

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO FUNCIÓN PÚBLICA Y EL ALCANCE DE SU CONCEPTUACIÓN

Spatial planning as Public Authorities Function and the significance of its conceptualization

BERNARDO SÁNCHEZ PAVÓN

Doctor en Derecho Administrativo
Consejo Consultivo Principado de Asturias

Recibido: 06/07/23
Aceptado: 31/10/23

Resumen

La ordenación del territorio, cuyos albores en España se encuentran ligados a los planes de desarrollo de mediados del pasado siglo, es considerada como una función pública de incuestionable relevancia en nuestros días. El presente artículo pretende adentrarse en el porqué del carácter de función pública de la ordenación del territorio y la importancia de una adecuada conceptualización de esta, partiendo de que la amplitud de su contenido permitiría a las instancias competentes dotarla de una mayor operatividad.

Palabras clave: ordenación del territorio, funciones públicas, urbanismo, planificación económica, desarrollo regional.

Abstract

The spatial planning, started in Spain through the development plans from the middle of the last century, is a very important function of public authorities in all Europe nowadays. This paper wants to bring up the subject of the relevance to accomplish a proper conceptualization and a correct specification of what must be understood by spatial planning. All this with the main purpose of guaranteeing the maximum operability of planning.

Key words: spatial planning, regional planning, public authorities, spatial policy, town planning, regional development.

1. Frontispicio de la ordenación del territorio en España: la planificación económica del desarrollismo

Los trascendentales ingresos de España en el Fondo Monetario Internacional (1958), el Banco Mundial (1958) y en la OECE (1959) fueron precedidos por un Plan de Estabilización —existiendo fundadas razones para sostener que aquéllos habrían venido condicionados a la aprobación de este último¹—, implementado a través del Decreto-Ley 10/1959, de 21 de julio, de ordenación económica², y al que siguieron tres planes de desarrollo: el Primer Plan aprobado mediante la Ley 194/1963, de 28 de diciembre³, el Segundo Plan a través de la Ley 1/1969, de 11 de febrero⁴, y el Tercer Plan por la Ley 22/1972, de 10 de mayo⁵. Si bien la línea planificadora positivizada normativamente se cerró con el tercero, cabe recordar que alcanzó la fase de elaboración un Cuarto Plan cuya intención habría sido extenderse al periodo comprendido entre 1976 y 1979, pero que no llegó, definitivamente, a alcanzar las páginas del Boletín Oficial del Estado.

Los planes de desarrollo no sólo constituyeron el marco para la nueva política económica del régimen franquista, sino que se convirtieron en la raíz primigenia de la planificación del desarrollo regional en España.

Desde el punto de vista de la planificación territorial, RICHARDSON sostiene que a partir del Segundo Plan se evidencia el “compromiso de implicar mucho más a los gobiernos provinciales y municipales en ejecución del plan”⁶ y aprecia una línea evolutiva en la planificación regional: el Primer Plan habría hecho hincapié en una meta agregada, sus medidas de política regional serían de carácter *ad hoc* y sometidas a una estrategia de intervención en puntos específicos; el Segundo Plan habría pretendido ir más lejos, considerando las regiones como conceptos funcionales, prestando mayor atención al objetivo de reducir las desigualdades regionales de renta e integrando en mayor medida la planificación sectorial y la espacial; el Tercer Plan habría seguido la huella de los anteriores, tratando de integrar la política regional dentro de una estructura de planificación nacional y sectorial para

1 En este sentido, CAVALIERI, E. (2014).

2 BOE núm. 174, de 22 de julio de 1959, págs. 10005 a 1007.

3 BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1963.

4 BOE núm. 37, de 12 de febrero de 1969.

5 BOE núm. 113, de 11 de mayo de 1972.

6 RICHARDSON, H. W. (1976): 123 *in fine*-124. Indica el autor que, pese a la implicación en mayor medida de las autoridades provinciales y locales en la implementación de los planes (verbigracia, en los programas de infraestructura turística), el nivel de participación de estas se habría mantenido muy limitado (circunscrito a la contribución financiera a unos proyectos “planeados en Madrid y puestos en práctica en las regiones por los agentes locales de los ministerios”), pues, amén de su mínima intervención en la fase de preparación, la tarea de ejecución habría recaído sobre los ministerios.

conseguir la eficaz vertebración del territorio, con lo que ello conlleva de una mayor atención a la dimensión del espacio en las decisiones de gasto público⁷.

Por otra parte, advierte RICHARDSON que se patentizó la necesidad de reforzar los lazos entre la planificación sectorial y la regional: en primer lugar, con una política urbana nacional para los centros metropolitanos⁸, urbanos y rurales; en segundo lugar, con una política de localización industrial más claramente definida y completada con una gama de instrumentos (Polígonos Industriales, Polos de Desarrollo y la Gran Área⁹); en tercer lugar, garantizando la coherencia entre las medidas dispersas, especialmente dentro del contexto de los programas regionales selectivos¹⁰.

Tal y como se ha indicado, existió una serie de trabajos enderezados a la elaboración de un Cuarto Plan, destinado a cubrir el periodo 1976-1979 y que no alcanzó a ver la luz; no obstante tal circunstancia, RICHARDSON llegó a perfilar sus líneas directrices¹¹, no sin dejar de advertir acerca de lo arriesgado de la anticipación de un eventual contenido final. En su opinión, el elemento más importante de lo que pudo haber llegado a constituir el Cuarto Plan, y por lo que a la planificación regional se refiere, habría sido la figura del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, que pretendía erigirse en instrumento a largo plazo a combinar con estrategias territoriales a medio plazo (políticas para los diferentes tipos de áreas: urbanas, rurales, zonas turísticas, zonas de promoción industrial, etc.) y con programas territoriales a corto plazo (políticas sectoriales, decisiones de infraestructura, instrumentos de planificación urbano-regional, etc.). La idea subyacente a la figura del Plan Nacional de Ordenación del Territorio era la de proporcionar

7 RICHARDSON, H. W. (1976): 126.

8 Recuerda RICHARDSON que las áreas metropolitanas en España se perfilaron con base en la población, el nivel de desarrollo socioeconómico y el grado de planificación urbana, configurándose seis de estas (cada una de las cuales debía alcanzar, en torno a 1980, un tamaño mínimo de 750.000 habitantes) y, en un nivel inmediatamente inferior, diecisiete metrópolis de equilibrio (con un tamaño mínimo poblacional, hacia 1980, de 250.000 habitantes). *Vide* RICHARDSON, H. W. (1976): 127.

9 Un proyecto piloto de Gran Área de Expansión fue iniciado en Galicia, encaminado hacia una planificación regional que abarcara la del sector industrial, la de la organización y la del transporte e infraestructura general. Esta estrategia de vertebración del territorio consistía en seleccionar espacios adecuados —en territorios huérfanos de procesos de industrialización espontánea— para estimular la instalación de complejos industriales a gran escala, mediante la designación de suelo apto para tal uso y asignándose el resto de suelo a los usos agrícolas, turísticos y relativos a otros sectores económicos.

10 RICHARDSON, H. W. (1976): 127.

11 RICHARDSON, H. W. (1976): 133 y sigs. En relación con los aspectos organizativos de esta fase de preparación, RICHARDSON refiere que los “tecnócratas” habían abandonado la Administración, dejando a muchos departamentos huérfanos de aquellos cualificados planificadores que habían concebido los planes desde su origen y moldeado su forma, patrón y filosofía.

una estructura completa para la planificación espacial, resonando en esta institución —y al margen de innegables afinidades con instrumentos parejos existentes en Francia— los ecos del ambicioso Plan Nacional de Urbanismo introducido por la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio trataba de ensamblar los provinciales, municipales y demás planes físicos en una estructura que cubriera todo el país y aunque las nuevas propuestas eran mucho más amplias, subsistía el énfasis en la planificación física del uso del suelo y el propósito de extenderse a la totalidad del territorio nacional. A pesar de la inevitable cautela en relación con el resultado final, RICHARDSON defiende la hipótesis de que la designación de los usos del suelo habría sido el instrumento clave para la distribución espacial de la población, de las actividades económicas y de la red de transporte, enfoque del que disiente, puesto que, en su opinión, tales decisiones no deben ser adoptadas en función de unos preestablecidos usos del suelo, sino ser consideradas como variables a determinar simultáneamente con ellos.

Al margen de lo que quedó sobre la mesa de los planificadores, el único intento encaminado a la puesta en funcionamiento de una auténtica planificación territorial fue la reforma de la Ley del Suelo, operada a través de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, evidentemente imbricada con los trabajos preparatorios del Cuarto Plan de Desarrollo y que pretendió responder a la necesidad de una política de territorial de reajuste espacial, tras los problemas observados en la ejecución de los tres primeros¹².

La citada reforma de la Ley del Suelo, de 2 de mayo de 1975, creó la figura del Plan Director de Coordinación Territorial, instrumento diseñado para garantizar la conexión del planeamiento físico con el planeamiento socioeconómico y cuya misión consistiría en fijar, dentro de las previsiones de los Planes de Desarrollo, las grandes directrices que habrían de orientar y coordinar la ordenación urbanística del territorio, estableciendo el marco físico para el desarrollo de las previsiones de la planificación económica y social. Con este esquema, se trataba de recuperar un planeamiento integral y básico capaz de reunir en su seno todas las iniciativas y acciones que incidiesen sobre el territorio; de esta forma, el artículo 8.2 d) del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, indicaba que los Planes Directores deberían incluir el señalamiento de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas. Una vez incorporada al plan Director esta referencia a las infraestructuras, los Ayuntamientos venían obligados, en el plazo máximo de un año, a acomodar las prescripciones de sus Planes

12 Sobre esta materia vide: PAREJO ALFONSO, L., (1979): 27 y sigs.; BASSOLS COMA, M., (1981): 49 y sigs.

Generales¹³. El paso siguiente consistiría en comprobar si los proyectos concretos de ejecución de las obras a realizar se ajustaban al planeamiento municipal¹⁴.

El sistema pergeñado no prosperó en la praxis ante la inexistencia de su principal basamento: los Planes Directores Territoriales. Éste, y no otro, fue el problema capital para la implementación de una política de ordenación del territorio basada en una “coherencia por escalones”, puesto que ausente la planificación territorial de nivel superior (planes directores), la de nivel inferior (planes municipales) carecía de referente al que ajustarse.

En definitiva, cabe concluir que en este periodo, si bien se habrían sentado las bases para su ulterior desarrollo, la ordenación del territorio no alcanzó el carácter “función” asumida por los poderes públicos, sino que, como mantiene DE MIGUEL, todo se redujo a un conjunto de heterogéneas y dispersas acciones encaminadas a corregir los desequilibrios regionales¹⁵.

2. La ordenación del territorio tras la Constitución de 1978

La función ordenadora del territorio, ha señalado LÓPEZ RAMÓN¹⁶, cobró una nueva dimensión tras la Constitución de 1978, al admitir esta que las Comuni-

13 Artículo 9.2 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

14 En base a este esquema, el legislador generalizó la exigencia de licencia para las obras y actividades que pudieran suponer una transformación del suelo. Los proyectos de infraestructuras, elaborados por el ministerio o la entidad competente, deberían ser objeto de licencia municipal salvo que mediaran razones de urgencia o excepcional interés público, en cuyo caso el trámite de licencia era sustituido por una comunicación del proyecto al Ayuntamiento para que éste, en el plazo de un mes, lo estudiara y comprobara su conformidad con el planeamiento municipal, arbitrándose una eventual discordancia por el Consejo de Ministros a quien correspondería decidir si el proyecto contrario al Plan General habría de realizarse y, por ende, ordenar la propia revisión del plan afectado.

15 DE MIGUEL GARCÍA, P., (1984): 2251 y sigs. El autor hace referencia a técnicas tan diversas como los Planes Coordinados para el Desarrollo Económico-Social de ciertas zonas (Plan Badajoz, Jaén, Sudeste, Tierra de Campos, ...), las distintas acciones dirigidas a proporcionar el equipamiento comunitario básico de pequeños núcleos de población (Planes Provinciales de Obras y Servicios, Comarcas de Acción Especial, obras en régimen de Acción Comunitaria), la política de Polos Industriales, las medidas para la descongestión de áreas saturadas, las Zonas de Preferente Localización Industrial, los Polígonos Industriales, las Grandes Áreas de Expansión Industrial, los Planes Directores Territoriales de Coordinación, la actuación de ciertas empresas públicas como las Sociedades de Desarrollo Regional, la utilización del sistema crediticio e, incluso, el otorgamiento a las Comunidades Autónomas de recursos económicos estatales. Todas ellas, al parecer de LÓPEZ RAMÓN, técnicas carentes del necesario impulso de racionalidad y coherencia en su diseño, por más que en el origen de algunas pudieran identificarse ciertas previsiones contenidas en los tres Planes de Desarrollo Económico y Social del período 1963-1975.

16 LÓPEZ RAMÓN, F., (1987): 142. Señala el autor que “La función ordenadora del territorio ha cobrado una nueva dimensión, incluso podría decirse que se ha asentado como tal, al

dades Autónomas asumiesen competencias al respecto. El artículo 148.1.3^a de la Constitución les ofreció, sin ambages, la materia “ordenación del territorio” y, como cabía esperar, la totalidad de los Estatutos de Autonomía procedió a incorporarla como competencia exclusiva, por lo que, *a priori*, las potestades normativas y ejecutivas sobre la materia aparecerían reservadas a estas.

No obstante lo dicho, la interpretación sistemática de los preceptos constitucionales lleva a reconocer la existencia de ciertas materias atribuidas al Estado que inciden, de forma transversal, sobre la ordenación del territorio¹⁷, a saber: garantía de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (artículo 149.1.1^a de la Constitución); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13^a de la Constitución); puertos y aeropuertos de interés general (artículo 149.1.20^a de la Constitución); ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad (artículo 149.1.21^a de la Constitución); aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma (artículo 149.1.22^a de la Constitución); legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (artículo 149.1.23^a de la Constitución); obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma (artículo 149.1.24^a de la Constitución) y defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español (artículo 149.1.28^a de la Constitución). En definitiva, parafraseando al Tribunal Constitucional, “este tipo de competencias de las que es titular el Estado, si bien no persiguen de forma directa la ordenación del territorio, sí [...] viene a condicionar la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas” (STC 40/1998, de 19 de febrero, Fto. Jco. 30º; STC 204/2002, de 31 de octubre, Fto. Jco. 7º; STC 20/2016, de 4 de febrero de 2016, Fto. Jco. 2º).

Los antes referidos títulos competenciales suponen inexcusables condicionamientos al ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial por parte de las Comunidades Autónomas, pero, por añadidura y en la medida en que ésta procede a una localización de actividades económicas e infraestructuras en el espacio, dos razones exigirían una muy activa postura del Estado en la materia: por un lado, la necesidad de planificar la configuración de las obras públicas, infraestructuras y transportes de interés general del Estado; por otro, la previsión constitucional

referirse a ella la Constitución de 1978, permitiendo que todo Estatuto de Autonomía asuma competencias en esa materia (art. 148.1.3.º de la Constitución)”.

17 Sobre esta materia pueden consultarse los siguientes trabajos: COSCULLUELA MONTANER, L., (1979): 14 y sigs.; MUÑOZ MACHADO, S., en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., (1980): 354.

—por improbable que se antoje su implementación en nuestros días— de llevar a cabo una planificación general de la actividad económica a nivel estatal¹⁸.

Ahora bien, más allá del mero condicionamiento sobre la capacidad decisoria de las Comunidades Autónomas, basado en una transversalidad competencial, ¿existe base suficiente para legitimar una ordenación territorial a nivel estatal? Lo cierto es que no todo quedaría en un plano puramente teórico o doctrinal (SALA ARQUER advierte, incluso, sobre la conveniencia de elaborar una ley estatal de ordenación del territorio¹⁹), pues la práctica legislativa ha ofrecido un ejemplo, aunque fallido, en esta orientación. El artículo 9 del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico condicionaba el ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que afectasen a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales de interés general, a las directrices generales que pudiesen establecer los planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución. La Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983 declaró este precepto inconstitucional; no obstante, la razón de su disconformidad con la Carta Magna residía en que, desde el punto de vista competencial, la primacía del plan habría de derivar directamente de la Constitución y los Estatutos y no de una norma emanada del legislador estatal, esto es, el Tribunal Constitucional no descarta que el Estado pueda, a través de los planes previstos en el artículo 131 de la Constitución, fijar las bases de la ordenación de la economía en general y de sectores económicos concretos —dado que el artículo 149.1.13.^a de la Constitución no establece límites en cuanto al contenido material de la planificación económica—, pero lo que no puede es establecer una ley cuyo único objetivo sea el de delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, pues ello corresponde, exclusivamente, a la Constitución Española y a los Estatutos de Autonomía²⁰.

18 A este respecto, el 131 de la Carta Magna permite al Estado “planificar la actividad económica general”; sin embargo, esta planificación ha de efectuarse de conformidad con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y con el asesoramiento de las organizaciones de agentes económicos. Sobre la cuestión, *vide*: BASSOLS COMA, M., en GARRIDO FALLA, F. (1981).

19 SALA ARQUER, J. M. (1980).

20 La Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto de 1983, indica que: “El art. 9, en su ap. 1.º, condiciona el ejercicio de las competencias del Estado y de las CC.AA. que afecten a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales de interés general, a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al art. 131 de la CE. / Se trata de un precepto de contenido indeterminado, tanto por lo que se refiere a las competencias cuyo ejercicio se limita, dada la falta de precisión semántica del término “afectar”, como a las limitaciones a que ha de someterse dicho ejercicio, ya que se remite a las directrices generales de un plan que sólo tendrá existencia en el futuro. / En cualquier caso, el art. 9.1 supone, en definitiva, una reformulación del ámbito competencias del Estado y de las CC.AA. definido por la CE y los EE.AA. El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad

Probablemente a resultas de esta malograda tentativa, el Estado ha rehusado entrar a la explicitación de una planificación territorial de ámbito nacional, limitándose a prever, siempre que la legislación sobre la materia así lo disponga, su participación en la llevada a cabo por las Comunidades Autónomas; así, la disposición adicional octava del texto refundido de Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, LSRU), aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, indica que:

“La Administración General del Estado podrá participar en los procedimientos de ordenación territorial y urbanística en la forma que determine la legislación en la materia. Cuando así lo prevea esta legislación, podrán participar representantes de la Administración General del Estado, designados por ella, en los órganos colegiados de carácter supramunicipal que tengan atribuidas competencias de aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística.”

Dicho esto, la planificación territorial de índole estatal, de existir, debiera ser elaborada mediante un procedimiento *ad hoc* –obviamente, todavía sin desarrollar– y que resultase acorde con los requisitos del artículo 131 de la Constitución, puesto que, en definitiva, se trata de una plasmación territorial de la potestad estatal de planificar la economía²¹. Por otra parte, habría de resultar compatible y coherente con la diversa planificación sectorial de infraestructuras (de carreteras, aeroportuaria, portuaria, ferroviaria, hidrológica, etc.), erigiéndose así en un instrumento planificador de naturaleza compleja: un “plan de planes”.

del precepto, frente a las alegaciones de los recurrentes, arguyendo que el art. 9.1 se limita a proclamar la primacía del plan económico general del art. 131.1 en materia de planificación territorial y programación de recursos naturales. Pero lo cierto es que, desde el punto de vista competencial la primacía del plan habrá de derivar de la CE y de los EE.AA. y no cabe tratar de establecerla en una norma emanada del legislador estatal. Este puede, a través de los planes previstos en el art. 131 CE, fijar las bases de la ordenación de la economía en general y de sectores económicos concretos -dado que el art. 149.1.13 CE no establece límites en cuanto al contenido material de la planificación económica-, pero no puede establecer una norma que no tenga otro objetivo que el de delimitar las competencias del Estado y de las CC.AA. Por ello, con independencia de que el contenido del art. 9.1 resulte o no conforme a la CE, el precepto es inconstitucional” (Fto. Jco. 14º).

- 21 A este respecto, conviene recordar que el artículo 9.1 del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico de 29 de julio de 1982 preveía: “el ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten a la utilización del Territorio (...) se ajustará en todo caso a las Directrices generales que establezcan los Planes *aprobados conforme el artículo 131 de la Constitución*”. Si bien es cierto que este artículo fue posteriormente declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, como ha tenido ocasión de señalar LÓPEZ RAMÓN (LÓPEZ RAMÓN, F. (1987): 146), esta no cuestionó la competencia estatal para aprobar las Directrices territoriales.

3. La ordenación del territorio como función

La delimitación del concepto “función pública” ha venido de la mano de su diferenciación con el de “servicio público” y muy particularmente, como advierte MEILÁN GIL²², en relación con ciertas actividades tales como las prestaciones sanitarias (artículo 43 de la Constitución), la educación (artículo 27 de la Constitución) o la televisión (artículo 149.1.27^a de la Constitución) a las que la doctrina –y en no pocas ocasiones el legislador– suele denominar “servicios públicos asistenciales” o “servicios públicos objetivos”²³.

ARIÑO ORTIZ efectúa una detallada exposición de las diferencias entre “funciones públicas del Estado” y “servicios públicos”²⁴, señalando, entre otras, las siguientes:

- a. Las funciones del Estado se encontrarían en los fines esenciales de éste, esto es, dentro de su actividad propiamente soberana; mientras que el servicio público encuentra su auténtico sentido en la consecución de fines que no constituyen la razón de ser de aquél y, por ello, su titularidad originariamente estuvo en manos de la iniciativa privada, siendo razones coyunturales las que exigieron o permitieron su asunción por el Estado (insuficiencias en la prestación, incapacidad para la financiación, etc.). Las funciones son esenciales para la vida del Estado, los servicios son indispensables para la vida social.
- b. La función pública, dadas su inherencia y esencialidad, es de incuestionable titularidad estatal; por su parte, el servicio público no supone el ejercicio de poderes soberanos, tratándose de prestaciones de índole técnica y delegables.
- c. La función pública se ejecuta siempre en régimen de Derecho público, mientras que el servicio público puede llevarse a cabo recurriendo al Derecho privado.
- d. La función pública es una actividad coactivamente impuesta, mientras que el servicio público no se impone, sino que se ofrece.

Son varias, pues, las diferencias entre funciones del Estado y servicios públicos, pero la que se nos antoja como auténticamente primordial sería una: las funciones se encuentran entre los fines esenciales del Estado. Esto es lo verdaderamente trascendental, pues todas las demás (régimen jurídico, imposición coactiva, traspaso a los particulares, etc.) son, aunque relevantes, simples derivadas de la inherencia a la organización estatal.

22 MEILÁN GIL, J. L. (199): 383-384.

23 SÁNCHEZ PAVÓN, B. (2016): 1-28.

24 ARIÑO ORTIZ, G. (1999): 491 y sigs.

Llegados a este punto, conviene precisar, por obvio que se antoje, que al hablar de “funciones del Estado” se está haciendo referencia al Estado-organización en su conjunto y no exclusivamente a la Administración General del Estado, esto es, alcanzando a unas Comunidades Autónomas —constitucionalmente titulares, no se olvide, de las competencias sobre ordenación territorial—, que, tal y como viene señalando el Tribunal Constitucional desde bien temprano, forman parte inseparable de aquél²⁵.

Las notas de inherencia y esencialidad de las funciones públicas conllevan, en nuestra opinión, que su declaración sea una cuestión que debiera ser abordada con especial cautela y partiendo de dos premisas: la primera, que se exigiría una norma de rango adecuado a su importancia, derivada esta tanto de la estrecha relación entre tales funciones con los derechos de los ciudadanos como de la circunstancia de que se estarían abordando aspectos afectantes a la fundamentación misma del Estado y a la asignación de responsabilidades a los poderes constituidos; la segunda, que, aún sin ser descartable la vía tácita²⁶, la relevancia de tal declaración aconsejaría que esta adoptase una forma expresa.

Desde nuestro punto de vista, y aceptando que la materia admitiría ser incardinada tanto en el ámbito constitucional como en el administrativo, la identificación de las funciones públicas encontraría su mejor acomodo en los textos constitucionales. Y ello porque semeja ser el pacto fundamental la ubicación más idónea para señalar las actividades inherentes a la organización que su parte orgánica crea. Son tan evidentes las razones para reclamar la necesidad de una norma con rango de ley para la declaración de una actividad como servicio público (que viene denominándose *publicatio*) como para defender el rango constitucional de la asunción por la organización estatal de actividades consideradas *conditio sine qua non* de su propia existencia (que podríamos denominar como *assumptio*).

Sentado lo anterior, lo cierto es que el artículo 4.1 de la vigente LSRU señala que:

“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo

25 En este sentido pueden citarse las Sentencias del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, 38/1982, de 22 de junio, y 32/1988, de 29 de febrero.

26 Con este término estaríamos haciendo referencia a la posibilidad de reconocimiento de funciones públicas no en forma expresa, sino por actos concluyentes de los que cabe deducir que se ha querido dar tal condición a ciertas actividades. Tal sería el caso del reconocimiento a los ciudadanos de ciertos derechos que sólo podrán ser debidamente satisfechos a través de la asunción de una actuación positiva por parte del Estado. Un supuesto paradigmático sería el del artículo 27 de la Constitución española que, al señalar como derecho ciudadano la educación, reclama del Estado proveer lo necesario para que ello pueda concretarse fácticamente. Lo mismo podría decirse del artículo 41 (seguridad social) o del artículo 43 (salud).

de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste.”

Así pues, es una norma con rango de ley, incardinada claramente en el Derecho administrativo, el directo basamento jurídico de la asunción, por parte de los poderes públicos, de la ordenación del territorio como función; no obstante, no cabe orillar que el ofrecimiento de la materia a las Comunidades Autónomas por parte de la Constitución, si bien no asigna directamente la función —en lógica consecuencia del principio dispositivo que informa nuestro sistema de reparto competencial—, es suficiente en aras a encontrar un engarce constitucional para tal asunción.

En otro orden de cosas, no es esta la única perspectiva que la citada Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana ofrece de la ordenación del territorio, puesto que, *ex artículo 4. 1 in fine*: “El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve”; es por ello que la ordenación del territorio, amén de su carácter de función pública, sería calificada, *ex lege*, como una potestad administrativa, extremo que proyecta ciertas sombras —al partir de una confusión entre el todo (ordenación del territorio) y la parte (planificación)—, pues se nos antoja más adecuado hablar de una función para cuyo desenvolvimiento será preciso acudir al ejercicio de ciertas potestades (reglamentaria, de programación o planificación, sancionadora, expropiatoria, etc.) que preconizar el carácter bifronte de la ordenación del territorio (como función y como potestad).

4. Acerca del contenido de la ordenación del territorio

En toda Europa, el objetivo fundamental perseguido con las políticas de ordenación territorial ha sido, en palabras de FEAL, “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”²⁷. No obstante, la cuestión de su naturaleza última y ubicación sistemática no resulta pacífica.

Francia ha evolucionado desde una concepción de la ordenación del territorio como mera ampliación del urbanismo hasta posiciones que la conciben como una promoción racional del espacio y utilización sostenible de los recursos naturales, con la finalidad de obtener un desarrollo económico armonioso y la elevación del nivel de vida de la población²⁸; a este respecto, se antoja ciertamente esclarecedora

27 FEAL LAGO, C. (1970): 61 y sigs.

28 LAJUGIE, J., DELFAUD, P. y LACOUR, C. (1979): 83 y sigs.

la postura de NÉMERY, asignando a esta disciplina la tarea de localizar los equipamientos públicos necesarios para el desarrollo económico y calificando la ordenación territorial como una “noción contingente del sistema económico”²⁹. En tal tesitura, resulta tan concreta como certera la afirmación de LÓPEZ RAMÓN al concluir que “en la doctrina y en el Derecho positivo franceses, [...] la ordenación territorial constituye la plasmación geográfica de la planificación económica”³⁰, hallándose aquí muy próximo a la opinión de DELMAS³¹. Con todo, es preciso puntualizar que la *Loi n° 95-115, du 4 février 1995, d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire*³², supuso un cierto desasimiento del carácter cardinal del componente económico de la ordenación del territorio en el país galo³³.

La perspectiva francesa ha sido favorablemente acogida por la doctrina Italiana, de entre la cual CARABBA sostiene 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”³⁴.

Como alternativa a este modelo, existen otros caracterizados por la relegación de la perspectiva económica a un segundo plano. Tal es el caso de Alemania, donde la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 1965 centra el objeto de la ordenación del territorio (*Raumordnung*) en la coordinación de las infraestructuras, la ocupación del suelo y la protección ambiental; en definitiva, en los aspectos físicos.

Por otro lado, merece ser destacada, asimismo, la figura de los *Regional Planning* de Gran Bretaña, con un enfoque especialmente medioambiental y, desde la vertiente organizativa, asentado en el ámbito local, aunque procurando evitar que las divisiones meramente administrativas desvíen la atención a la delimitación física de los espacios.

El Consejo de Europa, por su parte, procedió a abordar el objeto de la ordenación del territorio a través de la Carta Europea de Ordenación del Territorio —aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España)—, definiéndola como “*l’expression spatiale des politiques économique, sociale, culturelle et écologique de toute société*”. A su vez, señala que “*Il est à la fois une discipline scientifique, une technique administrative et une politique conçue comme une approche interdisciplinaire et globale tendant à un dé-*

29 NÉMERY, J. C. (1981): 22 y sigs.

30 LÓPEZ RAMÓN, F. (1987): 129.

31 DELMAS, C. (1963).

32 JORF núm. 31 du 5 février 1995.

33 Sobre este extremo, POMED SÁNCHEZ, L. A. (1995).

34 CARABBA, M. (1970): 1.

veloppement équilibré des régions et à l'organisation physique de l'espace selon une conception directrice” y destaca también su dimensión europea, dado que contribuiría “à une meilleure organisation du territoire européen et à la recherche des solutions aux problèmes dépassant le cadre national et vise ainsi à créer un sentiment d'identité commune”.

En definitiva, puede apreciarse que el contenido de la ordenación territorial, lejos de posiciones reduccionistas, es complejo, evolutivo y casi omnicompreensivo. Así, como señala LÓPEZ RAMÓN³⁵:

“El vocabulario de la ordenación del territorio es todavía abierto y evolutivo, permitiendo a los países europeos adoptar principios definidos en común, pero interpretándolos según sus propias necesidades. No obstante, en el Derecho comparado europeo pudiera identificarse una línea evolutiva que, desde los iniciales planteamientos económicos de la política regional y sus variantes, conduce a una planificación territorial vinculada a intereses supralocales y a grandes objetivos de protección ambiental, mejora de la calidad de vida y equilibrio regional”.

Desde el punto de vista de nuestro ordenamiento jurídico interno, es palmario que el texto constitucional no coadyuva a la tarea de concreción de lo que debe entenderse por ordenación del territorio, pero los conflictos de índole competencial sobre la materia han brindado al Tribunal Constitucional la ocasión para referirse ello. De esta forma, ha venido señalando que “la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con lo que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo” (STC 20/2016, de 4 de febrero de 2016, Fto. Jco. 2º) y que “tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial” (STC 57/2015, de 18 de marzo de 2015, Fto. Jco. 6º y STC 77/1984, de 3 de julio, Fto. Jco. 2º). La considerable extensión del objeto de la ordenación del territorio que se extrae de tales consideraciones fue también reconocida por el propio Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1991, de 4 de julio³⁶:

“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.”

35 LÓPEZ RAMÓN, F. (2005): 213.

36 Sobre la materia, *vide*, asimismo, el Dictamen del Consejo de Estado 16/2005, de 3 de febrero.

La amplitud de sus respectivos márgenes, la primacía temporal de la función y legislación urbanísticas sobre la de ordenación territorial y la contribución de aquellas al nacimiento de esta³⁷ (como ya se ha indicado, a través de la Ley del Suelo, de 2 de mayo de 1975) han deparado que ambas funciones se hallan visto imbricadas de tal forma que los instrumentos de ordenación territorial contienen, cada vez en mayor medida, disposiciones de índole netamente urbanística. En este sentido, la LSRU señala que la ordenación territorial (legislación reguladora e instrumentos de planificación), entre otras cosas, puede: vincular el suelo a un uso residencial; configurar la red de servicios mínimos para actuaciones de nueva urbanización; contribuir al diseño del régimen jurídico de las asociaciones administrativas para la participación en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano; fijar previsiones de edificabilidad y establecer, según el tipo de suelo, deberes y cargas que condicionen la patrimonialización de la edificabilidad; contribuir a la fijación de actos de conformidad, aprobación o autorización administrativa preceptivos; delimitar los usos del suelo en situación rural, así como legitimar actos y usos específicos, de interés público o social o contribuir a la determinación del contenido de los patrimonios públicos de suelo³⁸.

La intensa relación entre las funciones de ordenación del territorio y urbanística ha obligado tanto al Tribunal Constitucional como a la jurisdicción ordinaria a deslindar ambas figuras. Particularmente significativa, sobre esta labor delimitadora, resulta la reciente sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo Tribunal Supremo 490/2022, de 27 de abril, señalando, en su fundamento de derecho quinto, que:

“[...] la ordenación del territorio hace referencia a las grandes magnitudes, a las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, dirigida a evaluar las características de un determinado territorio, así como su posición y función en la economía del conjunto; mientras que el urbanismo tiene, por el contrario, una magnitud local, referida al espacio de convivencia humana y, por tanto, a una acción pública de regulación directa y precisa del uso del suelo.”

RACIONERO ya advirtió sobre la estrecha vinculación entre ambas funciones, indicando que “Aunque el planeamiento territorial comprenda otros elementos infraestructurales y ecológicos, las ciudades son el elemento principal que estructura el territorio”³⁹ y que “[...] para algunos problemas del urbanismo, la unidad adecuada de estudio y planeamiento no es la ciudad, sino un sistema de ciudades.

37 Sobre este extremo, *vide*: BASSOLS COMA, M. (1998) y LÓPEZ RAMÓN, F. (1987).

38 Artículos 3.4, (en relación con el artículo 11.1 de la misma norma), 7.1^a, 9.4 e), 11.2, 11.3, 13.1 y 51.1 de la LSRU.

39 RACIONERO GRAU, L. (1978):11.

El planeamiento de sistemas de ciudades es precisamente uno de los objetivos de la planificación territorial, u ordenación el territorio”⁴⁰.

Admitiendo todo ello, procede advertir sobre el riesgo de una auténtica fagocitación de la ordenación del territorio por parte del urbanismo, de tal manera que incluso alguna legislación autonómica —verbigracia, el Decreto Legislativo 1/2004 del Principado de Asturias, 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— ha llegado a regular de forma conjunta ambas funciones, con el problema añadido de que incluso a nivel reglamentario aparezcan también tratadas en la misma norma. Esta vía se muestra ante nuestros ojos como reduccionista y limitadora, *ex ante*, de la perspectiva que se haya de adoptar acerca de la ordenación del territorio, orientando esta hacia a una especie de urbanismo a gran escala, en línea con la imagen que de ella proyectaba la legislación preconstitucional. Por otro lado, sin que quepa excluir que los instrumentos de ordenación del territorio puedan contener prescripciones materialmente urbanísticas —lo cual resultaría plenamente conforme con las competencias que las Comunidades Autónomas tienen atribuidas *ex artículo 148.1.3ª* de la Constitución—, convendría reflexionar acerca de en qué medida puede repercutir sobre la seguridad jurídica de los ciudadanos —garantizada por artículo 9.3 de la Constitución— la promoción de una dispersión de las prescripciones relativas al urbanismo entre instrumentos de diversa índole, ora de ordenación territorial ora estrictamente urbanísticos.

5. El concepto de ordenación del territorio en el derecho positivo español y su relevancia

Una vez examinado el contenido eventual de la ordenación del territorio, procede entrar a la conceptualización que de esta han efectuado las Comunidades Autónomas, quienes, como ya ha sido dicho, ostentan, con base en el artículo 148.1.3ª de la Constitución y a tenor de sus respectivos estatutos de autonomía, la competencia para desarrollar legislativamente la materia. Para nuestros modestos fines y sin ánimo alguno de exhaustividad al respecto, bastará con acudir tan sólo a algunas de las definiciones efectuadas. A tales efectos, y en aras a sistematizar la exposición, distinguiremos entre aquellas normas que definen explícitamente la ordenación del territorio y las que no lo hacen, pero de cuyos preceptos sí cabría deducir una definición.

40 RACIONERO GRAU, L. (1978): 39.

- a) Leyes que contienen una expresa definición de ordenación del territorio
- i. Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid: “La Ordenación del Territorio es 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”⁴¹.
 - ii. 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 de Espacios Naturales de Canarias: “La actividad de ordenación de los recursos naturales, territorial, del litoral y urbanística es una función pública y corresponde, en el ámbito de sus competencias, a la Comunidad Autónoma, a las Islas y a los Municipios”⁴².
 - iii. Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria: “La ordenación territorial comprende la elaboración y aprobación de los instrumentos necesarios para planificar y plasmar en el territorio la política económica y medioambiental de la Comunidad Autónoma de Cantabria”⁴³.
 - iv. Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón: “La ordenación del territorio es competencia de la Comunidad Autónoma, su función pública se ejerce por los órganos competentes y tiene los siguientes contenidos: a) Establecer el modelo territorial de la Comunidad Autónoma, los objetivos territoriales a conseguir en función del ámbito de actuación y de los diferentes sectores de actividad, así como las estrategias y directrices para alcanzarlos; b) Definir las actividades de gestión necesarias para alcanzar el indicado modelo y objetivos territoriales; c) Gestionar y mantener actualizada la información territorial de Aragón; d) Informar los planes y proyectos con trascendencia para el territorio de la Comunidad Autónoma; e) Coordinar las actuaciones públicas y privadas de trascendencia territorial; f) Llevar a

41 Artículo 13.1 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid.

42 Artículo 2 del 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 de Espacios Naturales de Canarias.

43 Artículo 2.1 de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

cabo actuaciones tendentes a mejorar la cohesión territorial de la Comunidad Autónoma”⁴⁴.

- v. Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura: “La ordenación territorial es una función pública que comprende la planificación territorial mediante la organización y regulación de la ocupación, transformación y utilización del suelo natural, en desarrollo de las políticas social, ambiental y económica de la comunidad autónoma de Extremadura, conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible”⁴⁵.
 - vi. Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia: “A los efectos de lo previsto en la presente ley, se entiende por ordenación del territorio el conjunto de técnicas, normas, planes y criterios expresamente formulados que orienten y regulen las actuaciones y los asentamientos sobre el territorio, a fin de conseguir una adecuada interrelación entre medioambiente, población, actividades, servicios e infraestructuras con el territorio gallego en que se implantan, procurando la coherencia de las actuaciones sobre este de los distintos órganos y diferentes administraciones públicas, dentro del necesario respeto a las competencias de las mismas. [...] Igualmente, la ordenación territorial comprende la elaboración, aprobación y, en su caso, ejecución de los instrumentos necesarios para planificar y plasmar en el territorio las políticas económicas, sociales, medioambientales y culturales de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia”⁴⁶.
- b) Leyes que no contienen una expresa definición de ordenación del territorio
- i. Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León: “Serán objetivos generales de la Ordenación del Territorio en la Comunidad de Castilla y León 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”⁴⁷.

44 Artículo 4 del Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

45 Artículo 3.1 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

46 Artículo 18 de la Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia.

47 Artículo 2.2 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

- ii. Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de Baleares: “En el marco de esta Ley, la ordenación territorial en las Illes Balears tiene como objetivos fundamentales: a) Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; b) Disponer una estructura espacial adecuada que permita conseguir un desarrollo socioeconómico compatible con la utilización racional de los recursos naturales; c) Garantizar la protección y la mejora del medio ambiente”⁴⁸.
- iii. Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja: “Son fines de la actuación pública en materia de ordenación del territorio: a) Definir, proteger y mejorar la estrategia territorial de La Rioja destinada a conseguir un desarrollo sostenible y equilibrado; b) Mejorar la calidad de vida de la población riojana garantizándole un disfrute racional y equilibrado del territorio y de sus recursos; c) Coordinar la política territorial de La Rioja con la Estrategia Territorial Europea así como con la actuación territorial del Estado en La Rioja; d) Cooperar con otras Comunidades Autónomas en actuaciones territoriales conjuntas; e) Coordinar la política de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma con los intereses de los municipios que puedan verse afectados; f) Promover una gestión eficaz de los espacios, recursos y riquezas naturales, asegurando su explotación y aprovechamiento racional y garantizando a la vez la conservación y mejora del medio ambiente y de los lugares de interés cultural, social o paisajístico; g) Utilizar racionalmente los espacios de valor agrícola, ganadero, forestal u otros de carácter ecológico, preservándolos de instalaciones, actividades o cualesquiera otros usos que pudieran resultar incompatibles con su naturaleza; h) Favorecer la vertebración del territorio y su conexión con los principales núcleos residenciales y de actividad mediante el impulso y la creación de infraestructuras de comunicación y transporte; i) Garantizar la protección, conservación, recuperación y el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural, artístico, económico y etnográfico de La Rioja, sin perjuicio de su normativa específica; j) Promover el desarrollo económico y social de forma sostenible a través del fomento de las actividades productivas y generadoras de riqueza mediante la definición y regulación de usos del suelo, del vuelo y del subsuelo, de los núcleos residenciales, del establecimiento de dotaciones públicas, actividades productivas, comerciales, de transporte o similares; k) Armonizar los intereses públicos y privados y orientar las actuaciones públicas o privadas, sean sectoriales o específicas, que afecten de forma

48 Artículo 1 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de Baleares.

relevante al territorio; l) Cualesquiera otros que tiendan a conseguir una adecuada relación entre el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, su población, el medio ambiente, actividades económicas, patrimonio cultural, equipamientos, servicios e infraestructuras”⁴⁹.

- iv. Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía: “La Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 56.5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Dicha competencia comprende la ordenación, ejecución y disciplina sobre aquellas actuaciones, usos y asentamientos existentes o futuros cuya incidencia trascienda del ámbito municipal por su objeto, magnitud, impacto regional o subregional o por su carácter estructurante y vertebrador del territorio. En este sentido, tienen incidencia supralocal las actuaciones que afecten a: a) El sistema de asentamientos; b) Las vías de comunicaciones e infraestructuras básicas del sistema de transportes; c) Las infraestructuras supralocales para el ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones; d) Los equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal; e) Las actividades económicas de interés supralocal; f) El uso y aprovechamiento de los recursos naturales básicos, incluido el suelo, y en especial cuando afecte a los suelos rústicos de especial protección por legislación sectorial y a los suelos preservados por los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta Ley”⁵⁰.

A la luz de lo expuesto, puede comprobarse que existen diferencias —aunque también inevitables *meetings points*— en torno a lo que debe entenderse por ordenación del territorio; así, existe legislación autonómica que la centra más intensamente en aspectos urbanísticos y medioambientales (Madrid, Canarias o Extremadura), otra que la concibe como la plasmación territorial de la política económica (Cantabria) y otra que extiende explícitamente sus confines hasta el patrimonio y política culturales (Galicia, Castilla y León y La Rioja).

Esta sencilla y poco pretenciosa exposición resulta suficiente como botón de muestra acerca de la existencia, a nivel autonómico, no sólo de diferentes “modelos territoriales propios”, sino de “modelos propios de ordenación del territorio”, con las singularidades que ello conlleva para los correspondientes instrumentos de ordenación a la hora de concretar, en sus contenidos, las cuestiones de índole económica, urbanística, medioambiental, paisajística, etc., según las parti-

49 Artículo 2 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

50 Artículo 2 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

culares prioridades operativas de cada cual. Tal circunstancia ni remotamente debe contemplarse como una nota discordante a superar, sino como la efectiva oportunidad de configurar una ordenación territorial *ad hoc* con capacidad para rendir la mayor de las utilidades.

Aunque doctores tiene la Iglesia que sabrán responder, no encontramos razones suficientes para defender el que todas las Comunidades y Ciudades Autónomas hayan de asumir un mismo “modelo de ordenación del territorio”, prescindiendo de las muy diferentes circunstancias objetivas que se presentan entre territorios tales como Asturias y Cantabria, en comparación con otros como Madrid o el País Vasco; por no hablar de las singularidades que plantean los casos de Ceuta y Melilla, también competentes en materia de ordenación territorial ¿Pueden realmente pretender todos ellos lo mismo de la ordenación del territorio? ¿Es cabalmente admisible que para todos ellos haya de significar exactamente lo mismo el término “ordenación del territorio”?

En tal tesitura, la conceptualización a nivel legislativo lo que haya de entenderse por ordenación de territorio se convierte en una labor de extraordinaria trascendencia, muy alejada del carácter de simple ritualismo formalista con el que semeja que viene siendo abordada. Por ello, resulta imperativo renunciar tanto a la inveterada práctica de reproducir definiciones establecidas por la legislación ajena como a la dejación de la dotación de contenido a la ordenación territorial en manos de los instrumentos de desarrollo.

6. Recapitulación conclusiva

Sobre la base de lo hasta aquí expuesto, cabe efectuar, a modo de conclusión, las siguientes consideraciones:

Primera.- La ordenación del territorio es una función atribuida a los poderes públicos, por lo que se encuentra entre su fines inherentes y esenciales, resultando, desde nuestro punto de vista, desafortunado sostener —como hace la vigente LSRU— su carácter bifronte: como función y como potestad. El error, siempre a nuestro entender, partiría de la confusión entre la ordenación del territorio (el todo) con la actividad de planificación (la parte) y la solución pasaría por admitir que la ordenación del territorio es una función para cuyo desenvolvimiento será necesario acudir al ejercicio de, entre otras, la potestad de programación o planificación. La cuestión no es mero prurito de índole dogmática, sino de calado: evitar la extensión a la ordenación del territorio del carácter intrínsecamente instrumental, y no finalista, que las potestades ostentan.

Segunda.- El Estado ya lleva a cabo una ordenación del territorio a nivel nacional, pues bastaría con aunar en un solo documento los planes de infraestructuras de interés general y algunos relativos, *ad exemplum*, al turismo o a la industria para obtener un auténtico, aunque tosco, instrumento de ordenación del territorio de ámbito estatal. Y es que está fuera de toda duda que el Estado no puede carecer de una perspectiva de cómo ha de ser gestionado su territorio y de cómo proyectar en él todas y cada una de sus políticas. Los ensayos fallidos no pueden ser excusa para no explicitar, con nitidez, lo que de hecho ya se viene haciendo de forma sectorial y fragmentada.

Tercera.- Las Comunidades Autónomas no solamente pueden tener un “modelo territorial propio” —reconocido legislativa⁵¹ y jurisdiccionalmente⁵²—, consecuencia de la puesta en práctica de sus competencias sobre ordenación territorial, sino un “modelo propio de ordenación del territorio”, dando mayor o menor relevancia a las cuestiones de índole económica, urbanística, medioambiental, paisajística, etc., según su voluntad y particulares necesidades. Por ello, una adecuada concepción de lo que ha de entenderse por ordenación de territorio resulta crucial, si es que no se pretende que sean los instrumentos de ordenación los que procedan a dar contenido a esta, solución esta que se antoja insuficiente y de muy limitado alcance. El modelo de ordenación del territorio debiera ser fruto de un debate y consenso políticos más allá de los estrictamente necesarios para la aprobación de la eventual ley que la regule y que habría de plasmarse en el concepto normativo de ordenación del territorio; así pues, resulta apremiante huir de la tendencia a una inopinada reproducción de normas vigentes en otros territorios, solución que, a la vista de la experiencia ajena, puede ser útil para sortear conflictos de constitucionalidad, pero también queda lejos de atender debidamente a las necesidades propias de cada cual.

Cuarta.- Las perspectivas desde las que se puede contemplar el objeto del ordenación del territorio son, como se ha podido comprobar, múltiples, abarcando desde la consideración de esta como un segmento de la planificación económica hasta su focalización en aspectos meramente urbanísticos.

Sentadas, doctrinal y jurisprudencialmente, las diferencias entre ordenación del territorio y urbanismo, somos de los que opinan que la actual tendencia a extender con desmesura, y salvo casos muy concretos, el contenido de los instrumentos de ordenación del territorio hacia cuestiones de índole urbanística resulta

51 El artículo 3.3 *in fine* de la LSRU se refiere a este extremo de forma expresa, señalando que “La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística”.

52 Por todas, STC 57/2015, de 18 de marzo de 2015.

harto cuestionable. Dando por indiscutible que, como apuntó RACIONERO, las ciudades son el elemento principal que estructura el territorio y que el planeamiento de sistemas de ciudades es uno de los objetivos de la planificación territorial, no lo es menos que tal tendencia podría derivar, como advirtió RICHARDSON, en que la designación de los usos del suelo llegase a ser elevada a instrumento clave en la distribución espacial de la población, de las actividades económicas o de la red de transporte, desconociendo que todas ellas, por su naturaleza e importancia, son variables a determinar simultáneamente con tales usos y no destinadas a ser valoradas únicamente en función de ellos.

Por otra parte, tal tendencia plantea incuestionables problemas de seguridad jurídica, desde el mismo momento en el que tanto los administrados como los propios técnicos de las Administraciones se ven abocados, al enfrentarse a un problema de su cotidiano quehacer, a acudir no sólo a una norma o instrumento sino a varios, así como a llevar a cabo el consiguiente contraste, desde el punto de vista jurídico, entre todos ellos.

La solución no pasa, de ningún modo, por una renuncia de plano a que la legislación sobre ordenación del territorio y sus instrumentos implementadores contengan prescripciones urbanísticas —lo que puede resultar aconsejable a la par que inevitable—, sino a admitir que esto debiera hacerse con singular mesura y solamente en aquellos casos en los que, para garantizar ciertos bienes jurídicos, se aprecie que la perspectiva meramente urbanística se queda corta y es preciso acudir a una de índole superior.

Quinta.- Del amplio abanico que presenta el ámbito sustantivo de la ordenación del territorio, un segmento, que se nos se antoja esencial, semeja haber sido relegado o preterido: el económico.

Las Constituciones occidentales de la segunda mitad del siglo XX —a excepción de la portuguesa de 1976— no han sido especialmente partidarias de abordar la planificación en sus textos, pues la francesa, redactada en un marco contextual caracterizado por el recurso a tal la figura, esquivó su regulación y la italiana prefirió referirse a la “programación económica”, en vez de hacerlo a la planificación⁵³. Para DE JUAN ASENJO, la principal razón de esta parquedad se ha debido a los reparos ideológicos que siempre han existido en torno al concepto de planificación⁵⁴. ARIÑO ORTIZ explica la crisis de la idea del plan como conformador de las decisiones con base en la imposibilidad de acertar en las previsiones y de efectuar decisiones eficientes y en la desconfianza hacia el Estado como encarnación del bien común;

53 PREDIERI, A. (1963).

54 DE JUAN ASENJO, O. (1984): 208. Asimismo, MARTÍN-RETROTILLO, S. (1976): 111-143.

no obstante, admite que la pérdida de la fe en los planes generales no ha impedido que se viniesen formando marcos orientadores de ámbito sectorial⁵⁵. Dicho esto, y puestos a matizar, entendemos que la apostasía en torno a la planificación tiene más de ideológico que de sustantivo y bastaría con admitir que la planificación de la iniciativa privada si es imperativa resulta inconstitucional y si es indicativa se muestra económicamente ineficiente (salvo situaciones excepcionales), para concluir, con toda naturalidad, que el sector público, al igual que cualquier otra organización, debe planificar su actividad como *conditio sine qua non* de eficacia y eficiencia. Así lo entendió GARCÍA AÑOVEROS, a la sazón Ministro de Hacienda, en las Cortes constituyentes: “Un plan económico en una economía que parte de la propiedad privada de los medios de producción, no es más que la racionalización de la política económica a largo plazo, contemplada en su conjunto”⁵⁶.

Por nuestra parte, entendemos que desde el mismo momento en el que en los debates sobre la planificación se sustituya “actividad económica general” por “actividad económica general del sector público”, los dogmas ideológicos serán reemplazados por criterios de base científica. Como a vuelapluma se ha señalado en líneas precedentes, los últimos tiempos han sido testigos de un auténtico fervor por la planificación sectorial del sector público, de forma tal que el lugar de una planificación general es ocupado una multiplicidad de planes sectoriales que, de agregarse en un único documento, compondrían una auténtica planificación general de la actividad económica del sector público⁵⁷.

En relación con la ordenación del territorio, resulta evidente la necesidad de que preexistan unas previas pautas de índole económico a implementar territorialmente; cualesquiera que sea su apelativo y forma de explicitación (palmarios ejemplos de planificación económica a nivel autonómico lo han sido el Plan Económico para Andalucía 1984-1986 y el Programa Económico Valenciano para el período 1984-1987), han de existir. Afirmó, en su día, LÓPEZ RAMÓN que la ordenación del territorio debe partir “de las previsiones económicas” y que “Si no se tiende un puente entre las decisiones económicas y su proyección geográfica a través, precisamente, de la ordenación territorial, no será posible instrumentar una adecuada política de protección del medio ambiente”⁵⁸. Nada que añadir a las palabras de quien está reconocido como uno de los principales referentes doctrinales en la materia.

En la estela de lo apuntado, llama poderosamente la atención que las responsabilidades sobre la ordenación del territorio se residencien, prácticamente en exclusividad, en concretos departamentos con idéntica denominación —y en los que, por

55 ARIÑO ORTIZ, G. (1999): 322-323.

56 Diario de Sesiones del Congreso, nº 110, 14 de julio de 1978, pág. 4286.

57 SÁNCHEZ PAVÓN, B. (2017): 99 a 130.

58 LÓPEZ RAMÓN, F. (1987): 152.

cierto, también suelen confluír las relativas a urbanismo—, mientras permanecen marginados los competentes sobre economía, cuando, en realidad, son numerosas las razones que reclamarían para estos una distinguida posición en la materia. Resulta cuando menos paradójico que la recurrente llamada a una interdisciplinariedad en los equipos redactores de los instrumentos de ordenación territorial no se corresponda, en igual medida, con una más viva “interdepartamentalidad” en su responsabilidad y diseño.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIÑO ORTIZ, G. (1999): Principios de Derecho Público Económico, Comares.
- BASSOLS COMA, M. (1981): "Ordenación del Territorio y Medio Ambiente: aspectos jurídicos", *Revista de Administración Pública*, 95.
- BASSOLS COMA, M. (1998): "Panorama del Derecho Urbanístico español: balance y perspectivas", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 166.
- CAVALIERI, E., (2014): España y el FMI: la integración de la economía española en el sistema monetario internacional, 1943-1959, *Estudios de Historia Económica*, 65, Banco de España.
- CARABBA, M., (1970): *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, Giuffrè, Roma.
- CARDIA, C. (1986): *Problemi e strategie della pianificazione territoriale in Europa. Francia e Inghilterra a confronto*, Milano, Franco Angeli.
- COMISIÓN EUROPEA (1992): *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- CONFERENCIA EUROPEA DE MINISTROS RESPONSABLES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (2000): *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (1979): La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas, *Revista de Administración Pública*, 89.
- DE MIGUEL GARCÍA, P. (1984): *La acción territorial y los desequilibrios regionales, en Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, IEF, Madrid.
- DELMAS, C., (1963): *L'aménagement du territoire*, PUF, París,.
- DE JUAN ASENJO, O. (1984): *La constitución económica española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- FEAL LAGO, C., (1970): *La Ordenación del Territorio en Europa. Estudio de la problemática a nivel europeo y análisis de los particulares sistemas nacionales*, Ministerio de la Vivienda, Madrid.
- LAJUGIE, J., DELFAUD, P. y LACOUR, C. (1979): *Espace regional et aménagement du territoire*, Dalloz, París.

- LÓPEZ RAMÓN, F., (1987): “Planificación territorial”, *Revista de Administración Pública*, 114.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2005): “Introducción a los significados de la ordenación del territorio en Europa”, *Revista de Administración Pública*, 166.
- MARTÍN-RETROTILLO, S., (1976): “Presupuestos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa”, *Revista de Administración Pública*, 50.
- MEILÁN GIL, J. L. (1997): “El servicio público en el derecho actual”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 1: 371-386.
- MUÑOZ MACHADO, S.: Aspectos jurídicos de la Ordenación del sistema económico en la Constitución española de 1978, en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., (1980): *La distribución de las competencias económicas entre el Poder central y las Autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, IEE, Madrid.
- NÉMERY, J. C. (1981): *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, LGDJ, París.
- NÉMERY, J. C. (Dir.) (1994): *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Economica.
- PAREJO ALFONSO, L. (1979): *La Ordenación urbanística. El período 1956-1975*, Montecorvo, Madrid.
- POMED SÁNCHEZ, L. A. (1995): “¿El abandono de la concepción francesa de la ordenación del territorio? (Comentario de la Ley N° 95-115, de 4 de febrero, de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio)”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 6-7.
- PREDIERI, A. (1963): *Planificazioni e Costituzione*, Comunità, Milano.
- RACIONERO GRAU, L. (1978): *Sistema de ciudades y ordenación del territorio*, Alianza, Madrid,.
- RICHARDSON, HARRY W. (1976): *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Alianza.
- SALA ARQUER, J. M. (1980): *Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio*, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B. (2005): “Los planes especiales de los puertos de titularidad estatal como garantes de coherencia en la política de ordenación del territorio”, *CEFLegal: Revista práctica de Derecho*, 48.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B., (2016): “La positivización del concepto de servicio público”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 20.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B., (2017): “Los programas nacionales de reformas en el marco de la constitución económica”, *CEFLegal: Revista práctica de Derecho*, 192.