
- MARTÍNEZ DÍEZ, Roberto. *Pasado, presente y futuro de la Ordenación del Territorio en España*. Colección *Ciudad y Territorio*, número 1, 1983, pág. 57. Publicado en: *Ciudad y Territorio*, n.55 (1983:ene./marzo).
- MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián y SALAS HERNÁNDEZ, Javier. Artículo conjunto *El nuevo regionalismo y la llamada regionalización de la Planificación Económica*, recogido en la obra *Descentralización Administrativa y Organización Política: T.III: Nuevas fórmulas y tendencias*. Madrid, Editorial Alfaguara 1973.
- MEDIANILLA CABO, José Vicente. *El régimen jurídico de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales*. Editorial Montecorvo, Madrid 2002.
- MEILÁN GIL, José Luís. *Las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas: gradación y límites*, dentro del libro-homenaje al Profesor Fernando Garrido Falla, *Actualidad y Perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX*, Vol. 1, Editorial Complutense, Madrid 1992.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel. *Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico*. Documentación Administrativa, núm. 230-231, abril-septiembre de 1992.
- *Ordenación del Territorio y medio ambiente. Problemas de articulación*, Estudios de Derecho y Gestión Ambiental, 1999.
  - *La Ordenación de playas y sus problemas jurídicos: en especial el tema de las competencias concurrentes*, Revista de Derecho Urbanístico, núm. 76, 1982.
- MOLA DE ESTEBAN CERRADA, Fernando. *Desarrollo regional y planificación urbanística*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 27, 1972.
- MONTANER ROSELLÓ, Jaime. *La ordenación del territorio en Andalucía. Balance de una etapa y perspectivas*. Revista de Estudios Regionales, nº 22, 1988.

MONTILLA MARTOS, José Antonio. Obra colectiva *Estatuto de Andalucía, novedades respecto del Estatuto de 1981. La nueva configuración jurídica del Derecho autonómico de Andalucía* (coord. F. BALAGUER CALLEJÓN), Edit. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2007.

MUNAR FULLANA, Jaume. Obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*, Thonsom Civitas, Navarra 2008.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Vol. 1º, Editorial Civetas, Madrid 1982.

- *Las relaciones entre los ordenamientos jurídicos estatal y autonómicos en el urbanismo*. En el Volumen colectivo *Urbanismo y Comunidades Autónomas*, ECAP-AETU-ACTU, Barcelona 1990.

NAVARRO ATIENZA, Manuel. *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo*, obra colectiva, Instituto Andaluz de Administración Pública 2008.

NÉMERY, Jean\_Claude. *De la liberté des comunes dans l'aménagement du territoire*, París, LGDJ, 1981.

ORTIZ SÁNCHEZ, Mónica. *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía: Ley Orgánica 2-2007, de 19 de marzo*, Instituto Andaluz de Administración Pública 2008.

PALLARÉS MORENO, Manuel. *La Ordenación del Territorio*, en *Revista de Estudios Regionales*, Vol. VII extraordinario, 1982.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Ordenación del Territorio. El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial*. Madrid, Centro de Estudios Ramón Aceres, 1997.

- *Legislación general en materia de urbanismo*, varios autores. Editorial Aranzadi, Pamplona 1998.

- *La Ordenación Territorial: un reto para el Estado de las Autonomías*. *Revista de Estudios de Administración Local*, núm. 226, 1985.

- *El Ordenamiento autonómico de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística: fundamentos, condicionamientos, alcance y composición*. En ob. Col. *Derecho canario de la ordenación de los*

recursos naturales, territorial y urbanística (Dir. Por el mismo autor), Madrid, 1999.

- *La organización administrativa de la ordenación del territorio*, RDU núm. 105, 1987.

- *Manual de Derecho Administrativo*. Parte especial. Edit. Ariel, 1998.

PAREJO NAVAJAS, Teresa. *La Estrategia Territorial Europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, editorial Marcial Pons, Madrid 2004.

PEMÁN GAVÍN, Ignacio. *Límites contenidos en el artículo 149.1 de la Constitución Española a las competencias autonómicas en materia de ordenación territorial y urbana*. Revista de Derecho Urbanístico, núm. 107, 1988.

PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso. *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*. Editorial Marcial Pons, Madrid, 1998.

- *La Ordenación del Territorio, una encrucijada de competencias planificadoras*. Revista Electrónica de Administración Pública, Número 147. Septiembre-diciembre de 1998.

- *Hacia la racionalización del uso de los recursos naturales: La planificación ambiental*. Revista de Derecho Urbanístico, nº 165, 1998.

- *Las relaciones entre los Planes de Ordenación del Territorio y el Planeamiento Urbanístico*. Ponencia pronunciada en Huelva en el marco de las Jornadas del POTA organizadas en las capitales de provincia de Andalucía entre los días 20 de junio y 30 octubre de 2007.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, VVAA, Edersa, Madrid, 1984.

PÉREZ MORENO, Alfonso. *Urbanismo y desarrollo regional: Contenido del nuevo Regionalismo*. REDA, nº 8, 1976.

POMED SÁNCHEZ, Luís. *¿El abandono de la concepción francesa de la Ordenación del Territorio?* Revista Aragonesa de Administración Pública, números 6 y 7, Zaragoza junio-diciembre 1995.

RACIONERO, Luís. *Sistema de Ciudades y Ordenación del Territorio*. Ed. Alianza Universidad, Madrid 1978.

REBOLLO PUIG, Manuel, JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio y LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano. *Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía*. Editorial Iustel, Madrid 2007.

RÍOS VEGA, María Teresa. *El Sistema Urbano Andaluz: Una aproximación teórico-práctica a su estudio y a la planificación en Ordenación del Territorio* (2007).

RIVERO TORRE, Pedro. *Sector eléctrico en España*. Revista de Economía nº 1 junio 2009.

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M<sup>a</sup> Luísa. *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos (régimen jurídico)*. Junta de Andalucía, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla 2004.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román. *Territorio. Ordenar para Competir*, Ed. Netbiblo. La Coruña 2010.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, Francisco y ZOIDO NARANJO, Florencio. Artículo conjunto: *Desarrollo territorial y evaluación de la diversidad y desigualdad interregional. Una aproximación desde Andalucía*. Boletín de la A.G.E. Nº 32-2001.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, Francisco. *Plan de ordenación del territorio de Andalucía: bases y estrategias*. Revista de Estudios Regionales, nº 53, 1999, pág. 239.

- *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. Cuadernos Geográficos, 37 (2005-2).

RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, Luís. *El acercamiento actual entre los escenarios del planeamiento territorial y urbanístico*. Ponencia del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Fundicot, Gijón 3 al 6 de julio de 2001.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo José. *La disciplina constitucional del Patrimonio Histórico en España*, en Patrimonio Cultural y Derecho, número 4, 2000.

RULLÁN SALAMANCA, Onofre. *El medio físico de las Islas Baleares: Soporte de las Directrices de Ordenación Territorial*. Ed. Dirección General de ordenación del Territorio y del Medio Ambiente del Gobierno Balear, 2006.

SÁENZ DE BURUAGA, Gonzalo. *Ordenación del Territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*. Editorial Guadiana, Madrid 1969.

- *Ordenación territorial y proceso autonómico*, Curso de Ordenación del Territorio, Colegio de Arquitectos de Madrid, 1982.
- *Sentido de la Ordenación Territorial en la España actual*. Estudios Territoriales nº 7, Madrid 1982.

SALOM PARETS, Aina. *Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas por la normativa territorial y urbanística*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid julio 2011.

SÁNCHEZ BARRILAO, Juan Francisco. *Agua y obras hidráulicas en la obra colectiva Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, dir. F. BALAGUER CALLEJÓN, edit. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2007.

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel. *El sistema económico de la Constitución Española*, Madrid, Editorial Civitas, 1992.

- *Ordenación del Territorio y Urbanismo. Colección de Legislación Administrativa de Andalucía*. Editorial Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica, Granada 1997.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional*, en Revista de Administración Pública, núm. 131, Madrid mayo-agosto 1993.

- *La Autonomía Local: Antecedentes históricos y significado constitucional*, Ed. Civitas, Madrid 1990.

SANZ GANDÁSEGUI, FRANCISCO. *La articulación de las competencias estatales sobre obras públicas de interés general en materia de infraestructuras de transportes y la de Ordenación Territorial y el Urbanismo*, en *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Editorial Tirant lo Blanc, Valencia 2002.

SEGADO VÁZQUEZ, Francisco; GARCÍA MARTÍN, Antonio y ROSIQUE CAMPOY, Manuel. *Ordenación del Territorio*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Murcia 1996.

SIERRA GÓMEZ, Javier. *Reflexiones en torno a la nueva ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas*. Revista Anales de Derecho. Universidad de Murcia, nº 21, 2003.



SOLA TEYSSIERRE, Javier. *Ordenación territorial y urbanística de las zonas turísticas*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla 2007.

TEJEDOR BIELSA, Julio. *Gobierno del Territorio y Estado Autonómico*. Editorial Tirant Lo Blanc, Valencia 2001.

TORRES RIESCO, Juan Carlos. *España sin política de ordenación del territorio*. La revista municipal, nº 59. Barcelona, 1983.

- *Propuestas para una política de ordenación del territorio en España*, Revista Estudios Territoriales, núm. 8, 1982.

VALENZUELA RUBIO, Manuel. *Territorio y expansividad económica. Tendencias y perspectivas en la Comunidad Autónoma de Madrid*. Estudios Territoriales, núm. 25, Madrid 1987.

VANDELLI, Luciano. *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Ministerio para las Administraciones públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1992.

VELOSO PUIG, Enrique. *El medio ambiente, fundamento racional de la planificación territorial*, Documentación Administrativa, núms. 184 de 1979, y 186 de 1980.

VERA JURADO, Diego José. *Derecho Urbanístico de Andalucía. Comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*). Varios Autores. Editorial Tirant Lo Blanc, Valencia 2003.

ZOIDO NARANJO, Forencio. *Geografía y Ordenación del Territorio*. Artículo contenido en la revista Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia. Barcelona, nº 16, abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos.

- *Andalucía, cohesión y diversidad territorial*. Revista Scripta Nova, Revista de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. VI, número 128, de 1 de noviembre de 2002.

ZURITA LAGUNA, Ángel. *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco: (actas de las II Jornadas de Estudio sobre el Estatuto de Autonomía, San Sebastián días 11, 12, 13 y 14 de diciembre de 1990)*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1991.

- *Ordenación del Territorio*, en la obra colectiva *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco: (actas de las II Jornadas de estudio sobre el Estatuto de Autonomía, celebradas en Donostia-San Sebastián los días 11, 12, 13 y 14 de diciembre de 1990)*. Instituto Vasco de Administración Pública, 1991.



## ÍNDICE DE SENTENCIAS CITADAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DEL TRIBUNAL SUPREMO

### Índice de Sentencias citadas del Tribunal Constitucional

STC 32/1981, de 28 de julio (BOE de 13 de agosto de 1981). Ponentes: Francisco Rubio Llorente, Rafael Gómez-Ferrer Morant y Ángel Escudero del Corral.

STC 37/1981, de 16 de noviembre. (BOE de 28 de noviembre de 1981)  
Ponente: Francisco Rubio Llorente.

STC 42/1981, de 22 de diciembre (BOE de 14 de enero de 1982). Ponente: Rafael Gómez-Ferrer Morant.

STC 1/1982, de 28 de enero (BOE de 26 de febrero de 1982). Ponente: Francisco Tomás y Valiente.

STC 18/1982, de 4 de mayo (BOE de 18 de mayo de 1982. Suplemento al número 118. Corrección de erratas, BOE de 9 de junio de 1982). Ponente: Angel Escudero del Corral.

STC 19/1982, de 5 de mayo (BOE de 18 de mayo de 1982). Ponente: Antonio Truyol Serra.

STC 69/1982, de 23 de noviembre (BOE de 29 de diciembre de 1982, Suplemento al nº 312). Ponente: Francisco Tomás y Valiente

STC 71/1982, de 30 de noviembre (BOE de 29 de diciembre de 1982). Ponente: Jerónimo Arozamena Sierra.

STC 2/1983, de 28 de abril (BOE de 17 de febrero de 1983). Ponente: Ángel Escudero del Corral.

STC 16/1983, de 10 de marzo (BOE del 12 de abril de 1983). Ponente: Jerónimo Arozamena Sierra.

STC 32/1983, de 28 de abril. (BOE de 17 de mayo de 1983). Ponente: Francisco Tomás y Valiente.

STC 42/1983, de 20 de mayo. (BOE de 17 de junio de 1983). Ponente: Rafael Gómez-Ferrer Morant.

STC 76/1983, de 5 de agosto. (BOE de 18 de agosto de 1983). Ponente: Gloria Begué Cantón.

STC 113/1983, de 6 de diciembre (BOE del 11 de enero de 1984). Ponente: Francisco Tomás y Valiente.

STC 11/1984, de 2 de febrero (BOE de 18 de febrero de 1984). Ponente: Francisco Rubio Llorente.

STC 53/1984, de 3 de mayo (BOE: 128 Suplemento, 29 de mayo de 1984). Ponente: Jerónimo Arozamena Sierra.

STC 77/1984, de 3 de julio (BOE de 30 de julio de 1984). Ponente: Angel Latorre Segura.

STC 83/1984, de 24 de julio (BOE de 24 de agosto de 1984). Ponente: Francisco Rubio Llorente.

STC 95/1984, de 8 de octubre (BOE de 31 de octubre de 1984). Ponente: Antonio Truyol Serra.

STC 123/1984, de 18 de diciembre (BOE de 11 de enero de 1984). Ponente: Luis Díez-Picazo y Ponce de León.

STC 80/1985, de 4 de julio (BOE de 17 de julio). Ponente: Francisco Rubio Llorente.

STC 143/1985, de 24 de octubre (BOE de 26 de noviembre de 1985). Ponente: Ángel Escudero del Corral.

STC 144/1985, de 25 de octubre (BOE de 26 de noviembre de 1985). Ponente: Manuel Díez de Velasco Vallejo

STC 8/1986, de 21 de enero (BOE de 12 de febrero de 1986). Ponente: Manuel Díez de Velasco Vallejo.

STC 11/1986, de 28 de enero (BOE de 12 de febrero de 1986). Ponente: Francisco Tomás y Valiente.

STC 56/1986, de 13 de mayo. (BOE de 13 de junio de 1986). Ponente: Angel Latorre Segura.

STC 82/1986, de 26 de junio (BOE de 4 de julio de 1986). Ponente: Antonio Truyol Serra.

STC 96/1986, de 10 de julio (BOE de 23 de julio de 1986). Ponente: Jesús Legina Villa.

STC 99/1986 de 11 de julio (BOE de 23 de julio de 1986). Ponente: Gloria Begué Cantón.

STC 146/1986, de 25 de noviembre (BOE de 10 de diciembre de 1986). Ponente: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

STC 27/1987, de 27 de febrero (BOE de 24 de marzo de 1987). Ponente: Gloria Begué Cantón.

STC 106/1987, de 25 de junio (BOE de 9 de julio de 1987). Ponente: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

STC 13/1988, de 4 de febrero (BOE de 1 de marzo de 1988). Ponente: Antonio Truyol Serra.

STC 104/1988, de 8 de julio (BOE de 25 de junio de 1988). Ponente: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

STC 152/1988, de 20 de julio (BOE de 24 de agosto de 1988). Ponente: Antonio Truyol Serra.

STC 181/1988, de 13 de octubre (BOE de 5 de noviembre de 1988). Ponente: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer.

STC 186/1988, de 17 de octubre (BOE de 7 de noviembre de 1988). Ponente: Ángel Latorre Segura.

STC 213/1988, de 11 de noviembre (BOE 12 de diciembre de 1988). Ponente: Ángel Latorre Segura.

STC 227/1988, de 29 de noviembre (BOE de 23 diciembre 1988). Ponente: Jesús Leguina Villa.

STC 15/1989, de 26 de enero (BOE de 20 de febrero de 1989). Ponente: Luis Díez-Picazo y Ponce de León.

STC 72/1989, de 20 de abril (BOE de 22 de mayo de 1989). Ponente: Eugenio Díaz Eimil.

STC 90/1989, de 11 de mayo (BOE de 14 de junio de 1989). Ponente: Luis López Guerra.

STC 103/1989 (BOE de 4 de julio de 1989). Ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo.

STC 170/1989, de 19 de octubre (BOE de 7 de noviembre de 1989). Ponente: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo- Ferrer.

STC 172/1989, de 19 de octubre (BOE de 7 de noviembre). Ponente: Vicente Gimeno Sendra.

STC 214/1989, de 21 de diciembre (BOE de 11 de enero de 1990). Ponente: José Luis de los Mozos y de los Mozos.

STC 17/1990, de 7 de febrero (BOE de 1 de marzo de 1990). Ponente: Carlos de la Vega Benayas.

STC 36/1991, de 14 de febrero (BOE de 18 de marzo de 1991). Ponente: Francisco Rubio Llorente.

STC 46/1991, de 28 de febrero (BOE de 27 de marzo de 1991). Ponente: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

STC 147/1991 (BOE de 29 de julio de 1991). Ponente: Eugenio Díaz Eimil.

STC 149/1991, de 4 de julio (BOE de 29 julio de 1991). Ponente: Francisco Rubio Llorente.

STC 14/1992, de 10 de febrero (BOE de 3 de marzo de 1992). Ponente: Jesús Leguina Villa.

STC 85/1993, de 8 de marzo (BOE de 15 de abril de 1993). Ponente: Carles Viver Pi-Sunyer.

STC 168/1993, de 27 de mayo (BOE de 21 de junio de 1993). Ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo.

STC 319/1993, de 27 de octubre (BOE de 30 de noviembre de 1993). Ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo.

STC 36/1994, de 10 de febrero (BOE de 17 de marzo de 1994). Ponente: Carles Viver Pi-Sunyer.

STC 165/1994, de 26 de mayo (BOE de 25 de junio de 1994). Ponente: Luis López Guerra.

STC 102/1995, de 26 de junio (BOE de 31 de julio de 1995). Ponente: Rafael de Mendizábal Allende.

STC 197/1996, de 28 de noviembre (BOE de 3 de enero de 1997). Ponente: Julio Diego González Campos.

STC 118/1996, de 27 de junio (BOE de 29 de julio de 1996). Ponente: Tomás S. Vives Antón.

STC 21/1997, de 10 de febrero (BOE de 14 de marzo de 1997). Ponente: Julio Diego González Campos.

STC 28/1997, de 13 de febrero (BOE de 14 de marzo de 1997). Ponente: Fernando García-Mon y González-Regueral.

STC 61/1997, de 20 de marzo (BOE de 25 de abril de 1997). Ponentes: Enrique Ruiz Vadiño y Pablo García Manzano.

STC 133/1997, de 16 de julio (BOE de 6 de agosto de 1997). Ponente: Rafael de Mendizábal Allende.

STC 206/1997, de 27 de noviembre (BOE de 30 de diciembre de 1997). Ponente: Rafael de Mendizábal Allende.

STC 15/1998, de 22 de enero (BOE de 22 de enero de 1998). Ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo.

STC 40/1998, de 19 de febrero (BOE de 17 de marzo de 1998). Ponente: Pedro Cruz Villalón.

STC 65/1998, de 18 de marzo (BOE de 22 de abril de 1998). Ponente: Vicente Gimeno Sendra.

STC 89/1998, de 21 de abril (BOE de 20 de mayo de 1998). Ponente: Vicente Gimeno Sendra.



STC 132/1998, de 18 de junio (BOE de 17 de julio de 1998). Ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo.

STC 149/1998, de 2 de julio (BOE de 30 de julio de 1998). Ponente: Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.

STC 225/1998, de 25 de noviembre (BOE de 30 de diciembre de 1998). Ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo.

STC 306/2000, de 12 de diciembre (BOE de 16 de enero de 2001). Ponente: Pablo Cachón Villar.

STC 159/2001, de 5 de julio (BOE de 26 de julio de 2001). Ponente: Guillermo Jiménez Sánchez.

STC 204/2002, de 31 de octubre (BOE de 31 de octubre de 2002). Ponente: Vicente Conde Martín de Hijas.

STC 14/2004, de 12 de febrero (BOE de 10 de marzo). Ponente: Vicente Conde Martín de Hijas.

STC 51/2004, de 13 de abril (BOE de 18 de mayo). Ponente: Eugeni Gay Montalvo.

STC 194/2004, de 4 de noviembre de 2004 (BOE de 2 de diciembre de 2004). Ponente: Eugeni Gay Montalvo.

STC 101/2005, de 20 de abril (BOE de 20 de mayo de 2005). Ponente: Ramón Rodríguez.

STC 46/2007, de 1 de marzo (BOE de 27 de marzo de 2007). Ponente: Pablo Pérez Tremps.

STC 31/2010, de 28 de junio (BOE de 16 de julio de 2010). Ponente: María Emilia Casas Baamonde.

STC 30/2011, de 16 de marzo (BOE de 11 de abril de 2011). Ponente: Pascual Sala Sánchez.

### **Índice de Decisiones citadas del Tribunal Supremo**

STS de 20 de mayo de 1986, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo.

STS de 30 de noviembre de 1987, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo.

STS de 28 de septiembre de 1990, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo.

STS de 17 de mayo de 1993, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo.

STS de 11 de octubre de 1994, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo.

STS de 15 de febrero de 1999, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo.

STS de 1 de febrero de 2000, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo.

STS de 25 de febrero de 2000, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo.

STS de 12 de febrero de 2001, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo.

STS de 20 de febrero de 2003, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo.

STS de 13 de junio de 2011, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª.