

LA ORDENACION DEL TERRITORIO, UNA ENCRUJADA DE COMPETENCIAS PLANIFICADORAS (*)

Por

ANTONIO ALFONSO PÉREZ ANDRÉS

Doctor en Derecho

Profesor Ayudante de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. UNA APROXIMACIÓN AL SIGNIFICADO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: I.A. *La Ordenación del Territorio: una respuesta global a los problemas que plantea la utilización del espacio físico.* I.B. *Origen, evolución y crisis de la Función Pública de Ordenación del Territorio:* I.B.1. Antecedentes urbanísticos de la Ordenación del Territorio. I.B.2. La macroplanificación socioeconómica en la génesis de la Ordenación del Territorio. I.B.3. La crisis de la superplanificación en el mundo occidental. I.C. *La doctrina española sobre el concepto de Ordenación del Territorio.* I.D. *Los objetivos de la ordenación del Territorio.*—II. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL DERECHO COMPARADO.—III. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS INSTITUCIONES EUROPEAS.—IV. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: IV.A. *La constitucionalización de la Función Pública de Ordenación del Territorio.* IV.B. *Posibilidades de encauzar la amplia Política de Ordenación del Territorio.* IV.C. *Las bases constitucionales de la ordenación territorial.* IV.D. *El reparto constitucional de las competencias conformadoras del territorio:* IV.D.1. La incidencia de la implantación del Estado de las Autonomías en la Ordenación del Territorio. IV.D.2. Un nuevo intento de clasificación de las competencias atribuidas por la Constitución al Estado y a las Comunidades Autónomas. IV.D.3. Abuso en la atribución de competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas. IV.D.4. La Ordenación del Territorio como competencia autonómica pretendidamente exclusiva. IV.D.5. La indispensable articulación de las competencias estatales con incidencia en el territorio y la competencia autonómica de ordenación del territorio: el intento de una ley coordinadora. IV.D.6. La cláusula de prevalencia del Derecho estatal del artículo 149.3 de la Constitución como norma de conflicto. IV.D.7. La regla de determinación de la competencia concurrente preferente: cláusula de cierre de preferencia de la competencia estatal. IV.D.8. Un ámbito material propio para la competencia de Ordenación del Territorio.—V. EVOLUCIÓN POSTCONSTITUCIONAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: V.A. *Las competencias estatales con trascendencia territorial: ¿existe una auténtica competencia estatal de Ordenación del Territorio?* V.A.1. El desarrollo postconstitucional de los títulos estatales sectoriales de trascendencia territorial. V.A.2. El desarrollo postconstitucional de los títulos estatales de carácter horizontal o transversal de incidencia territorial: a) La competencia estatal del artículo 149.1.1.ª CE en relación al derecho de propiedad. b) La competencia estatal en materia de planificación económica y la Ordenación del Territorio. c) La trascendencia territorial de la competencia estatal en materia de medio ambiente. V.B. *La inexistencia de una facultad verdaderamente autónoma de localización en las competencias estatales de incidencia territorial:* V.B.1. La posibilidad de una planificación territorial estatal para el ejercicio de sus competencias sectoriales. V.B.2. La necesaria superación del arcaico mecanismo de articulación interadministrativa previsto en el artículo 244 del TRLS de 1992. V.B.3. La Autonomía Local y la Regional como límites de la dimensión territorial de las competencias estatales. V.C. *Las posibilidades de armonización de las competencias administrativas de incidencia territorial:* V.C.1. La insuficiencia de los instrumentos estatales sectoriales de coordinación territorial. V.C.2. La imperiosa necesidad de instrumentos generales de convergencia de las competencias administrativas de trascen-

(*) En estas páginas se sintetizan por vía conclusiva algunas de las ideas más interesantes que se desarrollan en profundidad en el libro *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*, Editorial Marcial Pons.

dencia territorial. V.C.3. Posibilidades procedimentales para la coordinación y armonización de las competencias planificadoras sobre el territorio. V.D. *La Autonomía Local y la Ordenación del Territorio: el respeto a las competencias urbanísticas locales*. V.E. *La legislación autonómica sobre Ordenación del Territorio: algunos aspectos comunes*.—VI. LOS PLANES AUTONÓMICOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y OTROS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DE INCIDENCIA TERRITORIAL: SUS INTERACCIONES: VI.A. *La discrecionalidad de la potestad de planificación territorial: su difícil control*. VI.B. *Las Estructuras Normativas de los Planes autonómicos de Ordenación del Territorio y su inserción en el Ordenamiento Jurídico*: VI.B.1. La diversidad de sistemas de planeamiento de Ordenación del Territorio: sistemas piramidales y sistemas articulares. VI.B.2. Tipología de instrumentos de Ordenación del Territorio regulados en la legislación autonómica. VI.B.3. Los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos autonómicos de Ordenación del Territorio. VI.B.4. La gradación de la vinculatoriedad de las determinaciones contenidas en los Planes de Ordenación del Territorio. VI.B.5. La compatibilización de la política territorial autonómica con los planes y actuaciones singulares de incidencia territorial del Estado y de los Entes Locales en las Leyes autonómicas de Ordenación del Territorio: a) Los mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas regulados en la legislación autonómica de Ordenación del Territorio. b) Las relaciones de coordinación entre las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, en las Leyes autonómicas de Ordenación del Territorio. VI.C. *Otros instrumentos de planificación de incidencia territorial y su interacción con los Planes autonómicos de Ordenación del Territorio*: VI.C.1. Las interacciones entre la planificación ambiental y la de Ordenación del Territorio. VI.C.2. 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. VI.D. *Propuestas para superar el déficit de instrumentos de convergencia de las competencias administrativas, especialmente en materia de Ordenación del Territorio*.—BIBLIOGRAFÍA.

I. UNA APROXIMACIÓN AL SIGNIFICADO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

I.A. *La Ordenación del Territorio: una respuesta global a los problemas que plantea la utilización del espacio físico*

La Ordenación del Territorio es una moderna función pública, que surge tras la Segunda Postguerra Mundial, orientada 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. Por consiguiente, es una materia que obliga a un análisis interdisciplinario de la misma. Por la amplitud de sus objetivos, no puede circunscribirse a una determinada actuación o a una determinada persona jurídico-pública, pues todas estarán involucradas en el logro del Modelo Territorial que se diseñe. Dos puntos son claves en esta función pública: la coordinación de los factores meramente territoriales o físicos con los económicos y sociales; y la armonización de las actuaciones de los distintos niveles de Administración Territorial, y de éstos, a su vez, con la iniciativa privada.

Por otra parte, la planificación es la técnica jurídica más apropiada para la materialización del citado Modelo Territorial. En este con-

texto es el territorio el verdadero protagonista de toda planificación de ordenación territorial, constituyendo uno de los factores más importantes para la racionalización de las distintas políticas públicas que inciden sobre el mismo.

I.B. *Origen, evolución y crisis de la Función Pública de Ordenación del Territorio*

Debido a la macrofinalidad que encierra la función pública de Ordenación del Territorio, y a la pluralidad de objetos jurídicos a los que envuelve, referirse a sus orígenes supone tener presente la multiplicidad de los mismos. En efecto, son muchas las disciplinas diversas en las que podemos encontrar antecedentes de esta moderna función pública, desde la geografía hasta la urbanística, pasando por la economía o la sociología. Pero sus raíces más trascendentes se encuentran en dos actuaciones públicas, el Urbanismo y la Planificación Socioeconómica de vocación regional. Y es que la Ordenación del Territorio nació con la evidente finalidad de superar la falta de planificación física de los planes socioeconómicos, y como consecuencia de la incoherencia económica que venían mostrando los planes urbanísticos, y a su general desconexión con esa materia.

Por lo tanto, su origen se encuentra, por un lado, en la tendencia evolutiva hacia una concepción supramunicipal de la planificación urbanística preexistente, es decir, en su mutación hacia un superurbanismo o *urbanismo global*, como función pública de conformación social general. Y, por otro, en un proceso casi simultáneo de propagación por los países occidentales de una política económica intervencionista sustentada en la planificación indicativa del desarrollo económico, especialmente orientada al desarrollo equilibrado de los espacios regionales.

I.B.1. *Antecedentes urbanísticos de la Ordenación del Territorio.*

En cuanto a los antecedentes urbanísticos de la Ordenación del Territorio hay que partir de una primera etapa de urbanismo de intraciudad que comprende la segunda mitad del siglo XIX, en la que la ordenación integral del espacio de trascendencia supraurbana 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 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. La Ley del Suelo de 1956 supone un salto cualitativo muy importante, pues diseña un sistema integral de planes jerarquizados para una acción urbanizadora en todo el territorio, no sólo en el interior de las ciudades. Eran los comienzos del que podemos denominar Urbanismo Contemporáneo, caracterizado por una finalidad más amplia, al pretender la ordenación del espacio para adaptarlo a las exigencias sociales y económicas de cada momento. Pero no será hasta la Reforma de la Ley del Suelo en 1975 cuando por primera vez se plasme en nuestro Derecho Urbanístico la moderna concepción de la Ordenación del Territorio, muy conectada con la idea del Estado Social o Estado de Bienestar, que se había venido imponiendo en el reciente constitucionalismo europeo.

Con los Planes Directores Territoriales de Coordinación, regulados en la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 1975, se intenta, de manera pionera en nuestro Derecho Urbanístico, articular la imprescindible conexión entre la planificación física o territorial y la socioeconómica. Estos PDTC contendrían las grandes directrices que habrían de orientar la ordenación urbanística del territorio, en el marco de las previsiones de los Planes de Desarrollo Económico y Social. Parece claro que la Reforma de 1975 asume que sólo desde una dimensión regional pueden controlarse y disciplinarse todos los factores dinamizadores del proceso urbanístico. Además, considera imprescindible la coordinación interadministrativa en la materia, poniéndose de manifiesto la inadecuación de las estructuras administrativas existentes y los mecanismos de coordinación y tutela entonces previstos entre las distintas Administraciones implicadas.

A pesar de las buenas perspectivas iniciales, los PDTC fracasarían estrepitosamente. En parte se debió a la absoluta descoordinación con la Organización administrativa para la Planificación del Desarrollo. También contribuiría decisivamente el exacerbado centralismo imperante en el sistema de elaboración de los mismos. Por otro lado, la transformación del Estado Unitario en Estado Autonómico supuso la superación por la evolución sociopolítica de las previsiones normativas, lo que terminó por postergar estos PDTC, que habían nacido como planes estatales centralistas. Además, la conexión entre la planificación física y la económica, base de estos planes, se

tornó imposible desde el momento en que la segunda (sobre todo) entró en una profunda crisis en los años setenta.

I.B.2. *La macroplanificación socioeconómica en la génesis de la Ordenación del Territorio.*

Sobre los antecedentes de la Ordenación del Territorio en la Planificación Socioeconómica, es necesario señalar que hasta 1975, cuando se regulan los PDTC, las únicas fórmulas de planificación de nivel regional o nacional llevadas a la práctica eran los Planes o Programas Económicos. El origen de esta macroplanificación económica estuvo en los grandes desequilibrios interterritoriales que habían surgido tras la etapa de desarrollismo económico cuantitativo que se instaló en los países occidentales al terminar la Segunda Guerra Mundial. Con aquellos macroplanes socioeconómicos adoptados en casi todos los países occidentales (en España fueron tres Planes de Desarrollo Social y Económico —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 armónico. En ellos la ordenación territorial era un elemento más a tener en cuenta. Más adelante, dado el pobre balance obtenido por la macroplanificación indicativa de la economía nacional, sobre todo en cuanto a sus pretendidos efectos de ordenación territorial, se inició un rápido proceso de regionalización de las políticas nacionales, tanto generales u horizontales como sectoriales. Así surgiría el regionalismo funcional, en la búsqueda de un nuevo ámbito o nivel de planificación o intervención administrativa, que pudiera producir resultados más óptimos. Eran los momentos de creación de las llamadas regiones-plan, de carácter adjetivo, de apoyo a la macroplanificación.

Fruto de aquel proceso de regionalización de la política nacional surgieron los primeros instrumentos de planificación regional, los planes económicos regionales o planes de desarrollo regional, que, aunque eran de índole económica, no carecían de una clara vocación ordenadora del territorio. Es igualmente necesario tener en cuenta que en muchos países, entre ellos el nuestro, el movimiento del regionalismo funcional o adjetivo se mezcló en algunos momentos con reivindicaciones de un regionalismo político que, poco a poco, fue también dando sus frutos, en nuestro caso con la Constitución española de 1978 y el nacimiento del Estado de las Autonomías.

I.B.3. La crisis de la superplanificación en el mundo occidental.

Todo este proceso de macroplanificación entró en una profunda crisis, generada fundamentalmente como consecuencia de la recesión económica causada inicialmente por la subida del precio del petróleo. Una de sus características fue el rechazo generalizado a la planificación indicativa de carácter pretendidamente centralizador. También se entablaría una fuerte crítica funcionalista de la superplanificación, pues las técnicas de planificación aplicadas no funcionaron como se esperaba en la mayoría de los casos. Otro factor agudizador de la crisis fue el renacimiento de una ideología neoliberal, que encontró en esta forma de planificación ciertas limitaciones indeseables de la libertad de iniciativa de los agentes privados. En definitiva, la crisis relegaría la política de Desarrollo Económico Regional y la de Ordenación del Territorio a un plano totalmente accesorio o secundario, por la falta de recursos, unida a la descoordinación imperante.

Sin embargo, en la actualidad asistimos en nuestro país, como en otros de nuestro entorno, a la resurrección de la planificación a gran escala; fenómeno que tiene su base en el relanzamiento experimentado por la Planificación Económica Regional, especialmente desde la Unión Europea, y, en nuestro caso, en el auge adquirido por la función pública de Ordenación del Territorio, con una concepción muy amplia y sustentada fundamentalmente en competencias autonómicas.

I.C. La doctrina española sobre el concepto de Ordenación del Territorio

En cuanto a la doctrina española sobre el concepto de Ordenación del Territorio, no hay una postura unánime; las conexiones económicas, sociales, políticas, etc., que se dan en torno a la ordenación territorial son tan complejas que ello determina las variopintas posiciones doctrinales que se vienen adoptando. Consideramos, en ese sentido, que no se pueden agrupar todas las posturas doctrinales simplemente en dos grandes concepciones, una amplia o francesa y otra estricta o alemana; la realidad es más compleja que eso. Hay que agruparlas al menos en: un primer grupo 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. Un segundo grupo integra las posiciones doctrinales que, de una u otra forma, en-

cuentran un elemento diferenciador en la Ordenación del Territorio frente a la ordenación urbanística, un *plus* sustancial o de fondo, unos objetivos distintos, una nueva función pública que acomete la ordenación del espacio con unas perspectivas radicalmente novedosas. Dentro de este segundo gran grupo hay tres subgrupos: 1.º) los que consideran que la Ordenación del Territorio supone una trascendental e innovadora función coordinadora de todas las actividades con incidencia física sobre el territorio; 2.º) los que como dato definidor o diferenciador de la Ordenación del Territorio consideran que debe consistir en una técnica de plasmación geográfica de la planificación económica; y 3.º) los que han adoptado una postura ecléctica entre los dos subgrupos anteriores, al mantener que se trata de una función pública tan global que supone la coordinación de todas las políticas que inciden en la conformación del espacio, incluyendo entre ellas la ordenación macroeconómica, que ocupa para éstos un lugar especialmente destacado. Y, finalmente, en un tercer grupo encontramos a los 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.

I.D. *Los objetivos de la Ordenación del Territorio*

Entre los objetivos que con carácter general pueden predicarse de la Ordenación del Territorio podemos señalar: alcanzar el adecuado desarrollo regional; terminar con los desequilibrios territoriales que el crecimiento económico espontáneo provoca inevitablemente; llevar a cabo una ordenación desde un nivel más amplio, el supralocal, con una perspectiva más integral de los problemas territoriales; establecer la vocación de las distintas zonas del territorio globalmente considerado; diseñar un completo sistema de ciudades; coordinar y armonizar las políticas y planificaciones sectoriales con incidencia territorial; equilibrar el desarrollo socioeconómico con el cuidado del medio ambiente; y, en suma, mejorar la calidad de vida.

II. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL DERECHO COMPARADO

La disparidad que presentan los distintos países de nuestro entorno sobre esta función pública es una realidad indiscutible, dificultando enormemente la importación de instrumentos, mecanismos o

ideas para la resolución de los problemas que plantea. En cada país, lógicamente, se ha adoptado una determinada concepción, dependiendo de los específicos problemas con que había que enfrentarse. El sistema adoptado depende en gran medida de la organización política del Estado y de la distribución de las competencias en la materia entre los distintos Entes Públicos implicados. 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. 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 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.

III. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

Hasta el momento, no se ha otorgado en el Derecho Comunitario Originario ninguna competencia integral o genérica a la Unión Europea para la planificación u ordenación del territorio. Sin embargo, es posible encontrar otros títulos competenciales a través de los cuales la Unión Europea 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. 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, 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.

IV. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

IV.A. *La constitucionalización de la Función Pública de Ordenación del Territorio*

En la Constitución española de 1978 no se define el concepto de Ordenación del Territorio. Pero, al menos, su mención en el artículo 148.1.3.º CE ha supuesto la consagración de la Ordenación del Territorio como una función pública independiente y autónoma; aunque, como simple materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, la Ordenación del Territorio ha sido asumida por la Carta Magna en su acepción más estricta al aparecer desligada de toda una serie de materias de indudable trascendencia territorial, destacando, sobre todo, su disgregación definitiva de la planificación económica. En realidad, es necesario distinguir entre la Función Pública de Ordenación del Territorio, por un lado, y, por otro, los distintos títulos competenciales en los que ésta se articula para ser distribuida entre los diferentes Entes Territoriales del Estado Compuesto. En ese sentido, resulta imprescindible reconstruir el concepto de Ordenación del Territorio inmanente en la Constitución, practicarle una *cirugía reparadora*, sobre la base de una serie de prin-

cipios constitucionales de orden territorial, los cuales permiten una interpretación amplia e integradora de esta función pública, deduciéndose de ellos un modelo constitucional de ordenación territorial.

IV.B. *Posibilidades de encauzar la amplia Política de Ordenación del Territorio*

Para encauzar esta imprescindible y amplia Política de Ordenación del Territorio algunas posibilidades sobresalientes, entre otras, son: 1.^a) Abordar la aprobación de una Ley de Armonización (art. 150.3 CE), que podría denominarse Ley de Armonización de la Política de Ordenación del Territorio, facultad que hay que interpretar restrictivamente, y limitarla a aquellos principios de imprescindible observancia para evitar perjuicios importantes para el interés general. 2.^a) Otra posibilidad sería que el legislador estatal dictara una Ley Marco (art. 150.1 CE) sobre las materias de su competencia que inciden en la conformación del territorio, de tal manera que, con posterioridad, las Comunidades Autónomas podrían dictar normas en materia de Ordenación del Territorio más amplias, que aborasen en todos sus aspectos esta amplia función pública. 3.^a) Otra interesante opción sería aprobar una Ley-Plan de la Actividad Económica General, según las previsiones del artículo 131 CE, posibilidad que aún permanece inédita, y en la cual podrían contenerse importantes precisiones, criterios, determinaciones y condicionamientos para una Política Nacional de Ordenación del Territorio.

IV.C. *Las bases constitucionales de la ordenación territorial*

Todas las funciones públicas encomendadas a los distintos poderes públicos están orientadas de manera finalista al cumplimiento de unos valores superiores comunes que recoge la Constitución. En el Texto Constitucional habremos de encontrar, pues, el fundamento último para cualquier actividad de tales poderes públicos. En concreto, respecto a la función pública de Ordenación del Territorio hay que tener especialmente presentes: el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; el derecho a la igualdad; el derecho de propiedad privada; el derecho a la libertad de empresa; la calidad de vida como valor jurídico constitucionalmente reconocido; el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado; la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para la más equitativa distribución

de la renta regional y personal; el derecho a una vivienda digna; la obligación de los poderes públicos de garantizar y promover la conservación y el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico; el respeto de la Autonomía Regional y de la Autonomía Local; el principio de uniformidad de las condiciones de vida; el principio de solidaridad, y el principio de unidad del Estado, este último con tres facetas a destacar: la de unidad política, la unidad de mercado o económica, y la unidad del Sistema Administrativo, es decir, unidad y continuidad de la Organización Administrativa.

IV.D. *El reparto constitucional de las competencias conformadoras del territorio*

IV.D.1. *La incidencia de la implantación del Estado de las Autonomías en la Ordenación del Territorio.*

La puesta en marcha del Estado de las Autonomías dificulta enormemente la posibilidad de llevar a cabo una planificación de ordenación del territorio integral, de amplios objetivos, con instrumentos homólogos y plenamente compatibles. Esta dificultad reside en que la toma de decisiones sobre la Política de Ordenación Territorial se produce en diferentes niveles territoriales al mismo tiempo. El adecuado equilibrio entre las Autonomías Territoriales y la Unidad del Sistema debe alcanzarse a través de fórmulas de coordinación y cooperación abiertas y flexibles. En el nuevo Estado de las Autonomías está impedida la existencia de relaciones piramidales basadas en la jerarquía de los planes entre sí, siendo necesario evolucionar hacia la implantación de relaciones articulares entre los distintos instrumentos de planeamiento, especialmente cuando se enfrentan planes territoriales integrales con planes sectoriales de incidencia sobre el territorio.

IV.D.2. *Un nuevo intento de clasificación de las competencias atribuidas por la Constitución al Estado y a las Comunidades Autónomas.*

El reparto constitucional de competencias es una cuestión clave, pues del mismo dependerá la efectiva cuota de poder que detendrá cada Ente Territorial, suponiendo por tanto la materialización del reconocimiento constitucional de los distintos tramos de autonomía política. En este sentido es fundamental tener presente en todo mo-

mento el capital principio de la igualdad formal de todas las competencias, con lo que ningún poder constituido podrá tener atribuida la competencia de la competencia. En cuanto a la clasificación de las distintas competencias por razón de su contenido hay que diferenciar entre competencias exclusivas plenas, competencias exclusivas relativas y, por otro lado, las competencias concurrentes; teniendo en cuenta que las competencias exclusivas relativas serán al mismo tiempo concurrentes. La concurrencia entre competencias podrá tratarse de concurrencia originaria, en cuyo caso estaremos ante competencias compartidas (que serán competencias legislativas compartidas o competencias sobre materias compartidas), o de concurrencia práctica o funcional (que podrá consistir en concurrencia espacial o física, o en concurrencia material).

IV.D.3. *Abuso en la atribución de competencias exclusivas a las Comunidades Autónomas.*

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 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.

IV.D.4. *La Ordenación del Territorio como competencia autonómica pretendidamente exclusiva.*

Todos los Estatutos han asumido la competencia sobre ordenación del territorio calificándola como de exclusiva, término que se ha utilizado en este y en otros muchos supuestos con un sentido marcadamente equívoco, siendo así que la calificación jurídica y el alcance de las competencias no pueden derivarse únicamente de la lectura aislada de la denominación que reciben en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el Bloque de la Constitucionalidad. Debido a la imposibilidad de un desapoderamiento al Estado de sus competencias desde la competencia autonómica de ordenación del territorio, esta última es en realidad una competencia concurrente (exclusividad relativa), teniendo en cuenta especialmente aquellas competencias estatales de clara incidencia territorial (directa o indirecta). El punto clave está en comprender que la exclusividad relativa y la concurrencia práctica o funcional son perfectamente compatibles, tanto para el caso de que se trate de concurrencia física como para el de concurrencia material. En realidad, ni siquiera las competencias exclusivas absolutas son ilimitadas, pues no pueden convertirse en compartimentos estancos, cuando menos las relativas o concurrentes. En definitiva, se ha roto el binomio entre exclusividad y monopolio, es decir, la competencia exclusiva no es soberana.

El problema de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio parte de que hubiera sido más conveniente reconocer al Estado en la Constitución cierta competencia en la materia, pudiendo haberse empleado para ello el sistema de *bases más desarrollo* u otro similar; de hecho, alguna propuesta hubo al respecto en el proceso de elaboración del Texto Constitucional.

IV.D.5. *La indispensable articulación de las competencias estatales con incidencia en el territorio y la competencia autonómica de ordenación del territorio: el intento de una ley coordinadora.*

Es imprescindible la articulación de las competencias estatales de incidencia territorial con la competencia autonómica de ordenación del territorio. Para ello debe ponerse fin con urgencia al período de paralización de la actividad normativa del Estado sobre relaciones interadministrativas en materia de ordenación territorial que se ini-

ció tras el fracasado Proyecto de LOAPA en 1982, debiendo dictarse una Ley General de Coordinación de la Actividad Administrativa sobre el Territorio (o una Ley general de relaciones interadministrativas), pues una cuestión tan trascendental no puede afrontarse des-coordinadamente, como hasta ahora ha venido ocurriendo, desde las distintas leyes sectoriales del Estado de desarrollo de sus competencias de incidencia territorial y desde las distintas leyes autonómicas de Ordenación del Territorio, en la medida de sus posibilidades.

La articulación de las competencias de trascendencia territorial ha de encontrar su solución en técnicas concretas que permitan materializar el deber general de colaboración interadministrativa, de carácter tanto cooperativo como coordinador. Para ello es fundamental realizar una lectura participativa de la autonomía política, cimentando tales técnicas en el principio de unidad y continuidad de la Organización Administrativa, y en el principio no escrito de lealtad al Sistema de la Constitución. Además, estas técnicas coordinadoras, de gran trascendencia en la articulación de todas las competencias en general, cobran especial importancia en el campo de la acción territorial, donde se da la concurrencia de tantos títulos competenciales.

IV.D.6. *La cláusula de prevalencia del Derecho estatal del artículo 149.3 de la Constitución como norma de conflicto.*

Con la calificación como exclusiva de la competencia autonómica de ordenación del territorio se trata, entre otras cosas, de evitar la aplicación del principio de prevalencia del Derecho estatal sobre el autonómico en caso de conflicto (establecido en el art. 149.3 CE). No podemos estar a la calificación puramente nominal estatutaria de las competencias para decidir sobre la aplicabilidad de la regla de la prevalencia del Derecho estatal en caso de conflicto. La Constitución sólo pretende que las atribuciones competenciales que realmente supongan una excluyente intervención de las Comunidades Autónomas en una determinada materia impidan la aplicación de dicha cláusula de prevalencia del Derecho estatal. Por consiguiente, tratándose de competencias ciertamente exclusivas, aunque sean concurrentes (exclusividad relativa), como es el supuesto de la competencia autonómica de ordenación del territorio, en caso de conflicto no podrá aplicarse la citada cláusula. Por el contrario, si se trata de competencias compartidas, aunque formalmente se denominen como exclusivas, sí será posible la aplicación de la misma en caso de conflicto.

IV.D.7. *La regla de determinación de la competencia concurrente preferente: cláusula de cierre de preferencia de la competencia estatal.*

Para resolver las colisiones entre competencias exclusivas concurrentes, como la competencia autonómica de Ordenación del Territorio, habrá que estar a la determinación de la competencia concurrente preferente, en virtud del deslinde de sus respectivos ámbitos de actuación, para lo cual habrá que realizar una adecuada ponderación de los intereses en presencia y, posteriormente, adoptar la solución que resulte más respetuosa para todas las competencias implicadas, que, según los casos, podrá ser la estatal o la autonómica.

La colisión entre competencias no puede resolverse de manera simplista optando por la prelación total de alguno de los títulos competenciales, porque no lo ha previsto así la Constitución. En efecto, los conflictos de competencias no pueden resolverse de manera genérica, y *a priori*, a favor de una u otra, pues ello vulneraría el principio de igualdad formal de todas ellas. Hay que partir siempre de los términos concretos del conflicto, pues de ellos dependerá qué título competencial se aplica con preferencia en cada caso concreto.

Únicamente si, *in extremis*, las actuaciones estatales y autonómicas resultan irreconciliables, porque para ninguna exista otra alternativa viable a la pretendida (conflicto perfecto), entonces se declarará la primacía de la competencia estatal sobre la autonómica, pero no en virtud de la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 CE, sino en base a una interpretación conjunta del Texto Constitucional, teniendo en cuenta el principio de búsqueda del interés general, y el hecho de que por principio, según el sistema constitucionalmente previsto para el reparto de las competencias, todo título competencial autonómico tendrá siempre un límite infranqueable en las competencias estatales del artículo 149.1 CE (cláusula de cierre de preferencia de la competencia estatal).

IV.D.8. *Un ámbito material propio para la competencia de Ordenación del Territorio.*

La competencia autonómica de Ordenación del Territorio es una competencia de carácter horizontal que tiene un contenido propio y diferenciado del resto de las competencias autonómicas y estatales, y no se reduce a una suma ordenada de las competencias autonómicas de incidencia territorial. En su contenido se incluirán todo tipo de

previsiones tendentes a: la definición de los usos racionales del suelo; proporcionar las grandes magnitudes de la estructura del suelo; armonizar los impactos territoriales de las políticas sectoriales; articular territorialmente la programación económica; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; la corrección de los efectos producidos por el incontrolado crecimiento urbano-industrial; y la regulación y organización de la gestión de la Ordenación del Territorio.

V. EVOLUCIÓN POSTCONSTITUCIONAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

V.A. *Las competencias estatales con trascendencia territorial: ¿existe una auténtica competencia estatal de Ordenación del Territorio?*

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. Efectivamente, existe una atribución competencial 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. No estamos de acuerdo, por lo tanto, con la doctrina de la STC 61/1997, de 20 de marzo, relativa al TRLS de 1992, que parece considerar inadmisibile cualquier actuación estatal de planificación que condicione la política territorial de las Comunidades Autónomas. Consideramos 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 de intervención en tan amplia función pública.

V.A.1. *El desarrollo postconstitucional de los títulos estatales sectoriales de trascendencia territorial.*

Desde la promulgación de la Constitución de 1978, el legislador estatal ha ido tomando conciencia de la gran trascendencia que han de tener algunas de sus competencias en materias sectoriales sobre la Ordenación del Territorio. Entre las Leyes estatales postconstitucionales que se han dictado en desarrollo de tales títulos competenciales del Estado de carácter sectorial de gran afección para el territorio destacan: la legislación estatal postconstitucional sobre infraestructuras de comunicación terrestre (carreteras, ferrocarriles...); la legislación estatal sobre aguas; la relativa al Patrimonio Histórico-Artístico; la referente a las Costas; la de Puertos del Estado; y la que regula el transporte de energía (sistema eléctrico nacional, sector de combustibles...) y las telecomunicaciones.

En cuanto a las competencias que se refieren a bienes de dominio público de titularidad estatal, no hay que olvidar que la naturaleza demanial no sustrae a la porción de territorio de que se trate de las competencias que sobre ese ámbito físico puedan corresponder a otros Entes Públicos que no ostenten dicha titularidad. Por lo tanto, las facultades del Estado respecto del dominio público del que es titular se refieren exclusivamente a la declaración, protección y gestión del mismo, y no a otras funciones públicas, como puede ser la de Ordenación del Territorio.

V.A.2. *El desarrollo postconstitucional de los títulos estatales de carácter horizontal o transversal de incidencia territorial.*

Además de algunos títulos competenciales sectoriales de incidencia territorial, el Estado también dispone de tres competencias de carácter horizontal o transversal de gran trascendencia sobre la Ordenación del Territorio. Se trata de títulos competenciales caracterizados por una gran *vis expansiva*, con lo que desde ellos se puede llegar a condicionar de manera muy importante la política territorial autonómica. Estos son: la competencia exclusiva del Estado para 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 (art. 149.1.1.^ª CE); la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.^ª CE); y el título relativo a la protección del medio ambiente (art. 149.1.23.^ª).

a) *La competencia estatal del artículo 149.1.1.ª CE en relación al derecho de propiedad.*

No puede caerse en el error de, a través de este título competencial, convertir al legislador estatal en un legislador básico sobre el estatuto jurídico de la propiedad del suelo. La normación de un derecho o deber constitucional por la vía de este artículo 149.1.1.ª está limitada, no puede consistir en el régimen jurídico completo o acabado del mismo; no puede entenderse como un título horizontal capaz de introducirse en cualquier materia o sector por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, aunque sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional. Además, tampoco es admisible, desde las determinaciones que se establezcan en base a la dicha competencia estatal, pre-determinar el modelo territorial que han de diseñar las Comunidades Autónomas, predefinir las técnicas o instrumentos para hacerlo efectivo, ni preestablecer auténticas estrategias territoriales. Sin embargo, a pesar de todas estas limitaciones, el Estado, en base a este título competencial, y con relación sobre todo al derecho de propiedad del suelo, puede imponer importantes condicionamientos a la competencia autonómica de ordenación del territorio y urbanismo, así lo ha entendido en la nueva Ley Estatal del Suelo, Ley 6/1998, de 13 de abril.

b) *La competencia estatal en materia de planificación económica y la Ordenación del Territorio.*

Esta competencia ha sido interpretada de manera tan laxa por el Tribunal Constitucional que ni siquiera el carácter exclusivo de una competencia autonómica, como la de Ordenación del Territorio, se considera límite infranqueable a toda intervención estatal de índole económica. Por mucho que se limite su ejercicio a lo estrictamente indispensable para promover y mantener el orden económico nacional, no se podrá impedir que la planificación económica estatal incida de manera muy importante en la competencia autonómica de Ordenación del Territorio. Es admisible, pues, que el Estado, a través del artículo 149.1.13.ª CE, establezca fórmulas de coordinación económica y adopte decisiones macroeconómicas que condicionen la estrategia territorial de las Comunidades Autónomas, debido a la gran repercusión que ésta ha de tener sobre la economía en general. Sin embargo, habrá que restringir al máximo dicha imprescindible dimensión territorial de la competencia económica estatal. Así, la planificación económica estatal sólo podrá imponer condicionantes

o directrices territoriales cuando sea verdaderamente la única alternativa válida para alcanzar los objetivos de la política económica estatal. En ese sentido, con base en el artículo 131 CE, en conexión con el 149.1.13.^a, sería posible una Ley-Plan aprobado por el Estado, para coordinar las intervenciones sobre el territorio de gran trascendencia para la economía.

c) *La trascendencia territorial de la competencia estatal en materia de medio ambiente.*

En cuanto a la competencia compartida de protección del medio ambiente, el Estado no podrá, al socaire de la misma, mermar las distintas competencias autonómicas e invadirlas más allá de lo básico. A pesar de lo cual, sería admisible incluso que la Administración General del Estado elaborara un Plan Nacional para la Ordenación de los Recursos Naturales. Lo cual no supone, en absoluto, que, como se ha mantenido en algún caso, en materia de protección del medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica a las Comunidades Autónomas es menor que en otros ámbitos; no hay ningún argumento sólido de fondo para mantener ese criterio.

Acerca de la *vis* expansiva de esta competencia medioambiental, debido a su carácter transversal, no se puede encuadrar en esta materia cualquier tipo de actividad relativa a los recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora, pues los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación a las cuales la Constitución y los Estatutos han atribuido diversas competencias, entre ellas la de Ordenación del Territorio. Por otra parte, la protección del medio ambiente no sólo es una concreta función pública compartida por las distintas Administraciones Públicas; también es un principio rector que habrá de informar la actuación de los poderes públicos en todo momento. En ese sentido, la Política de Ordenación del Territorio se ha convertido en uno de los instrumentos clave para la protección del medio ambiente, habiéndose asistido a una progresiva incorporación de factores ambientales en la planificación territorial. En consecuencia, no puede entenderse ajena a los Planes de Ordenación del Territorio la finalidad de preservar el medio ambiente o determinados ecosistemas. Tales Planes podrán incidir en aspectos medioambientales siempre que busquen la finalidad de preservarlo a través de técnicas típicamente de planificación territorial, las cuales no pueden ser utilizadas desde los títulos competenciales sobre medio ambiente.

V.B. *La inexistencia de una facultad verdaderamente autónoma de localización en las competencias estatales de incidencia territorial*

V.B.1. *La posibilidad de una planificación territorial estatal para el ejercicio de sus competencias sectoriales.*

No cabe negar la legitimidad del Estado para planificar territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso, para ello, de los instrumentos que estime como más idóneos, que podrán ser parciales, referidos a algún sector concreto, o comunes a varios de ellos (Plan Nacional de Infraestructuras). En este sentido se ha expresado la STC 61/1997, de 20 de marzo. El Estado puede, de esta forma, condicionar las competencias autonómicas, aunque deberá ceñirse a lo estrictamente necesario en cuanto a sus decisiones espaciales, es decir, a lo indispensable para la satisfacción de los objetivos que les son propios. Lo que no puede el Estado en modo alguno es, por esta vía más o menos indirecta, predeterminar un determinado modelo de ordenación territorial y urbanística, pues éste le corresponde decidirlo a las Comunidades Autónomas, por designio constitucional.

V.B.2. *La necesaria superación del arcaico mecanismo de articulación interadministrativa previsto en el artículo 244 del TRLS de 1992.*

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 pre-constitucional, 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.

V.B.3. *La Autonomía Local y la Regional como límites de la dimensión territorial de las competencias estatales.*

El respeto a la dimensión territorial de las competencias estatales no está en erradicar el mecanismo de las licencias municipales para las grandes obras públicas en manos del Estado, como viene manteniendo el TS, pues el simple hecho de calificar una obra de interés general no puede dar lugar a un desapoderamiento automático de las competencias locales, ya que con ellas se afecta también a los intereses que les son propios.

Por otra parte, sea el tipo de actuación estatal territorial que sea, siempre habrá de respetarse la competencia autonómica de Ordenación del Territorio y, evidentemente, los instrumentos de planeamiento en los que ésta se desarrolle. Tras la Constitución de 1978, las Comunidades Autónomas están llamadas a constituirse en los Entes-eje de todas las decisiones sobre localización territorial. *No tiene, pues, el Estado una facultad verdaderamente autónoma de localización de las obras e instalaciones relativas a sus competencias de trascendencia territorial.* Las Comunidades Autónomas tendrán el protagonismo en dicha localización, siendo una posibilidad la regulación de una Licencia de Ordenación Territorial (o Informe de No Contradicción) para las grandes obras públicas competencia del Estado, que le correspondería otorgar a las Comunidades Autónomas, aunque, eso sí, sobre la base de un Planeamiento Autonómico de Ordenación del Territorio debidamente coordinado con las competencias estatales, y respetuoso con la que hemos denominado dimensión espacial de dichos títulos competenciales.

V.C. *Las posibilidades de armonización de las competencias administrativas de incidencia territorial*

Con 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.

V.C.1. *La insuficiencia de los instrumentos estatales sectoriales de coordinación territorial.*

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. 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.

V.C.2. *La imperiosa necesidad de instrumentos generales de convergencia de las competencias administrativas de trascendencia territorial.*

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. Además, existe un gran vacío normativo en cuanto a los meca-

nismos 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.

V.C.3. Posibilidades procedimentales para la coordinación y armonización de las competencias planificadoras sobre el territorio.

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, 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. 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. A continuación, si fuese necesario, se entraría en una segunda fase no negociada de resolución de conflictos, en la que Organos 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.

V.D. La Autonomía Local y la Ordenación del Territorio: el respeto a las competencias urbanísticas locales

En relación a las competencias de conformación espacial de las Corporaciones Locales, la legislación del Estado y de las Comunida-

des Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberán asegurar a los Entes Locales su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a su círculo de intereses. Esta intervención no ha de traducirse en simples actuaciones accesorias carentes de toda capacidad de decisión; por el contrario, ha de potenciar al máximo que los Entes Locales puedan decidir con total libertad y plena capacidad sobre su intereses territoriales junto a los del Estado y los de las Comunidades Autónomas. En materia de ordenación del territorio nada dice la LRBR de 1985, pero los Entes Locales también tienen derecho de intervención en la misma pues, aunque sean actuaciones de trascendencia supralocal, los intereses locales también se ven afectados por ellas. Sin embargo, es evidente que la cuota de intervención en materias de clara vocación local, como es la ordenación urbanística, por lógica, habrá de ser más importante que en materias de interés eminentemente supralocal, como es el caso de la Ordenación del Territorio. De esta forma, las Leyes autonómicas de Ordenación del Territorio están llamadas a concretar las competencias locales en la materia que regulan, articulando los mecanismos necesarios para el respeto de la Autonomía Local.

En la legislación urbanística y de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas se está produciendo una indebida extralimitación en las posibilidades previstas de intervención autonómica sobre los intereses de los Entes Locales. No cabe ya, tras la Constitución de 1978, una acción de tutela tan amplia como se establece en estas Leyes autonómicas, que permiten múltiples supuestos de sustitución y control de la voluntad de los municipios en materia territorial o urbanística. Si bien no habrá vulneración de la Autonomía Local cuando las facultades de suspensión de acuerdos locales otorgadas a las Comunidades Autónomas no supongan ningún control administrativo de legalidad de los actos municipales, tendentes a examinar la conformidad a Derecho de las licencias a los efectos de su confirmación, modificación o anulación, sino que, por el contrario, se trate de medidas cautelares de vigencia transitoria que pretenden salvaguardar la eficacia de las competencias autonómicas de ordenación territorial.

Por otra parte, parece obvio que la atribución de efectos directos a los Planes de Ordenación del Territorio sobre el planeamiento urbanístico debe limitarse a aspectos supramunicipales de ordenación territorial. Pero, aun así, es necesario reforzar las previsiones legales que establecen técnicas de coordinación territorial entre las Corporaciones Locales y las demás Administraciones implicadas en la con-

formación del territorio. Sin duda que la elaboración de los Planes Autonómicos de Ordenación del Territorio puede ser una buena opción para objetivar los intereses supralocales sobre el territorio, con lo que se objetivará también el ejercicio de las facultades de intervención de las Comunidades Autónomas sobre el planeamiento urbanístico municipal.

V.E. *La legislación autonómica sobre Ordenación del Territorio: algunos aspectos comunes*

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.

VI. LOS PLANES AUTONÓMICOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Y OTROS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DE INCIDENCIA TERRITORIAL:
SUS INTERACCIONES

VI.A. *La discrecionalidad de la potestad de planificación territorial:
su difícil control*

La potestad autonómica de planeamiento de Ordenación del Territorio, al igual que la de planeamiento urbanístico, es de las más representativas potestades administrativas discrecionales, debido a la gran cantidad de intereses públicos y privados que, necesariamente, hay que tener en cuenta e ir compaginando en su ejercicio, lo cual determina una gran dificultad para su control. En ese sentido, uno de los aspectos más importantes para dicho control es la imprescindible motivación de las decisiones que se adopten. Igualmente, en el recto cumplimiento de la reserva de ley del derecho de propiedad por la legislación autonómica de Ordenación del Territorio está una de las bases para la reducción y el control de la discrecionalidad del planeamiento territorial. Aunque tal reducción no puede sobrepasar ciertos límites, pues es consustancial a dicha función planificadora, e imprescindible para que ésta pueda cumplir su finalidad ordenadora. En ese sentido, no podemos ni debemos terminar agotadoramente con la oportunidad del Ente planificador, pues resulta ser como el contenido esencial de la discrecionalidad administrativa, y como tal hay que respetarlo. Lo que no es óbice para que haya que aumentar al máximo la juridicidad en el sistema de fuentes que rigen esta actividad de la Administración (mayor densidad normativa), para que así el planificador cumpla no sólo con la legalidad como marco habilitante, sino que también, al concretar su actividad, cuente con unos condicionamientos que aseguren la conformidad a Derecho de su decisión.

VI.B. *Las Estructuras Normativas de los Planes autonómicos
de Ordenación del Territorio y su inserción en el Ordenamiento
Jurídico*

VI.B.1. *La diversidad de sistemas de planeamiento de Ordenación
del Territorio: sistemas piramidales y sistemas articulares.*

Hay tantos Sistemas de Planeamiento de Ordenación del Territorio como Leyes autonómicas dictadas en la materia. Efectivamente,

son muy pocos los Sistemas entre los que se puede apreciar una verdadera identidad sustancial, pues las variables con las que se ha operado a la hora de diseñarlos han sido tantas que no es fácil que todas apunten en la misma dirección. A pesar de ello, haciendo un considerable esfuerzo sistematizador, podemos clasificarlos, en función de las relaciones entre los distintos instrumentos que los conforman, en torno a dos grandes modelos, en gran parte contrapuestos entre sí. En la práctica no podremos encontrar a ninguno de ellos en estado puro. Tales modelos son: el Sistema Piramidal, en el que únicamente se trasplanta el sistema que hasta ahora se ha empleado en la legislación urbanística al nivel regional, con lo que los instrumentos de Ordenación del Territorio se encontrarían perfectamente escalonados y gobernados por relaciones jerárquicas, desarrollándose en cascada. El otro modelo sería el Sistema Articular, en el cual no hay un orden escalonado de los distintos instrumentos de planeamiento, pues entre ellos hay cierto grado de independencia y se aprueban indistintamente, sin que haya, por tanto, un desarrollo en cascada o sucesivo del sistema. La articulación está concebida en un sentido más dinámico, provocada por flujos de comunicación de abajo-arriba y también de arriba-abajo, en un continuo proceso de reajuste. Los diversos Sistemas de Planeamiento establecidos en las distintas Leyes autonómicas de Ordenación del Territorio se acercan más a uno u otro modelo, aunque en general tienden mayoritariamente al Sistema Piramidal. Los distintos Sistemas se mueven en una escala de grises que va desde el Sistema de la Comunidad de Cataluña (el más cercano al Sistema Piramidal) hasta el de la Comunidad de Madrid (el más cercano al modelo articular, aunque todavía lejos de él).

VI.B.2. *Tipología de instrumentos de Ordenación del Territorio regulados en la legislación autonómica.*

Los distintos instrumentos que conforman los Sistemas autonómicos de Planeamiento de Ordenación del Territorio son difícilmente clasificables en grupos verdaderamente homogéneos, pero, a pesar de ello, podemos intentar agruparlos en: a) *Instrumentos Regionales de Ordenación*: pretenden constituir el marco orientador de todas las acciones que emprendan las distintas Administraciones sobre el territorio de una Comunidad Autónoma; son instrumentos originarios y de naturaleza mixta, es decir, vinculan en una pequeña parte directamente, y en su mayoría con carácter indicativo u orientativo. b) *Planes Subregionales o Parciales de Ordenación del Territorio*: de ordenación integral, son de carácter derivado o secundario salvo en al-

gunos supuestos; no son necesarios; van dirigidos a la ordenación de áreas geográficas supralocales de características homogéneas o a aquellas que por su especial problemática territorial y sus relaciones funcionales precisan de una planificación infraestructural, de equipamiento y recursos de ámbito comarcal, y su contenido incluye más normas de aplicación directa. c) *Instrumentos de Ordenación del Territorio de Carácter Sectorial*: son planes especiales de ordenación, no necesarios, directamente vinculantes en la mayoría de los casos, pues no suelen necesitar de desarrollo mediante otros instrumentos. La diferencia en su concepción funcional en las distintas Leyes de Ordenación del Territorio es importante, pero puede diferenciarse entre, por un lado, los que presentan un evidente carácter ordenador del territorio y que han sido creados *ex novo* para ello y, por otro, aquellos que tan sólo son una categoría jurídica creada para agrupar en ella los distintos planes sectoriales que vienen elaborando las Comunidades Autónomas con incidencia sobre el territorio, con la única intención de someterlos a un mecanismo intraautonómico de coordinación territorial. d) *Instrumentos de Programación Coordinada*: sólo se regulan en algunas Comunidades; no tienen funciones de ordenación territorial; se trata de instrumentos de programación temporal coordinada de las múltiples actividades con incidencia en la Ordenación del Territorio que realicen, en unos casos, únicamente los distintos órganos de la Comunidad Autónoma (coordinación intraautonómica) y, en otros, cualquier Administración Pública (coordinación interadministrativa). Son de alcance plurianual, y deben estar interrelacionados con los planes económicos de la Comunidad. e) *Otros Instrumentos de Desarrollo y los Proyectos de Ejecución*: muy pocos Sistemas incorporan instrumentos de ejecución de las determinaciones contenidas en los demás instrumentos de ordenación y, en realidad, algunos de ellos no se limitan a esa labor ejecutiva, sino que también tienen facultades ordenadoras o reguladoras, consistiendo en auténticos planes de desarrollo.

VI.B.3. *Los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos autonómicos de Ordenación del Territorio.*

El procedimiento de elaboración y aprobación de los instrumentos autonómicos de Ordenación del Territorio es clave. Se requeriría un procedimiento que permitiera la coordinación de todas las competencias administrativas sobre el territorio, que posibilitara hacer valer en la fase de elaboración del planeamiento todos los intereses públicos y privados implicados, tanto prevalentes como no prevalen-

tes; pero las Leyes autonómicas de Ordenación del Territorio no han hecho gala, precisamente, de la gran imaginación e innovación que en este punto resultaban imprescindibles. Tal y como están diseñados los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial en las normas autonómicas vigentes en la materia, no se van a resolver los problemas de desarticulación de las competencias sobre el territorio, pues se ha dejado la cuestión, fundamentalmente, a la buena voluntad de las distintas Administraciones y a los vetustos mecanismos que ya se venían aplicando, como es el caso del artículo 244.2 del TRLS de 1992, y de los que se han regulado en las distintas Leyes sectoriales del Estado de incidencia territorial.

La aprobación de los Planes autonómicos de Ordenación del Territorio de carácter regional se realizará por alguno de estos cuatro medios: *a)* Por Decreto. *b)* Por Decreto con intervención del Parlamento autonómico, siendo así que nunca el pronunciamiento de la Asamblea Regional es del todo inocuo, pues a veces tiene únicamente fuerza política y otras veces adquiere efectos añadidos por la Legislación autonómica al convertirse en requisito para la validez del Plan, pero siempre, sea como fuera la intervención parlamentaria, el Plan seguirá teniendo naturaleza reglamentaria. *c)* Por Ley autonómica (Ley-Plan), que puede acarrear importantes problemas, los propios de las Leyes Medida o Leyes-Decreto, es decir, leyes de contenido materialmente administrativo. Al respecto, nos parece que no debe desdeñarse la posibilidad de distinguir las Leyes-Plan por la función que realizan, a los efectos de mantener incluso su dependencia de la ley ordinaria que prevé su existencia. Mientras tanto debería prevalecer el carácter administrativo en la norma de aprobación y utilizar la fórmula de aprobación por Decreto pues, en cierto modo, lo contrario puede suponer la invasión por las Asambleas legislativas de las funciones del ejecutivo. *d)* Como último medio de aprobación ha de tenerse en cuenta el que la Ley 9/1995 de la Comunidad de Madrid, de manera pionera, ha regulado para la aprobación de su Plan Regional de Estrategia Territorial. Se trata de una fórmula de aprobación mixta sucesiva. El Plan se aprueba en dos normas, una Ley más un Decreto, recogiendo en la Ley aquellas determinaciones que son básicas o esenciales, de ordenación sustantiva y de aplicación directa, y el resto en el Decreto. Se trata de un medio novedoso, que puede en parte solucionar los problemas apuntados para otras formas de aprobación, como es el caso de la Ley-Plan.

VI.B.4. *La gradación de la vinculatoriedad de las determinaciones contenidas en los Planes de Ordenación del Territorio.*

Los Planes autonómicos de Ordenación del Territorio se encuentran, en cuanto a sus efectos vinculantes, entre los planes indicativos y los planes imperativos; por ello podemos considerarlos *Planes Directivos de Imperatividad Gradual*, ya que originan efectos vinculantes sobre sus destinatarios pero pueden ser de eficacia mediata o inmediata, admitiéndose en ellos una gradación de su vinculatoriedad, es decir, se les puede otorgar un alcance diverso al modo de obligar de cada una de sus determinaciones. Es muy importante que tal alcance se concrete en el Plan de forma clara e inequívoca para cada caso. Es admisible que tales Planes vinculen bien directamente, bien de forma indicativa, o incluso de forma orientativa o recomendativa. Lo cual supone que, en algunos casos, vincularán en base a la consecución de una finalidad, o de un criterio que delimitan o marcando un objetivo concreto, pero sin predeterminar la forma de alcanzarlos. Otras veces vincularán por vía negativa, es decir, mediante el establecimiento de límites para la realización de determinadas actuaciones; o por vía indirecta, exigiendo de la Administración actuante una específica motivación de su actividad de incidencia territorial para poder apartarse de las recomendaciones u orientaciones que se le realizan. El que los Planes de Ordenación del Territorio, en parte, vinculen de forma orientadora o directiva no implica que no estemos ante auténticas normas jurídicas.

El propósito que realmente late detrás de estas previsiones es mejorar las posibilidades de las Comunidades Autónomas de ordenar el territorio respetando las competencias de las Corporaciones Locales y de la Administración del Estado.

VI.B.5. *La compatibilización de la política territorial autonómica con los planes y actuaciones singulares de incidencia territorial del Estado y de los Entes Locales en las Leyes autonómicas de Ordenación del Territorio.*

a) *Los mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas regulados en la legislación autonómica de Ordenación del Territorio se muestran insuficientes e ineficaces, en casi todos los casos. Todo se deja a la voluntad de las Administraciones implicadas y a la presunción de razonabilidad de la actuación administrativa. A veces se confunde el obligado respeto por la Admi-*

nistración del Estado de los instrumentos autonómicos de ordenación territorial aprobados en el ejercicio legítimo de las competencias que las Comunidades Autónomas tienen asumidas con el empleo de técnicas de coordinación. Como mecanismos de coordinación (en sentido amplio), en los procedimientos de elaboración de los Planes autonómicos de Ordenación del Territorio, las leyes autonómicas, por lo general, tan sólo contemplan algunos trámites de mera participación del Estado y de las Corporaciones Locales. Es imprescindible fomentar *fórmulas conjuntas o mixtas de elaboración del Planeamiento de Ordenación del Territorio*, que no dependan necesariamente del acuerdo negociado interadministrativo, como suele preverse en la mayoría de las normas autonómicas de la materia. En definitiva, a través de todas las técnicas de coordinación interadministrativa se ha de potenciar el papel del Plan Territorial Integral como Plan vinculante coordinador de todas las competencias de incidencia territorial. Aunque, evidentemente, para ello habrá que dar la suficiente capacidad de decisión y de actuación al Estado y a los Entes Locales en los procedimientos de elaboración de los distintos instrumentos de ordenación territorial, permitiéndoles que hagan valer en ellos sus competencias, dotándoles del poder de decisión que les corresponde en determinados ámbitos sectoriales de actuación de incidencia territorial. De lo contrario, si se permite que el Estado excepcione los Planes autonómicos de Ordenación del Territorio cuando lo estime oportuno para el ejercicio de sus competencias, resultará imposible la armonización territorial, y la inseguridad jurídica será la nota general.

b) *Las relaciones de coordinación entre las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, en las Leyes autonómicas de Ordenación del Territorio*, se basan en la superposición de los instrumentos autonómicos de ordenación territorial sobre el planeamiento urbanístico local. Y ello, por regla general, independientemente de que se trate de planes autonómicos territoriales integrales, parciales o sectoriales. Existe, por tanto, una *obligación general de adaptación del planeamiento urbanístico*, en un plazo determinado, a los instrumentos autonómicos de Ordenación del Territorio. Mientras tanto, por lo general, únicamente las determinaciones de aplicación directa se superpondrán a los planes urbanísticos. El esquema de relaciones se completa, en bastantes casos, con la posibilidad de subrogación de la Comunidad Autónoma en el lugar de los Entes Locales, en caso de incumplimiento. También se contempla la posibilidad de suspensión de los acuerdos locales en materia de urbanismo, mientras se tramitan los lentos procedimientos de elaboración de los instrumentos de Ordenación del Territorio o durante el plazo señalado de adaptación

de los planes urbanísticos. Esta posibilidad, en algunos casos, supone una extralimitación al no adecuarse a las exigencias constitucionales de la Autonomía Local. El empleo de este tipo de técnicas, aparentemente coordinadoras de los Entes Locales con los Autonómicos, no les asegura a los primeros el debido respeto de sus facultades de decisión sobre sus intereses territoriales. En ese sentido, deben generalizarse los pronunciamientos que limiten las posibilidades de los Planes de Ordenación del Territorio de la regulación directa de los usos de los suelos para el caso de suelos no urbanizables o, a lo sumo, en casos excepcionales, para los urbanizables. Dejando a los Entes Locales el protagonismo en los suelos urbanos, y tan sólo admitir que los Planes de Ordenación del Territorio incidan sobre ellos mediante determinaciones de carácter orientativo o directivo.

VI.C. Otros instrumentos de planificación de incidencia territorial y su interacción con los Planes autonómicos de Ordenación del Territorio

VI.C.1. Las interacciones entre la planificación ambiental y la de Ordenación del Territorio.

La legislación estatal básica en materia de medio ambiente, la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos, recientemente modificada por las Leyes 40 y 41 de 1997, ambas de 5 de noviembre, atribuyó 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. Probablemente, no era 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 y ha sido declarada su constitucionalidad por la STC 102/1995. Pues bien, las Leyes autonómicas de Ordenación del Territorio no han sido respetuosas con tales efectos pues, por regla general, infringen la prevalencia de los PORN sobre los instrumentos de ordenación territorial. 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 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.

VI.C.2. *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.*

Son 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, 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 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 so-

bre 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. En definitiva, 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. 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.

VI.D. *Propuestas para superar el déficit de instrumentos de convergencia de las competencias administrativas, especialmente en materia de Ordenación del Territorio*

Para superar el déficit de mecanismos de convergencia de las competencias administrativas en materia de ordenación del territorio es insuficiente la regulación del Título I de la Ley 30/1992, pues no ha previsto un procedimiento modelo de coordinación o de planificación mixta, sino tan sólo ha recogido una serie de instrumentos independientes, aisladamente considerados, cuya utilización posterior se deja a la voluntad de las partes. Frente a ello, hay que establecer un modelo sustantivo de relación cooperativa que obligue a las Administraciones implicadas en la concurrencia competencial sobre el territorio, pues sin él nunca se alcanzará la madurez en el funcionamiento del Estado de las Autonomías. No se puede permitir que cada Ley estatal sectorial y cada norma autonómica establezcan una regulación diferente de las relaciones con las demás Administraciones. Por ello, reiteramos que es imprescindible regular un marco dispositivo general para la coordinación o articulación de las competencias administrativas de incidencia sobre el territorio, en el que se

prevean fórmulas mixtas o conjuntas de elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación del Territorio, lo que sería un procedimiento de actuación conjunta en materia de Ordenación del Territorio, que podría terminar con una aprobación unitaria o codecisión o, de forma más simple, mediante una aprobación en fases sucesivas que podría consistir en una aprobación separada según competencias o en una aprobación aditiva, por tramos, que podrían dar como resultado auténticos Planes Integrales Interadministrativos de Ordenación del Territorio. Las Administraciones Públicas no pueden limitarse a elaborar una serie de planes yuxtapuestos, como de hecho está ocurriendo, pues están en la obligación de proporcionar al Estado un Sistema de Planes integrado, armónico y coordinado, que sea reflejo de una única función pública como es la de Ordenación del Territorio.

Para todo ello es igualmente necesario que la Teoría de la Organización avance en dar solución a las complejas relaciones interadministrativas que nuestro Modelo de Estado Compuesto trae consigo y que aún no se han articulado de manera idónea.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.: Actas del Congreso celebrado en el seno del II Congreso Mundial Vasco de 1987, con el título de *Ordenación del Territorio y medio ambiente*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1988.
- *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Seminario celebrado en Barcelona el 7 de mayo de 1993, publicado por el Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993.
- ALBERTI ROVIRA, E.: *Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- «Relaciones entre Administraciones Públicas», en la obra colectiva *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, dirigida por J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, Editorial Tecnos, Madrid, 1993.
- ALONSO GARCÍA, E.: «Las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Madrid», en *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana*, volumen dirigido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983.
- ARGULLOL MURGADAS, E.: «El Control Urbanístico de las Obras de iniciativa pública», en la obra *Estudios de Derecho Urbanístico*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1984.
- «Régimen jurídico del suelo no urbanizable», en *Derecho Urbanístico Local*, volumen coordinado por BOQUERA OLIVER, Editorial Civitas, Madrid, 1992.

- ARozAMENA LASO, A.: *Ley de Carreteras y Urbanismo*, «Boletín de Urbanismo», Praxis Urbanístico, Editorial Praxis, 1988.
- AVILA ORIVE, J. L.: *La Ordenación del Territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*, Editorial Civitas-Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid, 1993.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M.: *Infraestructura Portuaria y Ordenación del Territorio. Una nueva etapa en la Ordenación del Territorio Sectorial*, «Estudios Territoriales», núm. 28.
- BASSOLS COMA, M.: *El Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio*, «Documentación Administrativa», núm. 190, Extraordinario, Madrid, abril-junio 1981.
- *La protección del Medio Ambiente y su articulación con la Ordenación del Territorio*, en Jornadas sobre Ordenación del Territorio, celebradas en Bilbao los días 8 y 9 de octubre de 1990, publicadas por el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Vitoria, 1991.
- *Las obras públicas y el urbanismo. Los actos de uso del suelo y la ejecución de obras promovidas por la Administración del Estado*, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Dirección General de la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, Madrid, 1994.
- BOQUERA OLIVER, J. M.^a: *La edificación en los puertos*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 80, octubre-diciembre 1993.
- CABALLEIRA RIVERA, M.^a T.: *La cooperación interadministrativa en la Ley Básica del Régimen Local*, «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica», núm. 257, enero-marzo 1993.
- CALVO ROJAS, E.: «Ordenación Portuaria y Plancamiento Urbanístico. Obras e Instalaciones en el ámbito portuario», en *La Ordenación Urbanística y la Ley de Puertos*, Jornadas de estudio celebradas en Vigo los días 15 y 16 de junio de 1994, publicadas conjuntamente por el Consorcio de la Zona Franca de Vigo y la Escola Gallega de Administración Pública, Vigo, 1994.
- CARDELLUS Y MUÑOZ SECA, B.: *La planificación ambiental*, «Documentación Administrativa», núm. 170, 1978.
- CARRETERO SÁNCHEZ, S.: *La Ordenación del Territorio*, en «Actualidad Administrativa», núm. 8, 19-25 de febrero de 1996.
- CASTANYER, J.: *Hacia un Nuevo Marco Jurídico-Administrativo de la Ordenación Territorial en España*, «Estudios Territoriales», núm. 21, mayo-agosto 1986.
- COBO OLVERA, T.: *Obras, construcciones e instalaciones en suelo no urbanizable y urbanizable no programado*, «Revista de Derecho Urbanístico», núm. 119, 1990.
- COSCULLUELA MONTANER, L.: «Presupuestos constitucionales de las competencias de ordenación urbanística», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA*, Editorial Civitas, Madrid, 1991.
- EMBID IRUJO, A.: *Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía*

- municipal*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 30, julio-septiembre 1981.
- *La planificación hidrológica: régimen jurídico*, Editorial Tecnos, Madrid, 1991.
- ENERIZ OLAECHEA, F. J.: *La Ordenación del Territorio en la Comunidad Foral de Navarra*, «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 24, 1989.
- *La Ordenación del Territorio en la Legislación de Navarra*, Civitas-Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1991.
- ESCRIBANO COLLADO, P.: *Comunidades Autónomas y ordenación del territorio*, «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 3, julio-septiembre 1990.
- «La Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente en la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA*, tomo IV: *Del Poder Judicial. Organización Territorial del Estado*, Editorial Civitas, Madrid, 1991.
- FAJARDO SPÍNOLA, L.: *Coordinación de la actividad de las diferentes Administraciones sobre la Costa*, núm. 128 de esta REVISTA, mayo-agosto 1992.
- FANLO LORAS, A.: *El control de los entes locales, ¿modelo cerrado? Reflexiones críticas sobre una dogmática consolidada*, núm. 130 de esta REVISTA, enero-abril 1993.
- *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.: *Los problemas de coordinación de las actividades sectoriales sobre el territorio, con especial referencia a Castilla y León*, «Revista de Derecho Urbanístico», núm. 144, julio-agosto-septiembre 1995.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *El principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica*, «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 6, 1983.
- FERNÁNDEZ MAGDALENA, A. L.: *Tratamiento jurídico de las restricciones en la zona de influencia de las carreteras*, «Actualidad Administrativa», núm. 13, semana de 24 al 30 de marzo de 1997.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Competencias Sectoriales y su Integración Territorial*, en *Jornadas sobre Ordenación del Territorio*, celebradas en Bilbao los días 8 y 9 de octubre de 1990, publicadas por el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, Vitoria, 1991.
- *El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 94, abril-junio 1997.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «Regulación Urbanística de los Terrenos e Instalaciones Portuarias», en *Comentario a la nueva Ley de Puertos*, Jornadas de estudio celebradas en Vigo los días 1 y 2 de octubre de 1993, publicadas por el Consorcio de la Zona Franca de Vigo, Vigo, 1993.
- GARCÍA ALVAREZ, A.: *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*, «Estudios Territoriales», núm. 1, Madrid, 1981.

- *Vías para una política estatal de ordenación territorial*, «Ciudad y Territorio», núm. 4/1990.
- GARCÍA MACHO, R.: *La autonomía municipal y su protección en la Ley de Bases de Régimen Local*, núm. 109 de esta REVISTA, enero-abril 1986.
- GONZÁLEZ HABA, J. L., y MARTÍNEZ DÍEZ, R.: *Ordenación Territorial en una nueva situación*, «Ciudad y Territorio», 1/1980.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F.: «Autonomías y Ley del Suelo», Estudio Complementario de la *Bibliografía sobre Derecho Urbanístico*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1981.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, A.: «Coordinación, Colaboración y Cooperación. El Desarrollo del Principio de Cooperación», en *El funcionamiento del Estado autonómico. I Curso sobre Administraciones Territoriales para personal directivo y superior*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1996.
- JIMÉNEZ BLANCO, A.: *Las relaciones de funcionamiento entre el Poder Central y los Entes Territoriales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.
- LARUMBE BIURRUM, P. M.: *Algunas reflexiones sobre el artículo 180 de la Ley del Suelo*, núms. 100-102 de esta REVISTA, 1983.
- LAVILLA RUBIRA, J. L.: «Coordinación», *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. I, Editorial Civitas, Madrid, 1995.
- LÓPEZ MENUDO, F.: *Bases para la ordenación del territorio de Andalucía*, «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 4, octubre-noviembre-diciembre 1990.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: «En busca de un ámbito para la ordenación del territorio por las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *Informe de las Comunidades Autónomas, 1992*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993.
- *Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1995.
- *Fundamentos de una ordenación del territorio sectorial*, «Autonomías», núm. 14, Barcelona, julio 1992.
- «La Ordenación Territorial en la Comunidad Autónoma de Madrid», capítulo IX del volumen colectivo, coordinado por R. GÓMEZ-FERRER MORANT, *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Civitas, Madrid, 1987.
- «La política regional y la Ordenación del Territorio en Derecho español», dentro del volumen colectivo, coordinado por G. MARCOU y H. SIEDENTOPF, *Condiciones Institucionales de una política europea de Ordenación del Territorio*, Monografías de la «Revista Aragonesa de Administración Pública», Zaragoza, 1994.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: «Las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio», en el volumen colectivo, dirigido por A. BAR CENDÓN, *El Estatuto de Autonomía de Cantabria; perspectivas doctrinales y prácticas*, Universidad de Cantabria, Santander, 1994.
- «Ordenación Territorial y Planificación Sectorial», en *Urbanismo y Planificación Sectorial*, Temas de Administración Local, núm. 39, Centro

- de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granada, 1991.
- *Planificación Territorial*, núm. 114 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1987.
 - *Urbanismo municipal y ordenación del territorio*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 82, abril-junio 1994.
- MARÍN LÓPEZ, J. J.: *Límites constitucionales a la tutela autonómica sobre los entes locales en materia de urbanismo*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 63, 1989.
- MARTÍN MATEO, R.: *La autonomía local y el sistema normativo español*, núm. 94 de esta REVISTA, enero-abril 1981.
- *La Ordenación del Territorio y el nuevo marco institucional*, «Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica», núm. 206, 1980.
 - *Ordenación del Territorio. El Sistema Institucional*, Colección Monografías Jurídicas, núm. 19, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980.
- MARTÍN REBOLLO, L.: «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*, Universidad de Cantabria, Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1993.
- MARTÍNEZ DÍEZ, R.: *Pasado, presente y futuro de la Ordenación del Territorio en España*, «Ciudad y Territorio», núm. 1, 1983.
- MENÉNDEZ, P.: *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*, Editorial Civitas-Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1993.
- MENÉNDEZ REXACH, A.: *Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden en el medio físico*, en «Documentación Administrativa», «IV. Administración y Constitución: El Principio de Coordinación», núms. 230-231, abril-septiembre 1992.
- *La cooperación, ¿un concepto jurídico?*, «Documentación Administrativa», núm. 240, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre-diciembre 1994.
- MORELL OCAÑA, L.: *La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local*, «Documentación Administrativa», núms. 230-231, abril-septiembre 1992.
- *Una teoría de la cooperación*, «Documentación Administrativa», núm. 240, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre-diciembre 1994.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I.: *La formulación del plan de ordenación del Territorio de Andalucía*, «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 22, abril-mayo-junio 1995.
- *La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía*, «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 22, abril-mayo-junio 1995.
 - *Las competencias de las Areas Metropolitanas en Andalucía*, «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 28, 1996.

- NAVARRO MUNUERA, A.: *Las relaciones interautonómicas de colaboración: mecanismos y posibilidades de articulación orgánica*, núm. 120 de esta REVISTA, septiembre-diciembre 1989.
- NOGUERA DE LA MUELA, B.: *La conflictivitat competencial. En matèria d'ordenació del territori*, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993.
- ORTEGA ALVAREZ, L.: *El régimen constitucional de las competencias locales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988.
- «El reparto de las competencias económicas entre el Estado y las regiones en Italia», en *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980.
- «Las competencias propias de las Corporaciones locales», en *Tratado de Derecho Municipal*, dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, Editorial Civitas, Madrid, 1988.
- ORTEGA GARCÍA, A.: *La legitimación de las obras públicas del Estado en el suelo no urbanizable*, «Revista de Derecho Urbanístico», núm. 110, 1988.
- «Obras Públicas y planificación urbanística», en *Urbanismo y Planificación Sectorial*, XV Semana de Estudios Superiores de Urbanismo, Temas de Administración Local, núm. 39, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granada, 1991.
- PAREJA I LOZANO, C.: *Concurrencia de Intereses y Competencias Urbanísticas*, «Revista Autonomías», núm. 14, Barcelona, julio 1992.
- *Régimen del Suelo no Urbanizable*, Marcial Pons, Madrid, 1990.
- PAREJA I LOZANO, C., y SEGURA LÓPEZ, G.: *Las competencias municipales en la legislación sectorial del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña*, Diputación de Barcelona, Barcelona, noviembre de 1992.
- PAREJO ALFONSO, L.: *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.
- «La Autonomía Local en la Constitución», en *Tratado de Derecho Municipal*, dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, Editorial Civitas, Madrid, 1988.
- *La Ordenación Territorial; un reto para el Estado de las Autonomías*, «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica», núm. 226, Madrid, 1985.
- *La Organización Administrativa de Ordenación del Territorio*, «Revista de Derecho Urbanístico», núm. 105, octubre-noviembre-diciembre 1987.
- PAREJO ALFONSO, L.: *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, ponencia marco en el I Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Sevilla, 1995.
- *Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley de Bases del Régimen Local*, «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica», núm. 238, abril-junio 1988.
- PERALES MADUEÑO, F.: *Legislación urbanística y legislación sectorial. Un ejemplo: Proyecto de la Ley de Costas*, «Revista de Derecho Urbanístico», núm. 108, mayo-junio 1988.

- PÉREZ ANDRÉS, A. A.: *La limitación constitucional de la remisión legislativa al planeamiento (Hacia la reducción de la discrecionalidad)*, «Revista de Derecho Urbanístico», núm. 146, enero-febrero 1996.
- *Las tensiones originadas por la nueva ordenación de los espacios naturales protegidos*, «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 16, octubre-noviembre-diciembre 1993.
- PÉREZ MORENO, A.: «La articulación de competencias administrativas sobre puertos», en *La Ordenación Urbanística y la Ley de Puertos*, Jornadas de estudio celebradas en Vigo los días 15 y 16 de junio de 1994, publicadas conjuntamente por el Consorcio de la Zona Franca de Vigo y la Escola Gallega de Administración Pública, Vigo, 1994.
- «La Cooperación como Principio Básico de las Relaciones Competenciales: Comunidad, Estados Miembros, Regiones, Corporaciones Locales», en el trabajo *El Marco Normativo de la Administración Local*, en *Administración Local*, tomo XXIX de los Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1995.
- QUINTANA LÓPEZ, T.: *La autonomía municipal, ¿baluarte de la inactividad administrativa?*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 77, enero-marzo 1993.
- *Las licencias urbanísticas municipales y las obras públicas*, núm. 112 de esta REVISTA, enero-abril 1987.
- QUINTANA LÓPEZ y FERRERO CALZADA: *Obras Públicas Estatales y Competencias Urbanísticas*, «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica», núm. 231, 1986.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: *La Ordenación del Territorio en las Comunidades Autónomas: los Planes Insulares Canarios de Ordenación*, «Revista de Derecho Urbanístico», núm. 109, julio-agosto-septiembre 1988.
- RUIZ-RICO RUIZ, G., y RUIZ RUIZ, J. J.: *La cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas: la problemática constitucional del Título Primero de la Ley 30/1992*, «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica», núm. 66, abril-junio 1995.
- SÁNCHEZ BLANCO, A.: *Convergencia Interadministrativa en la acción pública sobre el territorio. A propósito del Dictamen de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo y el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007*, núm. 139 de esta REVISTA, enero-abril 1996.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: «La Distribución de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local», en *Tratado de Derecho Municipal*, dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, Editorial Civitas, Madrid, 1988.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional*, núm. 131 de esta REVISTA, mayo-agosto 1993.
- SANTOS DíEZ, R. y CASTELAO RORÍGUEZ, J.: *Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, Publicaciones Abella, Madrid, 1994.
- SOSA WAGNER, F.: «La Autonomía Local», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA*, vol. IV, Editorial Civitas, Madrid, 1991.

SUAY RINCÓN, J.: «La competencia de coordinación», en la obra colectiva *La Provincia en el sistema constitucional*, dirigida por R. GÓMEZ-FERRER MORANT, editada por la Diputación de Barcelona, Editorial Civitas, Madrid, 1991.

TAJADURA TEJADA, J.: *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 46, septiembre-diciembre 1996.

JURISPRUDENCIA

