

ORDENACION DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE: ASPECTOS JURIDICOS *

POR

MARTÍN BASSOLS COMA

Profesor agregado de Derecho administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. *Territorio y medio ambiente*. 2. *Las vías de penetración de la problemática ambiental en la planificación territorial: el «Regional Planning» y la ordenación del territorio.*—II. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL A NIVEL NACIONAL: 1. *El Plan Nacional de Ordenación: señalamiento de las áreas de conservación y mejora del medio natural.* 2. *El Plan Nacional de Carreteras: una visión sectorial de la ordenación del territorio.* 3. *Planificación nacional de los aprovechamientos de los recursos minerales: su contribución a la ordenación del territorio y a la protección del medio ambiente.* 4. *Uso turístico del territorio y medio ambiente: planificación a través de la oferta turística y ausencia de una ordenación del territorio para usos turísticos.*—III. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE A TRAVÉS DE LOS PLANES DIRECTORES TERRITORIALES DE COORDINACIÓN: 1. *Motivación y significación de los planes directores: un intento de articulación de la planificación económica con la territorial pero sin remodelación de las estructuras administrativas.* 2. *Determinaciones sobre el medio ambiente natural: grado de vinculación e instrumentos de desarrollo. Problemática del derecho material aplicable.* 3. *Traectoria de los planes directores de coordinación: crisis y discontinuidad:* A) Fracaso de su pretensión de articular una planificación de base regional. B) Dificultades para su aplicación a las áreas metropolitanas: el supuesto de la revisión del Area Metropolitana de Madrid. Abandono de la figura del plan director y su sustitución por directrices de planeamiento urbanístico. C) Una inversión institucional de los planes directores: su conversión en ordenaciones complementarias de acciones especiales de protección del medio ambiente natural: Parque Nacional de las Tablas de Daimiel y Sierra de Gredos.—IV. LA COORDINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE: LA CONFIGURACIÓN DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO Y LA APELACIÓN A LA TÉCNICA ORGANIZATIVA DE LAS COMISIONES INTERMINISTERIALES: CRISIS DE ESTE MODELO ORGANIZATIVO.—V. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE EN EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL: EXIGENCIA DE SU REPLANTEAMIENTO EN FUNCIÓN DE LA NUEVA ESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL.

I. INTRODUCCIÓN

1. *Territorio y medio ambiente*

Para centrar adecuadamente la problemática jurídica en torno a la protección y ordenación del medio ambiente desde una dimensión

* Este estudio está destinado al *Libro homenaje al Catedrático don Antonio Mesa-Moles Segura*, con motivo de su jubilación.

u óptica territorial, es oportuno formular una serie de precisiones y consideraciones previas sobre la significación y relevancia de los diversos conceptos implicados en la proposición formulada. Evidentemente, en el marco de las ciencias no jurídicas (geografía, ecología y demás disciplinas naturales) carecería de sentido plantearse, aisladamente, la temática del medio ambiente y la del territorio, tanto si se enfoca a este último en su dimensión meramente topográfica (tierra, suelo, superficie, paisaje o espacio), como en su consideración de soporte de actividades sociales (agrícolas, industriales, urbanas, de transporte o de recreo). Y ello, por cuanto, desde un punto de vista ecológico el territorio, junto con el agua y la atmósfera, integran el sistema ambiental, a la vez que sede de las acciones humanas que modifican en relación de interdependencia el propio medio.

En el orden jurídico y más concretamente en el normativo, sin embargo, la vinculación y conexión sistemática del territorio (como suelo, como soporte de actividades sociales y como marco de instituciones político-administrativas) con los fenómenos ambientales ha sido producto de una lenta evolución histórica y, a través de una serie sucesiva de aproximaciones parciales, producto de experiencias y técnicas surgidas en ámbitos diversos (urbanismo, geografía, economía, ciencia de la planificación, etc.), que finalmente han sido recibidas y asimiladas por el ordenamiento jurídico en función de las aspiraciones vigentes en cada momento para ordenar la vida social. En nuestros días, una serie de fenómenos en cadena (aceleración del proceso tecnológico, industrialización y urbanización acelerada, deterioro de recursos naturales, contaminación) han generado una toma de conciencia generalizada sobre la gravedad de las agresiones al medio ambiente y la necesidad de alcanzar una adecuada calidad de vida para la población. La respuesta normativa a esta demanda social a nivel de intenciones y principios ha sido instantánea y fructífera; por el contrario, su traducción en técnicas jurídicas innovadoras ha sido, explicablemente, lenta y desigual en los distintos sistemas jurídicos (1). En todo caso, los efectos más visibles se han manifestado en la necesidad de perfeccionar los instrumentos de valoración y control global (2) de las acciones públicas y privadas

(1) Vid. R. MARTÍN MATEO: *Derecho Ambiental*, IEAL, 1977, especialmente páginas 63-114.

(2) Vid. M. S. GIANNINI: *Ambiente: Saggio sui aspetti giuridici*, en «Riv. Trim. Dir. Pubblico», 1973 (I), pp. 15-34.

En la bibliografía española: T. R. FERNÁNDEZ: *Derecho, medio ambiente y desarrollo*, en «REDA» núm. 24 (enero-marzo), 1980, pp. 5 y ss.

sobre el ambiente (en especial, la planificación); la irreversible consideración del territorio como sede y marco de referencia de los fenómenos ambientales (3), y la progresiva evolución del régimen jurídico de los llamados bienes ambientales (suelo, paisaje, agua, montes, etcétera), hacia una ordenación pública de su uso y transformación (4). Asistimos, por lo tanto, a una transformación jurídica cualitativa de institutos ya conocidos y acreditados en distintas disciplinas jurídicas, sin perjuicio de valorar la trascendencia y profundidad de su evolución. En el orden expositivo, estas consideraciones y circunstancias imponen una descripción de las instituciones jurídico-ambientales en conexión con el territorio desde una perspectiva histórica con sus antecedentes inmediatos al objeto de poder graduar el auténtico alcance innovador o, por el contrario, meramente semántico de las principales disposiciones normativas sobre el medio ambiente.

2. *Las vías de penetración de la problemática ambiental en la planificación territorial: el «Regional Planning» y la ordenación del territorio.*

La emergencia de una planificación territorial en nuestro país —con independencia del reconocimiento legal de una entidad territorial superior a las provincias y municipios— ha sido producto de una lenta evolución en la que cabe registrar las aportaciones de distintas técnicas (urbanísticas, económicas, geográficas o ecológicas) aplicadas en función de las exigencias de la evolución social, la sensibilidad colectiva y los objetivos de la política económica. Las distintas fuentes de inspiración que han configurado nuestra planificación territorial y la discontinuidad de su trayectoria dificultan su caracterización con rasgos sólidos y estructurales. La importación, no siempre reflexiva, de distintas técnicas y orientaciones, recibidas enfáticamente en nues-

(3) Vid. en la literatura italiana: D'ANIELLO y D. SERRANI: *Livelli territoriali di approccio al problema dell'inquinamento*, en «Riv. Trim. Dir. Pubblico», 1971 (4), página 1.155; M. S. GIANNINI: *Primi rilevi sulle nozione di gestione dell'ambiente e di gestione del territorio*, en «Riv. Trim. Dir. Pubblico», 1975, pp. 480 y ss., y los diversos trabajos contenidos en las obras colectivas: *La regione e il governo del territorio*, Giuffrè, Milán, 1972, y *Programmazione, gestione e controllo del territorio*, Giuffrè, Milán, 1979.

(4) T. ALIBRANDI y P. FERRI: *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, 1978.

Sobre la influencia de los aspectos ambientales en la disciplina del dominio público, V. CAPUTI JAMBRENGHI: *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Ed. Jovene, Nápoles, 1979, pp. 225-267.

tro ordenamiento, han alcanzado un nivel muy débil de implantación y de enraizamiento, favoreciendo una acumulación nominal de objetivos que sucesivamente quedaban relegados a un segundo plano ante la inminente recepción de nuevas estrategias territoriales difundidas en otros países. Sobre una tradición urbanística relativamente sólida y decantada se acumularon a partir de los años sesenta una avalancha de proposiciones con incidencia territorial—planificación económica, ordenación del territorio, acción y desarrollo regional—que difícilmente pudieron asimilarse en el marco de nuestra débil organización administrativa territorial. La preocupación mundial por los temas del medio ambiente (fundamentalmente a partir de la Conferencia de Estocolmo de 1972) encontró un eco inmediato en nuestro país, adicionándose inmediatamente a la lista de objetivos que debía atender la planificación territorial (en especial a partir de la Ley del Suelo de 1975), sin atender a una reforma de la Administración territorial y sin calibrar con exactitud el significado de los planteamientos ambientales en su conexión con la tradición y la organización del territorio. De ahí que sea necesario tomar conciencia de la distinta significación que puede presentar la incorporación de las cuestiones ambientales en la planificación territorial, según se plantee en un contexto inspirado en la tradición anglosajona del *Regional Plannig*, o en el menos acreditado modelo francés de la Ordenación del Territorio (5).

a) En el orden operativo—su geneología en el plano de las ideas científicas es mucho más remota y pluridisciplinar—el nacimiento de la planificación territorial o espacial está vinculado al fenómeno de la urbanización en su primitiva fase expansiva al desbordar los límites municipales tradicionales. La planificación territorial surge así como una respuesta a la necesidad de ordenar ámbitos territoriales más amplios a los meramente municipales y en función de una visión de conjunto superadora de la simple reglamentación del uso del suelo para fines urbano-residenciales o meramente habitacionales. La prioridad de la eclosión del fenómeno urbanizador en los países anglosajones explica la aparición en los primeros años del presente

(5) Los términos *Amenagement du territoire* (Francia), *Regional planning* (países anglosajones), *Raumordnung* (países germánicos), *Assetto territoriale* (Italia) pueden considerarse como equivalentes (*Vid.* recientemente en este sentido J. LAJUGIE, P. DELFAUD y C. LACOUR: *Espace regional et aménagement du territoire*, Dalloz, 1979, p. 98). Sin embargo, a nuestro entender, se hace necesario tener conciencia del distinto contexto de su emergencia y afirmación.

siglo del movimiento cívico del *Regional Planning* como una técnica de gestión de los diversos aspectos (geográficos, urbanos, rurales, económicos, ecológicos, etc.), implicados en un área determinada (6). Dos rasgos característicos iniciales van a imprimir un rumbo propio y peculiar a las experiencias planificadoras anglosajonas, en contraste con las continentales europeas. Su desenvolvimiento tiene lugar en un marco administrativo eminentemente descentralizado—a la par que imbuido por la idea del *Selfgovernment* como base de la concepción del régimen local—que permite gradualmente superar las limitaciones de una división administrativa rígida en favor de un espacio regional natural (7), favoreciendo una integración de las perspectivas urbanísticas, económicas y geográficas. Paralelamente, el mundo anglosajón participa de una visión global y sintética de la planificación, de base eminentemente ecológica—no en vano debe recordarse que uno de los máximos exponentes del primitivo urbanismo inglés, P. GEDDES (8), fue biólogo—de tal suerte que los aspectos sectoriales que gravitan en el territorio—residenciales, económicos, transportes, servicios sociales, empleo, etc.—no se contemplan aisladamente ni se les concede un rango privilegiado o excluyente, si no que se insertan en una concepción unitaria. En este orden de consideraciones se explica que las cuestiones medio ambientales y ecológicas hayan tenido un eco privilegiado y anticipador de las preocupaciones contemporáneas, pues ya en 1933 P. ABBERCROMBIE, destacado urbanista, concebía el *planning* como «un esfuerzo concreto y lúcido para modelar el medio ambiente en uso consciente de la facultad de combinación y de disposición y no cualquier cuestión de crecimiento» (9). Las ideas sobre el *Regional Planning* alcanzaron una vigencia parcial en nuestro país en el primer tercio del presente siglo, especialmente en Ca-

(6) Un estudio sistemático en J. ALDEN y R. MORGAN: *Regional planning. A comprehensive view*, Leonard Hill Books, 1974, pp. 10 y ss.

(7) Vid. R. DICKINSON: *Ciudad, región y regionalismo. Contribución geográfica a la ecología humana*, Ed. Omega, Barcelona, 1961.

(8) Vid. el artículo de L. MUMFORD sobre P. GEDDES (1854-1932) en *Enciclopedia de la planificación urbana*, IEAL, Madrid, 1975; indirectamente, el tipo de planificación regional llevado a cabo por la *Land Utilization Survey* de Gran Bretaña y la TVA en Norteamérica han tenido su origen en las enseñanzas de GEDDES, p. 649.

(9) Citado por J. LABASSE: *La organización del espacio*, IEAL, Madrid, 1973, página 672. Según LABASSE, «para el inglés medianamente informado el *planning* es un asunto ecológico y de ningún modo económico. Pues las estructuras, y en especial las estructuras territoriales, interesan al otro lado de la Mancha más que la coyuntura; el francés se extraña ante esta comprobación, ya que su comportamiento es contrario por norma general. El empirismo anglosajón lo explica, puesto que se amolda mal a discusiones doctrinales y de principios», *ob. cit.*, p. 672.

taluña (10) donde tiene lugar la primera experiencia de planificación regional urbanística; y asimismo con ocasión de la creación de las Confederaciones Hidrográficas (1926), ejemplo singularísimo de planificación territorial (11).

b) En los países continentales —especialmente en los latinos— el fenómeno de la urbanización supramunicipal emerge con cierto retraso respecto al mundo anglosajón. Las primeras experiencias de planificación territorial se suscitan análogamente en el marco de las exigencias urbanísticas, si bien como una simple reglamentación del uso del suelo, concebido al estilo de la tradición jurídico-romana de *solum* como mera superficie terrestre susceptible de apropiación que es valorada por sus cualidades de situación más que por su condición cualitativa de albergue biológico de la vida. Por otra parte, la centralización administrativa y la existencia de una Administración periférica —junto a la debilidad tradicional de la Administración local— imponen, paradójicamente, una formulación de objetivos sectoriales a la acción administrativa, especialmente en el orden económico, que se proyectan de forma dispersa en el territorio. Será precisamente la preocupación por el desarrollo económico, a partir de la segunda guerra mundial, y la adopción del instituto de la planificación económica los factores que contribuirán más poderosamente a la toma de conciencia de la significación del territorio como elemento determinante de la adecuada localización de las actividades productivas y como instrumento de corrección de los desequilibrios regionales. El descubrimiento de la significación geográfica, económica y administrativa del espacio dará lugar en Francia a la acuñación del término *Amenagement du territoire* —utilizado oficialmente por primera vez en 1950 por el ministro de la Construcción Claudius PÉTRIT— (12),

(10) Vid. Martín Bassols Coma: *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*, Edit. Montecorvo, Madrid, 1973, pp. 512 y ss., y F. Roca: *Planificación territorial en Cataluña (1901-1939)*, en «Ciudad y Territorio» núm. 2, de 1977.

El Decreto de formación del anteproyecto de Plan de Distribución Territorial se reproduce en el libro *La Generalitat de Catalunya*. III. «La política urbanística». Barcelona (edición a cargo de Eduardo Moreno), 1977, pp. 55-90.

F. DE TERÁN: *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*, 1978, ha puesto de relieve la influencia de los planteamientos del *Regional planning* en la elaboración del Plan Regional de Madrid de 1938. Vid. páginas 90 y ss.

(11) S. M.-RETORTILLO BAQUER: *De las administraciones autónomas de las aguas públicas*. Sevilla, 1960, pp. 103-183.

(12) Un completo análisis expositivo desde el punto de vista jurídico: A. DE LAUBADERE: *Droit public économique*. Dalloz, 1976. Dicho autor subraya que la expresión *Amenagement du territoire* era desconocida con anterioridad a la segunda guerra mundial, p. 370.

que de simple técnica administrativa para la promoción de la descentralización industrial se transformara progresivamente en un modelo espacial al servicio de la planificación económica nacional (13) e, incluso, en una filosofía difusa que pretende ser la expresión espacial de la realización igualitaria de los derechos económicos y sociales de la persona y de los grupos sociales (14). Como advierte la doctrina jurídica francesa ofrecer una definición o delimitación precisa del significado del *Amenagement du territoire* es tarea poco menos que imposible, pues su configuración se puede deducir más de las específicas acciones administrativas que nominalmente se encuadran o convergen en su contexto que de su sustancia intrínseca. En todo caso, nos interesa subrayar las siguientes notas: su vinculación a los objetivos progresivamente definidos por la planificación económica al «estilo francés», su enfoque centralista que, no obstante, ha permitido el desarrollo de planteamientos regionalistas de cuño exclusivamente desconcentrador, su flexibilidad metodológica, integrando múltiples enfoques (geográficos, económicos, físicos) y su capacidad para sintetizar e incorporar toda clase de nuevas tendencias (calidad de la vida, protección de la naturaleza, medio ambiente, etc.). En síntesis, el modelo francés aporta una valoración del espacio o del territorio desde una perspectiva de la política económica y en función de su desarrollo programado al objeto, de conseguir una adecuada localización de las actividades económicas y de los asentamientos humanos (15). Y ello explica fundamentalmente que las preocupaciones

Una exposición sistemática: J. MONOD y P. H. CASTELBAJAC: *L'aménagement du territoire*, PUF, 1971.

En la bibliografía española, G. SÁENZ DE BURUAGA: *Ordenación del territorio: el caso del País Vasco y su zona de influencia*, Madrid, 1969, y C. FEAL LAGO: *La política francesa de ordenación del territorio en la última década*, MV, Madrid, 1970.

(13) Para DOLLFUS: *L'espace géographique*, PUF, 1970, la ordenación del territorio «es la impresión en el espacio geográfico de una política económica con sus consecuencias sociales a la vez que una toma de conciencia por parte de sus ocupantes por el hecho de que son los depositarios y garantes de un patrimonio que es menester utilizar de la mejor manera en relación con las necesidades del momento y prepararlos para las futuras», p. 122.

(14) La vinculación entre la ordenación del territorio y la garantía de los derechos económicos y sociales (especialmente como medio para alcanzar el principio de igualdad real) ha sido destacada agudamente por el autor que ha analizado más profundamente su significación jurídica: François-Xavier AUBRY: *L'encadrement juridique de la politique d'aménagement du territoire*, Economica, París, 1979, páginas 25 y ss.

(15) El objetivo de la *Amenagement du territoire* es «integrar a la sociedad en el suelo, determinar los lugares y las condiciones de establecimiento más favorables para las actividades sociales, los medios de comunicación y los espacios residenciales», «se materializa, en efecto, en la construcción de viviendas, de edificios públicos, de carreteras. Sin embargo, a diferencia de la expansión económica, la cual se concreta en el desarrollo de estos factores, la ordenación del territorio tiene

sobre las cuestiones ambientales y ecológicas, ausentes en un principio, se hayan incorporado tardíamente en el *Amenagement du territoire* precisamente como un correctivo al modelo de crecimiento económico acelerado y «salvaje» de los años sesenta (16).

En el panorama europeo continental (17), sin embargo, junto al modelo francés merece una referencia específica la experiencia de los países germánicos (Alemania Federal y Austria) —*Raumordnung*— y de Suiza —*Raumplanung*— (18). La ordenación del territorio se plantea en este caso en el marco de unos presupuestos institucionales radicalmente distintos a los de Francia: estructura federal del Estado y ausencia formal de un sistema de planificación económica. Pese a estos condicionamientos la ordenación del territorio se ha abierto paso, no sólo a nivel de cada Estado, sino también a nivel de la Federación (19). La inexistencia de una política de planificación económica nacional ha determinado que la ordenación del territorio se orientara hacia una valoración eminentemente física del espacio al servicio de una coordinación general de las infraestructuras (carreteras, transportes, abastecimientos), ocupación del suelo con fines urbanos, agrícolas, forestales y protección del paisaje. En este contexto, las preocupaciones sobre el medio ambiente han desempeñado, lógicamente, un protagonismo singular y han favorecido la primacía de los aspectos físicos sobre los meramente económicos en el desarrollo territorial.

por preocupación principal el equilibrio espacial de la vida social, tiende a ordenar la presencia de factores económicos en el suelo, pero su objeto esencial no es el funcionamiento de la economía, sino la utilización del suelo». Véase *L'aménagement du territoire et l'urbanisme*. Travaux de la Faculté de Droit de Nausur, 1972, páginas 12 y ss.

(16) *Vid.*, sobre la necesidad de corregir el modelo de crecimiento francés, V. GISCARD D'ESTAING: *Democratie française*, trad. española, Barcelona, 1976, páginas 119-126.

(17) Un completísimo estudio panorámico: J. LAJUGIE, P. DELFAUD y C. LACOUR: *Espace régional et aménagement du territoire*, Dalloz, 1979.

En la bibliografía española, C. FEAL LAGO: *La ordenación del territorio en Europa*, MV, Madrid, 1971.

(18) *Vid.*, Alemania, Ley Federal de Ordenación del Territorio de 8 de abril de 1965 («Revista de Derecho Urbanístico» núm. 11, enero-febrero 1969); Suiza, Proyecto de Ley Federal de Ordenación del Territorio («Revista de Derecho Urbanístico» núm. 33, mayo-junio 1973), y Austria, creación en 1971 de la Conferencia de Ordenación del Territorio.

(19) La introducción de la ordenación del territorio exigió la reforma constitucional tanto en Suiza (1969) como en Austria (1962). *Vid.* los estudios dedicados a estos países en el libro *Derecho de la planificación territorial en la Europa occidental*, IEAL, Madrid, 1976, y L. PAREJO ALFONSO, en *La distribución de las competencias económicas entre el Poder central y las Autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española* (obra dirigida por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980).

c) En nuestro país, si bien, como ha demostrado F. DE TERÁN (20), se planteó a partir de 1939 la posibilidad de una política de ordenación territorial general en función de la política autárquica de reconstrucción—cuyos ecos tardíos y depurados pueden todavía percibirse a través de la enumeración de fines contenidos en el artículo 3.1 de la Ley del Suelo de 1956 y en la figura del Plan Nacional de Urbanismo (artículo 7)—lo cierto es que la implantación de una Ordenación del territorio o de una planificación territorial se suscita a raíz de los desajustes espaciales originados por la experiencia de los tres planes de desarrollo económico y social (1963-1975). La indudable influencia que ejerció el modelo francés de planificación económica indicativa en nuestro proceso planificador determinó la rápida penetración y difusión de los esquemas y la filosofía del *Amenagement du territoire*, con el propósito, primero de coordinar los planes económicos con las actuaciones territoriales y, en una fase ulterior, para corregir las disfunciones del crecimiento económico acelerado y desordenado (21). Extrapolando los atisbos de ordenación territorial contenidos en la Ley del Suelo de 1956, se injertó formalmente la problemática de la ordenación del territorio en el seno de la legislación urbanística. La Ley de Reforma del Suelo de 1975 sustituye el Plan Nacional de Urbanismo por el Plan Nacional de Ordenación, institucionaliza los planes directores territoriales de coordinación, otorga plena carta de naturaleza al término «ordenación del

(20) F. DE TERÁN, en su obra *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*, Ed. Gustavo Gili, 1978, sitúa el nacimiento de la idea de una ordenación general en un trabajo publicado en 1939, *Ideas generales sobre el Plan Nacional de Ordenación y Reconstrucción*, apuntando que «visto en este contexto, el Plan Nacional de Urbanismo aparecerá menos con ese carácter un tanto insólito, en su doble aspecto de anticipación precursora y de utopía inasequible. Con independencia de lo que después se haya hecho para actualizar sucesivamente su función y contenido, este plan aparece en aquellos momentos como una pieza más, obligada en la formación de un sistema totalitario para abordar de un modo contundente y eficaz la construcción de una organización también totalitaria de un país que pretendía ser autárquico a través de su territorio, que en gran medida se veía como una colonización interior» (p. 136). El autor va siguiendo la evolución del propósito de elaborar un plan nacional a través del pensamiento del urbanista P. BUDAŃSKI, subrayando la originalidad de sus ideas—el único ejemplo existente en aquella época era el Plan Nacional de Polonia en 1946—y la anticipación de un auténtico esquema de planificación económica. *Vid.* especialmente páginas 227-232 y 253-257.

(21) Para la comprensión de esta etapa es fundamental la obra de L. MELLÁN GIL: *El territorio, protagonista del desarrollo*, Consejo Superior de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Madrid, 1971.

Desde una perspectiva económica, G. SÁENZ DE BURUAGA: *Política regional y de urbanismo*, en «Política Económica de España» (dirigida por L. GÁMIZ), Madrid, 1972, pp. 229-265; F. FERNÁNDEZ CAVADA y H. W. RICHARDSON: *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1975.

territorio» (arts. 7.º y 8.º), y asigna como cometidos de los planes directores la elección del «modelo territorial» y la adopción, entre otras, de medidas para la protección de los recursos naturales y del medio ambiente natural [art. 2.º c)]. Por esta vía penetra la protección ambiental en nuestra planificación territorial, en un ambicioso intento de equilibrio de perspectivas multidisciplinarias que inmediatamente va a revelar su precariedad al abandonarse —o suspenderse temporalmente— el mecanismo de la planificación económica en 1976. Pese a la incidencia que en la promoción de planes directores va a representar la crisis de la planificación económica, lo cierto es que los aspectos ambientales encuentran un eco muy sensible en el Reglamento de Planeamiento de 1978 y una dimensión de desarrollo normativo que ponen de relieve el alto grado de madurez metodológica y de sensibilidad alcanzado en los últimos años

II. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL A NIVEL NACIONAL

1. *El Plan Nacional de Ordenación: señalamiento de las áreas de conservación y mejora del medio natural*

El propósito de articular una planificación a nivel nacional surge, por primera vez, con ocasión de la promulgación de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956. En su artículo 7.º se proclama que «el Plan Nacional de Urbanismo configurará las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica para el mayor bienestar de la población». Si bien en esta figura de planeamiento está implícita la idea anticipadora de una integración de la ordenación del territorio con la planificación económica, lo cierto es que su enfoque es casi exclusivamente urbano y en función de la síntesis del sistema jerárquico de planes provinciales, comarcales y municipales. Y ello por cuanto en la filosofía de la Ley de 1956 el planeamiento tiene como función principal la conformación de los desarrollos urbanos, con una mínima incidencia en el suelo rústico, al que sólo se pretende preservar de los usos urbanísticos. Las dificultades que su implantación inmediata habría de comportar eran manifiestas, dada la ausencia de experiencias en una materia de tal envergadura y el escaso nivel de difusión que había alcanzado el planeamiento municipal. Con todo, en 1962 se elabora por la Dirección

General de Urbanismo un documento, titulado «Plan Nacional de Urbanismo-Memoria de Planteamiento», que contiene valiosos estudios sobre la dinámica de la población española y se definen algunos objetivos (22) que revelan la ambición de sus metas y los beneficios que hubieran podido derivarse de su disponibilidad a la vista de los acontecimientos posteriores.

La puesta en marcha de los planes de desarrollo económicos y sociales —I (1964-1967), II (1968-1971) y III (1972-1975)— daría lugar a un nuevo enfoque de la ordenación urbanística territorial. Se abandona la idea de un Plan Nacional de Urbanismo, iniciándose una política de desarrollo económico nacional que va a tener precisamente en su dimensión territorial uno de sus puntos más débiles. Las llamadas acciones de desarrollo regional se apoyaron exclusivamente en las provincias y municipios y en función de unas acciones económicas espaciales selectivas —polos de desarrollo y polígonos industriales— que dieron lugar a importantes desajustes y a una actuación urbanística que se vio obligada a abdicar de su función directiva sobre el territorio para convertirse en mero instrumento de facilitación de la urbanización industrial y residencial (23). Sólo con ocasión del III Plan (1972-1975) se inicia una reconsideración de la ordenación territorial en función de la planificación económica que tiene su plasmación en la llamada «política de vertebración del territorio» (24), que sin innovación institucional alguna, pone su acento en la consideración de las ciudades «como protagonistas del cambio político, social y económico de los países». De esta forma y desde una perspectiva nacional se articula una proyección territorial a través de las áreas metropolitanas y ur-

(22) Para una información de los objetivos que pretendía el Avance de Plan Nacional, Vid. P. BIDAGOR LASARTE: *Situación general del urbanismo en España (1939-1967)*, en «Revista de Derecho Urbanístico» núm. 4, Madrid, julio-septiembre de 1967, pp. 48-50. Entre las declaraciones formuladas en el documento destaca la siguiente: «Concebir la ordenación territorial de la Nación y de sus grandes regiones como síntesis de todas las demás actividades urbanísticas y como base para la coordinación de todos los Departamentos afectados.»

Se contienen comentarios sobre el sentido del Avance del Plan Nacional en G. SÁENZ DE BURUAGA: *Política regional y urbanismo*, en el libro dirigido por L. GÁMIR: *Política económica de España*, Madrid, 1972 (Editorial Guadiana), pp. 240-242; F. DE TERÁN: *Algunos aspectos de las relaciones entre planificación física y planificación económica*, en «Ciudad y Territorio» núm. 2, 1973, y H. W. RICHARDSON: *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1975, pp. 241-242.

(23) Martín Bassols Coma: *La problemática de la participación de las Corporaciones Locales en la ordenación urbanística de los polos y polígonos de desarrollo industrial*, en «XII Congreso Interamericano de Municipios (Aportaciones de la doctrina española)», Colombia, 1970, pp. 177-194.

(24) Vid. la monografía *Desarrollo regional del «III Plan de Desarrollo Económico y Social» (1972-1975)*. Presidencia del Gobierno, 1972, pp. 217-314.

banas y, con menor énfasis, de las áreas rurales (cabeceras de comarca y núcleos de expansión). A raíz de la creación del Ministerio de Planificación del Desarrollo, con ocasión del cambio ministerial de 1973, se inicia la preparación del IV Plan, proyectándose la elaboración de un ambicioso Plan Nacional de Ordenación del Territorio, que aspiraba a una planificación física de todo el territorio nacional hasta 1990, sobre la base, según H. W. RICHARDSON (25), sobre la división del territorio en dos tipos de áreas: libres (reserva ecológica, bosques, producción agrícola y recreativas) e intensivas (tierras en regadío, turismo, emplazamientos urbanos e industriales). El abandono de la política de planificación económica y social a partir de 1975—con la supresión en 1976 del Ministerio de Planificación del Desarrollo, en 1976—aplazaba temporalmente la puesta en práctica de estos propósitos.

En el plano normativo, sin embargo, y con el explícito motivo de ensamblar la planificación económica con la territorial y urbanística, se aprobaba en 1975 la Ley de 2 de mayo sobre Reforma de la Ley del Suelo (texto refundido de 9 de abril de 1976). De nuevo surge una figura de planeamiento nacional—el Plan Nacional de Ordenación—que si bien no se califica expresamente de Ordenación del territorio, de su contenido se desprende la definitiva incorporación de esta terminología: «el Plan Nacional de Ordenación determinará las grandes directrices de ordenación del territorio en coordinación con la planificación económica y social para el mayor bienestar de la población». Su implantación se programaba con cierta celeridad, pues, según la disposición transitoria 5, el Gobierno, en el plazo de un año, presentaría a las Cortes un proyecto de bases del Plan Nacional de Ordenación «en el que se delimitaran las directrices genéricas de la estructura urbanística y de la ordenación regional y planeamiento del territorio». Las circunstancias de orden político posteriores a 1975 explican el incumplimiento de este mandato legislativo, que en la actualidad, transcurridos más de cinco años, hay que considerar caducado y definitivamente abandonado.

Por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, se aprueba el Reglamento de Planeamiento—disposición de indudable importancia, pero que paradójicamente no contiene ninguna referencia al derecho transitorio—y en el mismo sigue contemplándose la figura del Plan Nacional de Ordenación (art. 8), concretándose y especificándose sus determi-

(25) H. W. RICHARDSON: *Política y planificación del desarrollo regional en España*, ob. cit., pp. 135-138.

naciones y objetivos. Se reitera su condición de instrumento para la configuración de «las grandes directrices de la ordenación del territorio» y como marco para la «coordinación con la planificación económica y social». Es de destacar que el desarrollo reglamentario atribuye como determinaciones específicas del Plan Nacional la misión de definir «la estructura general del territorio y de los sistemas que la integran, en especial el sistema de asentamientos urbanos [artículo 8.º 2 a)]. La prioridad que se otorga a la estructuración de los asentamientos urbanos permite afirmar que sigue vigente la directriz de vertebrar y articular la ordenación del territorio a través de un sistema articulado o jerarquizado de ciudades o núcleos urbanos. Sin embargo, el Reglamento aporta la novedad de atribuir al Plan Nacional la función de «señalamiento de las áreas de conservación o mejora del medio natural», objetivo realmente ambicioso desde una óptica nacional por cuanto implica una valoración de los espacios del medio ambiente natural no sólo desde el punto de vista de su preservación ante la invasión urbanística, sino también de una acción positiva de potenciación de sus recursos y valores naturales.

La figura del Plan Nacional de Ordenación plantea la cuestión jurídica de su naturaleza y funcionalidad. Obviamente, una planificación espacial a nivel nacional sobre la base de una reglamentación y calificación de los usos del suelo, aun cuando ésta fuera por grandes categorías y no de forma detallada y pormenorizada, sería utópica e inservible ante el dinamismo e interdependencia de la vida económica y social. Haría inviable la propia planificación económica —a la que pretende servir y articular— por cuanto ésta cifra sus proyecciones en períodos de tiempo relativamente cortos (cuatro o cinco años). Únicamente como «inventario» de los recursos naturales que es preciso conservar podría tener cierta eficacia vinculante. Ello explica que la propia Ley (art. 7.º) y el Reglamento de Planeamiento (art. 8.º 1) califique sus objetivos de meras «directrices» o de «grandes directrices» y que el propio Plan deba prever «los diferentes programas y acciones que deban desarrollarse a medio y largo plazo para alcanzar los objetivos previstos» y «señalamiento de las necesidades que en orden a la redacción y aprobación de planes y normas urbanísticas conlleve la ordenación propuesta» (apartados *d*) y *e*) del artículo 8.º 2). GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO han señalado con acierto la naturaleza eminentemente directiva del Plan Nacional y su carácter vinculante exclusivamente para las Administraciones competentes en materia de planificación urbanística: «Las determinacio-

nes del Plan Nacional tienen como directos destinatarios a los órganos competentes para la planificación urbanística o para la adopción de cualesquiera programas, medidas o decisiones con repercusión física, gozando de eficacia tan sólo mediante y a través de los restantes planes urbanísticos sobre las actividades concretas de urbanización o uso del suelo. Las determinaciones del Plan Nacional tienen carácter directivo, es decir, no establecen mandatos jurídicos precisos, por lo que—en su observancia y aplicación—resta a la Administración de un gran margen de discrecionalidad interpretativa» (26).

Con independencia de las dificultades de orden técnico que la implantación de un Plan Nacional de Ordenación lógicamente ha de comportar, parece necesario reflexionar sobre la compatibilidad de esta figura con el nuevo marco constitucional (27), y en especial con la nueva configuración de la organización territorial del Estado. En el esquema de la Ley de Reforma de 1975, el Plan Nacional de Ordenación aspira a ser un instrumento de acoplamiento con un sistema de planificación económico-social de inspiración centralista. Por el contrario, la Constitución, en su artículo 131, aun cuando configura la planificación económica (28) como una función del Estado y precisamente le atribuye como uno de sus fines «equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial» (postulado que parece exigir un planteamiento global y una visión nacional), lo cierto es que impone la elaboración de los proyectos de planificación en el seno de un Consejo, «de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas». Al mismo tiempo, la constitución configura la «ordenación del territorio» como una competencia de las Comunidades Autónomas (29), y sólo contempla como competencia exclusiva del estado las «bases y coordinación de la planificación ge-

(26) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO: *Lecciones de Derecho urbanístico*, I. Edt. Civitas, Madrid, 1979, p. 221.

Sobre la problemática jurídica de los preceptos que continenen «directivas» y su aplicación al campo de la ordenación del territorio: P. PAVLOPOULOS, *La directive en droit administratif*, LGDJ, 1978, pp. 231-242.

(27) Sobre las dificultades de la nueva configuración de la Ordenación del Territorio en el marco constitucional y la posible «inconstitucionalidad» de un Plan Nacional de Ordenación del Territorio: Vid. las consideraciones de L. L. GONZÁLEZ-HABA y R. MARTÍNEZ DÍEZ: *Ordenación territorial en una nueva situación*, en «Ciudad y Territorio», núm. 1, de 1980, pp. 25-38.

(28) Sobre la nueva dimensión de la planificación económica: MARTÍN BASSOLS COMA: *La planificación económica en la Constitución Española de 1978*, en «Revista Internacional de Ciencias Administrativas», núm. 1, de 1980, pp. 89-100.

(29) Artículo 148.1, 3.º, de la Constitución. El Estatuto de Autonomía de Cataluña como «competencia exclusiva» (art. 9.º, 9) y Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 10, 31).

nera de la actividad económica» (30). Todos estos principios constitucionales—la mayoría de los cuales todavía no han tenido su adecuado desarrollo—permiten vislumbrar las dificultades legales sobre la subsistencia del Plan Nacional de Ordenación en su función de definir directrices vinculantes u orientativas para los órganos de planificación territorial (Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios). La posible pérdida de eficacia jurídica del Plan Nacional de Ordenación no descarta su utilidad como documento interno o guía para las Administraciones con incidencia en el territorio, máxime si se tiene en cuenta la reciente Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. En virtud de esta Ley se institucionaliza el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado a financiar «proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y, en general, aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de los mismos» (art. 16.2). Sin una adecuada visión general de la ordenación del territorio muchos de estos proyectos pueden incurrir en contradicciones y disfunciones (31).

2. *El Plan Nacional de Carreteras: una visión sectorial de la ordenación del territorio*

La infraestructura vial es un instrumento capital para la ordenación del territorio, el desarrollo regional, la regulación del transporte y, en última instancia, con efectos muy decisivos sobre el medio ambiente. De ello se deriva que la planificación vial deba ser objeto de

(30) Los Estatutos de Autonomía, competencias en materia de planificación económica a las Comunidades Autónomas: Cataluña (art. 12, 1, 1.º) y País Vasco (art. 10, 25).

(31) El artículo 16 de la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas, al establecer los criterios de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, destinado «a gastos de inversión» en los territorios comparativamente menos desarrollados; no contempla, paradójicamente, la incidencia o el impacto urbanístico-territorial de los proyectos financiados. Únicamente se atiende a la inversa de la renta por habitante, la tasa de población emigrada de los últimos diez años, el porcentaje de desempleo sobre la población activa, la superficie territorial, el hecho insular y una cláusula final inespecífica de «otros criterios que se estimen procedentes». Estimamos conveniente que, dentro de esta cláusula final, deberían contemplarse los criterios de la estructuración del territorio desde una óptica global, a fin de evitar de antemano contradicciones de los proyectos de obras con directrices de ordenación urbanística y de protección ambiental. A mayor abundamiento, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (artículo 3) no participan ni el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo ni los Consejeros de esta especialidad de las Comunidades Autónomas.

una coordinación muy estrecha con la ordenación urbanística del territorio y ajustada a las exigencias del desarrollo regional. En el plano normativo la trayectoria de la última etapa se ha planteado desde una óptica totalmente sectorial y parcial que ha merecido una crítica unánime (32). La importante Ley 51/1974, de 19 de diciembre, sobre carreteras —precedida por la Ley 8/1972, de 10 de mayo, sobre autopistas en régimen de concesión (33)—, se promulgó con anterioridad a la reforma de la Ley del Suelo de 1975 y con olvido total de sus implicaciones urbanísticas, perspectiva remediada sólo parcialmente en el Reglamento General de Carreteras, de 8 de febrero de 1977.

Como declaración general, la Ley, en su exposición de motivos, proclama que «la regulación del marco formal de la planificación, presupuesto de toda acción realmente eficaz por parte de la Administración, constituye uno de los aspectos capitales de la Ley que pretende ser un instrumento importante para la ordenación del territorio nacional». Esta ordenación de la infraestructura vial se basa en dos instrumentos básicos: el Plan Nacional de Carreteras y el Plan Viario de las Redes Arteriales de las Poblaciones. El primero de ellos aspira a planificar todo el sistema de carreteras estatales (integradas en tres redes: nacional básica, nacional complementaria y regional); es decir, se trata de un plan unitario resultante de la agregación sucesiva de unidades territoriales definidas en función de los criterios ordenadores de cada una de las distintas redes, formando todas ellas un conjunto (según el artículo 17.3 del Reglamento «la red regional, juntamente con la red nacional básica y la red nacional complementaria formará un conjunto continuo, debiendo incluirse en ella los tramos de carreteras necesarios para conseguir o mantener la continuidad»). Los criterios para la asignación o clasificación de cada carretera se contienen en el artículo 14.3 del Reglamento, «la clasificación de cada carretera estatal en una de las tres redes deberá fundamentarse en la función que desempeñe la carretera en el sistema de transporte y en la ordenación del territorio, teniendo en cuenta la categoría y características de los núcleos urbanos o centros de actividad a que sirve», y para el estudio de planeamiento de cada carretera en singular el artículo 13.1 de la Ley, que determina que

(32) FERNANDO DE TERÁN: *El planeamiento y la nueva Ley de Carreteras*, en «Ciudad y Territorio», núm. 4, 1974.

(33) R. FERNÁNDEZ DURÁN: *La política de autopistas y la crisis del modelo territorial*, en «Ciudad y Territorio», núm. 3, 1979.

«el estudio de planeamiento consiste en la definición de un esquema vial en un determinado año horizonte, así como de sus características y dimensiones recomendables, necesidad de suelo y otras limitaciones, a la vista del planeamiento territorial y del transporte.

Como puede desprenderse del espíritu de la Ley de Carreteras y de los preceptos transcritos, la planificación de la obra pública (34) de la carretera debe tener en cuenta las características del planeamiento territorial y del transporte. En el momento de la aprobación de la Ley de Carreteras (1974) no existía otro planeamiento territorial que los planes provinciales y municipales de urbanismo, por lo que de hecho la planificación vial se erigía en condicionamiento único de la ordenación del territorio. La promulgación de la Ley de Reforma de 1975, con la institucionalización de los planes directores territoriales de coordinación (art. 8.º) introducía en línea de principios una alteración sustancial en el mecanismo del planeamiento vial, por cuanto entre las determinaciones de aquéllos figuraba la formulación de directrices sobre el conjunto de los medios de comunicación territorial y sus infraestructuras, «señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres marítimas y aéreas, el abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía y otras análogas» (art. 8.º 2), con la posibilidad adicional (35) de que para la ejecución de las obras de infraestructura podía utilizarse directamente la figura de los planes especiales (artículo 17.2). El Reglamento General de Carreteras de 1977 desconoce completamente esta incidencia de la Ley del Suelo en orden a un planeamiento de conjunto territorial y no arbitra ninguna medida de coordinación, siguiendo la planificación vial actuando individual y sectorialmente. La creación en 1976 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo abría una esperanza (36) a nivel orgánico de intento de comunicación entre ambas planificaciones y la posibilidad de re-

(34) Sobre la evolución y transformación del régimen jurídico de las carreteras desde su configuración inicial como obra pública hasta su conversión en un capítulo decisivo de la ordenación del territorio y del desarrollo regional: Vid. MARTÍN BASSOLS COMA, en su comunicación a las *Jornadas de estudio sobre la Ley y el Reglamento de Carreteras*, Madrid, 22-24 de mayo de 1978. Ed. Asociación Española Permanente de los Congresos de Carreteras, Madrid, 1978, pp. 28-34.

(35) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO: *Lecciones de Derecho urbanístico*, ob. cit., pp. 228-229.

(36) Como señaló E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en su Ponencia a las *Jornadas de Estudio sobre la Ley y el Reglamento de Carreteras*, ob. cit., pp. 27, «la Ley de Carreteras de 1974 apenas ha percibido esta inserción de la temática de la carretera en esta perspectiva de la ordenación del territorio y, cuando lo ha hecho, al prever el conflicto entre los Planes de Carreteras y los Planes de Urbanismo, ha

conducir el planeamiento vial a los planes directores territoriales, si bien con la particularidad negativa que la planificación del transporte se residenciaba en el nuevo Ministerio de Transportes y Comunicaciones. El desarrollo de la estructura orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo ha desvanecido completamente estas esperanzas por cuanto la Dirección General de Carreteras sigue encuadrada en la Subsecretaría del Departamento, aislada de la Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, con la relevante singularidad que el titular de aquella Dirección ni siquiera forma parte de la Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio (Real Decreto 2491/1978, de 1 de septiembre), ni de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente (Real Decreto 1310/1977, de 23 de abril).

En relación con las redes arteriales de las poblaciones (37) y su figura de planeamiento, el Plan Viario, el divorcio con la legislación urbanística y territorial es también absoluto, pero en este caso el divorcio no se opera por vía de omisión o de elusión, sino abiertamente de forma explícita. El artículo 130.1 c) —de dudosa legalidad— llega a afirmar que «el Plan Viario de una red arterial, aprobado definitivamente, constituirá la infraestructura viaria principal de la ordenación territorial del ámbito que alcance la citada Red y, en consecuencia, determinará la adaptación obligatoria de los planes directores territoriales de ordenación, planes generales..., cuando su ejecución sea incompatible con la del Plan Viario».

Un cambio sustancial de orientación parece vislumbrarse con la iniciación de la política de traspasos de servicios a las Comunidades Autónomas. Por lo que hace referencia a Cataluña, el Real Decreto 1943/1980, de 31 de julio (BOE de 30 de septiembre de 1980) se traspasan los servicios estatales en materia de carreteras a la Generalidad, a la vista de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía (arts. 9.13 y 14). En el referido Real Decreto se transfieren las competencias en orden a la red arterial del área metropolitana, reservándose el Estado «la facultad de construir, conservar y explotar nuevas ca-

decaído, a mi juicio, en su calidad, presentando el problema más bien como una pugna de competencias; lo cual, creo que es un error desde el punto de vista no sólo jurídico, de técnica jurídica, sino también incluso de política jurídica, puesto que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y, dentro de él, el gran Cuerpo que lo anima, el de Ingenieros de Caminos, creo que tiene en este cambio de perspectiva mucho más que ganar que perder».

(37) Vid. V. GAGO y C. REOL: *Las redes arteriales y el planeamiento urbano*, «Ciudad y Territorio», núm. 4, de 1977, y F. RODRÍGUEZ ACOSTA: *Planeamiento de redes arteriales urbanas*, «Ciudad y Territorio», núm. 1, de 1971.

reteras de interés nacional a través del plan de carreteras, aprobado con sujeción a lo dispuesto en el artículo 131 de la Constitución» (ap. 4.B del anexo). Con ello se apunta la directriz de que en el futuro la planificación viaria se articulará con la planificación económica, conforme a las directrices y procedimiento de elaboración del referido artículo de la Constitución. Para coordinar las competencias entre el Estado y la Generalidad se crea una Comisión de Coordinación (con representación mixta). A su vez, el Estado ha procedido a la reorganización de sus servicios periféricos en materia de carreteras, instituyendo una Demarcación para todo el territorio catalán, dependiente del gobernador general de Cataluña (Orden de 17 de octubre de 1980).

3. *Planificación nacional de los aprovechamientos de los recursos minerales: su contribución a la ordenación del territorio y a la protección del medio ambiente*

La disponibilidad de una investigación global sobre las características de los recursos minerales y geológicos de una nación (rocas, minas, hidrocarburos y aguas subterráneas) constituye una base indispensable para la programación de la política de explotación de los mismos y de su utilización energética. Paralelamente, la información derivada de los estudios sobre cartografía mineral y geológica del territorio nacional proporciona un conocimiento de la localización de estos recursos naturales, a los efectos de planificar, desde el punto de vista de la ordenación del territorio (38), su utilización y, al mismo tiempo, adoptar las medidas de protección al medio ambiente en relación con las actividades extractivas y su entorno inmediato (39).

La toma de conciencia sobre la necesidad de vincular la planificación de los recursos minerales y geológicos con la ordenación del territorio se ha producido en nuestro país en fechas recientes y todavía no ha alcanzado un desarrollo suficientemente satisfactorio. El primer paso se ha dado con la promulgación de la Ley 22/1973, de Minas, que adopta tres tipos de medidas especialmente significa-

(38) G. DI GIOVINE: *Attività estrattive e pianificazione territoriale*, «Territorio e Case», Milán, 1976.

(39) Sobre el actual divorcio entre la legislación minera y el ordenamiento urbanístico: Vid. Martín Bassols COMA, *Sobre la colisión entre el destino urbanístico del suelo y su aprovechamiento minero*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 20, enero-marzo, 1979, pp. 105-115.

tivas: encomendar a la Administración la elaboración de un Programa Nacional de Investigaciones Mineras en coordinación con las exigencias de la planificación económica y social (40), fijación de las condiciones para la protección del medio ambiente para la explotación de los recursos minerales (normas que deberán complementarse con las que dicten las Corporaciones locales en relación con los aprovechamientos de la sección A, art. 17); y encargar al Instituto Geológico y Minero de España la confección de los mapas geológicos, geofísicos, geoquímicos, geotécnicos, hidrológicos, metalogenéticos «y cualesquiera otros que el desarrollo tecnológico requiera que sean útiles a la ordenación del territorio y al aprovechamiento nacional de los recursos minerales del país» (art. 5.º 2 de la Ley de Minas). La efectividad de estas previsiones legislativas ha sido hasta el momento escasa, pues basta considerar que el Reglamento General para el Régimen de la Minería, aprobado por Real Decreto 2857/1978, se limita a reproducir (arts. 7.º a 8.º) los artículos de la Ley de Minas sin especificación ulterior (41). En el orden administrativo es menester destacar, sin embargo, la promulgación del Real Decreto 450/1979, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento orgánico del Instituto Geológico y Minero de España, cuyo organigrama evidencia el ambicioso plan de actuación en la aplicación de las técnicas geológicas al servicio de la minería y de la ordenación del territorio (42).

Finalmente hay que subrayar que el Plan Energético Nacional 1978-1987) y las resoluciones aprobadas por el Congreso de los Dipu-

(40) La Ley de 4 de enero de 1977 sobre fomento de la minería, encomienda al Ministerio de Industria la formulación de un Plan Nacional de Abastecimiento de Materias Primas Minerales (art. 3.º, 1).

(41) El artículo 7.3 del Reglamento de la Minería se limita a añadir que «corresponde a las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Industria y Energía velar por el cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente, no autorizando la puesta en marcha de instalaciones, industrias o explotaciones mineras sin la previa comprobación de las condiciones citadas o, en su caso, del debido funcionamiento de los dispositivos correctores, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.3 de este Reglamento».

(42) En el preámbulo del Reglamento Orgánico del Instituto Geológico y Minero se manifiesta: «... el crecimiento demográfico de los pueblos y la permanente preocupación por la mejora de la calidad de la vida ha llevado a una utilización cada vez mayor de las Ciencias Geológicas en beneficio de un conocimiento cada vez más preciso de las posibilidades, condiciones y características del suelo y subsuelo como asiento que son de la actividad humana».

Entre las unidades del Instituto destaca la Dirección de Aguas Subterráneas y Geotécnica con la misión de desarrollar «las actividades relacionadas con la Geología a la ordenación territorial y protección del medio ambiente, comprendiendo la cartografía y los estudios especiales que el desarrollo tecnológico requiera y sean útiles a tal fin» (artículo 8).

tados (43) adopta una serie de directrices en orden a la investigación y a la protección del medio ambiente en relación con los diversos recursos energéticos. Merece destacarse, en relación al capítulo de «Contaminación y ecología» (X), la siguiente afirmación: «Debe complementarse la legislación vigente en materia de protección ecológica, dando acceso en la redacción a la misma a técnicos especializados en urbanismo, política forestal y agropecuaria, política hidrográfica, etc., e incluyendo incentivos económicos para las empresas que desarrollen acciones dirigidas a preservar el medio ambiente o a evitar, en lo posible, los efectos nocivos que se deriven de su actuación». Efectivamente, es imprescindible impulsar la coordinación entre la política energética y la ordenación del territorio, superando el actual enfoque unilateral basado en la exclusiva consideración de los aspectos técnicos, industriales y económicos de la ordenación energética.

4. *Uso turístico del territorio y medio ambiente: planificación a través de la oferta turística y ausencia de una ordenación del territorio para usos turísticos*

España, que constituye una de las primeras potencias mundiales en materia turística y cuyo desarrollo económico se ha apoyado fundamentalmente en la productividad de este sector, carece, paradójicamente, de una ordenación general turística de su territorio. La ausencia de un Plan Nacional de ordenación del territorio ha impedido disponer de una estructuración racional del uso turístico del territorio en su más amplia consideración (lugares de ocio, paisaje, bellezas naturales, etc.). Las planificaciones existentes, incluso las que incorporan una óptica territorial, se han basado fundamentalmente en una visión sectorial y en función de la promoción de la oferta (industria turística). La desvinculación de la promoción turística de la ordenación general y urbanística del territorio se puso de manifiesto de modo inequívoco desde un primer momento con la promulgación de la Ley 197/1963, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, disposición que subordina, una vez más, la ordena-

(43) El Plan Energético Nacional fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* núm. 155, de 4 de octubre de 1978. El Congreso de los Diputados aprobó unas propuestas de resoluciones publicadas en el *Boletín Oficial de las Cortes* del día 3 de agosto de 1979 (Serie G, núm. 1-II). Es necesario advertir que el Plan Energético Nacional no ha sido objeto de promulgación en el *Boletín Oficial del Estado*.

ción integral de un territorio a las acciones singulares de unas expectativas turísticas (44).

Mayor gravedad reviste, desde el punto de vista de la ordenación del territorio, las acciones desarrolladas por vía ordinaria por la Administración del turismo. Por Decreto 2482/1974, de 9 de agosto, se aprueba una disposición sobre medidas de ordenación de la oferta turística en virtud de la cual se habilita al Gobierno para determinar «los territorios de preferente uso turístico» (art. 3.1). En principio podría pensarse que esta medida estaba destinada a facilitar una planificación general de todo el territorio nacional a efectos turísticos. Sin embargo, un examen atento de los criterios a tener en cuenta para la calificación de uso turístico evidencia que los aspectos territoriales desempeñan un papel muy secundario: acomodar la expansión de la oferta turística en sus aspectos cualitativos, cuantitativos y territorial a las condiciones de la demanda actual y de la potencial previsible, equilibrar el ritmo de nuevas construcciones e instalaciones turísticas al del desarrollo de las infraestructuras del territorio y condicionar las construcciones o instalaciones para que no se produzca deterioro del medio ambiente ni degraden la adecuada utilización de los alicientes motivadores del turismo, promover el cambio de las estructuras empresariales para mejorar sus condiciones de rentabilidad, gestión y competitividad del mercado... (artículo 1.º, 2). La atención preferente a los problemas de la oferta turística ha determinado que toda la acción planificadora se haya centrado en los aspectos de fomento e impulso hasta el extremo de que la reciente Orden de 25 de octubre de 1979 sobre crédito turístico proclame abiertamente en su artículo 1.º que «el crédito turístico como instrumento de promoción y de *ordenación turística del territorio*, atenderá la financiación parcial de inversiones para las siguientes finalidades...» (45).

Por Decreto 1077, de 28 de marzo, se declaró inicialmente a 73 municipios de la costa y de la montaña como territorios de «prefe-

(44) Vid. sobre la problemática general E. SERRANO GUIRADO: *Planificación territorial y planificaciones sectoriales. Consideración especial del sector turístico de la vivienda*. 1965. Instituto de Estudios Turísticos. *Desarrollo de Zonas turísticas*. Madrid, 1966.

(45) Por Real Decreto 2821/1979, de 7 de diciembre, se aprobó el III Plan de la Modernización Hotelera por un importe de inversión de tres mil millones de pesetas.

Desde un punto de vista jurídico-formal sorprende que con posterioridad a la Constitución puedan aprobarse por simples Decretos y Ordenes ministeriales la planificación de la modernización hotelera y la ordenación del crédito turístico con un importe tan elevado de la inversión pública.

rente uso turístico», si bien se admitía la posibilidad de que en lo sucesivo, según la Orden ministerial de 24 de octubre de 1977, se ampliaran estas declaraciones. La iniciación de la política de transferencias a los Entes preautonómicos, facultando a éstos para otorgar dichas declaraciones, implicaba una descentralización de la ordenación turística del territorio mucho más realista. La Constitución, en su artículo 148.1.18, atribuye como competencia de las Comunidades Autónomas «la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial». No obstante, por Orden ministerial de 13 de junio de 1980 (BOE de 2 de julio), vuelve a resucitarse indirectamente la anterior normativa para los Entes Preautonómicos (46) al disponerse que «las declaraciones se harán teniendo en cuenta como principios inspiradores los objetivos definidos en el artículo 1.º, 2, a), b) y c) del Decreto 2482/1974, de 9 de agosto, de ordenación de la oferta turística» (art. 2) y añadiéndose que además se tendrán en cuenta las siguientes circunstancias: recursos turísticos existentes capaces de generar corrientes de turismo residencial, la oferta ya existente de alojamientos turísticos y las disponibilidades actuales de suelo urbanizado con tal destino» (art. 4). Como puede observarse, no cabe apreciar ningún cambio sustancial respecto a la política anterior.

III. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE A TRAVÉS DE LOS PLANES DIRECTORES TERRITORIALES DE COORDINACIÓN

1. *Motivación y significación de los planes directores: un intento de articulación de la planificación económica con la territorial sin remodelación de las estructuras administrativas*

En la introducción, por la Ley de Reforma de 1975, de la figura de los planes directores territoriales de coordinación, parecen haber jugado un papel trascendental tres tipos de consideraciones: la insuficiencia de los niveles de planificación urbanística de la Ley de 1956 (provincial, comarcal y municipal) para afrontar las nuevas realidades urbanísticas (en especial, los problemas de las áreas metropolitanas); la inexistencia de vínculos de coordinación entre la planificación urbanística y la actuación sectorial de los distintos Departamentos

(46) Lógicamente esta disposición —de dudosa legalidad— no es de aplicación a las Comunidades Autónomas que disponen de Estatuto de Autonomía (Cataluña y País Vasco).

mentos ministeriales con incidencia en el territorio (al amparo del artículo 45.2 de la Ley del Suelo de 1956), y las dificultades observadas a partir de 1963, fecha de iniciación de la planificación económica-social de impulso central y de naturaleza indicativa para integrar las decisiones económicas (inversiones públicas y privadas) en esquemas urbanísticos y territoriales debidamente programados y ordenados (47). Al concebirse la reforma de la Ley del Suelo como una pieza decisiva dentro del conjunto de medidas del III Plan de Desarrollo, se explica que la exposición de motivos de la Ley de 1975 conceda una especial atención a esta última causa—sin perjuicio del eco que en el articulado hallan las otras dos consideraciones—al proclamar que «para llenar el vacío existente en el ordenamiento jurídico en orden a la conexión del planeamiento físico con el planeamiento socio-económico se regula *ex novo* la figura de los planes directores territoriales de coordinación, de ámbito espacial indeterminado *a priori*, y a los que se asigna, como misión fundamental, la de señalar las grandes directrices que han de orientar y coordinar la ordenación urbanística del territorio dentro de las previsiones de los planes de desarrollo y con la adecuada atención a los problemas del medio ambiente y establecer el marco físico en el que han de desarrollarse coordinadamente las previsiones, localizables espacialmente, de la planificación económico-social». Conforme a este espí-

(47) Las dificultades de integración de la planificación económica española con la ordenación espacial y regional han sido muy acusadas durante el período de vigencia de los tres primeros planes de desarrollo. Entre las explicaciones más satisfactorias de este fenómeno destaca la formulada por H. W. RICHARDSON: *Política y planificación del desarrollo regional en España*, Alianza Editorial, 1975. ¿Son el diseño y la puesta en práctica de la política y la planificación del desarrollo regional más fáciles en una economía con un sistema de planificación nacional? La respuesta obvia que cabría esperar es sí, pero no siempre resulta ser así. Depende probablemente del tipo de planificación adoptado. Una economía de planificación central puede ser capaz de reconciliar con éxito los objetivos nacionales, sectoriales, espaciales y de proyectos, pero la reconciliación es mucho más difícil cuando el plan nacional es un plan indicativo. De hecho, la existencia de un sistema de planificación de este tipo hace que la adopción de una estrategia de planificación regional efectiva sea menos probable. Existen dos principales razones para ello. Primero, la planificación indicativa nacional concede, por lo general, un énfasis primordial a los objetivos sectoriales y la dimensión regional tiende a verse subyugada a las demandas de los planes sectoriales. Segundo, el horizonte de tiempo de los planes nacionales varía por lo general entre cuatro y siete años y la perspectiva de las metas regionales es invariablemente ajustada al período de planificación nacional. El argumento utilizado es que los elementos espaciales son más importantes en la política regional que las decisiones sectoriales y que sólo tiene sentido establecer objetivos regionales que se refieran al largo plazo (digamos, entre diez y veinticinco años). En consecuencia, las estrategias de desarrollo regional son más eficaces si se basan en una planificación espacial a largo plazo y no en una planificación sectorial a corto o medio plazo» (p. 66).

ritu, el artículo 8.º define el contenido de dichos planes: «Establecerán, de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la planificación económica y social y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los planes y normas a que afecte. La eficacia de sus determinaciones vinculan a la Administración y a los administrados» (art. 9.º, 1); los Departamentos ministeriales en el marco del plan desarrollarán sus competencias y, en el caso que los planes sectoriales por ellos elaborados estén en desacuerdo, procederán a su adaptación al plan director (art. 57.2), y las Corporaciones locales deberán revisar sus planes de urbanismo en el plazo de un año para adecuarlos al plan director.

Se ha apuntado por la doctrina (48) que una de las cualidades más notables de los planes directores es la flexibilidad e indeterminación de su ámbito territorial—el artículo 6.º, 2, especifica que podrán tener «ámbito supraprovincial, provincial o comarcal»—de tal suerte que hace posible una fácil adaptación a las situaciones urbanísticas a ordenar. En el marco de los objetivos de la Ley de 1975, y con un sistema de planificación económica de inspiración centralista, vigente en aquellas fechas, la viabilidad de los planes directores como instrumentos de ordenación espacial integral era una pura ilusión, si no iba acompañada de una reforma de la Administración Territorial (49), bien reconociendo la sustantividad de regiones como entidades territoriales, bien articulando fórmulas de coordinación de la Administración periférica con las Administraciones locales (Diputaciones y Municipios). Los planes directores valoraban el territorio como área de eficiencia para la planificación, pero olvidaban que el territorio es análogamente sede de una gestión administrativa sustantiva. Muy poco rendimiento puede obtenerse de disponer de pla-

(48) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO: *Lecciones de Derecho urbanístico*, ob. cit., p. 223.

(49) Para G. DENTON, M. FORSYTH y M. MAC LENNON: *Planificación y política económica en la Gran Bretaña, Francia y Alemania*, México, 1970. «Si la política regional ha de ser considerada como una parte integral y constante de la política económica debe también decidirse si es preferible para el conjunto del país de que se trate estar permanentemente dividido en regiones, cada una de las cuales cuente con su propio centro para la coordinación y la promoción de la política regional o si es mejor que una autoridad central defina las regiones y modifique sus fronteras cuando parezca adecuado y en qué medida las entidades regionales, ya sea que estén establecidas o no sobre una base permanente, deben ser, sobre todo, los agentes del Gobierno central o en qué medida deben representar a los intereses y a las actividades locales» (p. 338).

nificaciones espaciales integrales a largo plazo, estática y pasivamente elaboradas por entes territoriales que no participan en la formulación de los programas económicos nacionales ni en la definición de las acciones de desarrollo regional y cuya ejecución en el territorio, a la postre, tampoco podían protagonizar por corresponder a los distintos Departamentos ministeriales, ni mucho menos coordinar y controlar. El abandono de la política de planificación económico-social en 1976 y su sustitución por una política económica de mera coyuntura sin preocupación espacial no permiten verificar la justificación de esta crítica negativa abstracta. Pero en todo caso la trayectoria de los planes directores durante la etapa de transición evidencia una clara desvalorización de sus presupuestos institucionales originarios y su reducción a funciones y cometidos parciales, entre los que cabe anotar paradójicamente—por carecer de otros instrumentos válidos—los relativos a la defensa del medio ambiente natural. En todo caso, cabe apuntar que con la nueva articulación territorial del Estado, a raíz de la configuración constitucional de las Comunidades Autónomas, puede iniciarse una nueva singladura de los planes directores, previa su adaptación a los cometidos de dichas entidades.

2. *Determinaciones sobre el medio ambiente natural. Grado de vinculación e instrumentos de desarrollo. Problemática del derecho material aplicable*

El artículo 8.º, 2, de la Ley de Reforma, al definir el contenido propio de los planes directores territoriales de coordinación, a través de las posibles «determinaciones» a formular, incluye en su apartado c) «las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo de los demás recursos naturales, y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico». Esta enunciación de principios merece ser valorada desde una doble perspectiva para comprender su alcance:

— La norma toma en consideración nominalísticamente cuatro tipos de objetos jurídicos: el suelo, los demás recursos naturales, el medio ambiente natural y el patrimonio histórico-artístico. A excepción de este último, que es exclusivamente una categoría jurídico-formal, producto de una declaración administrativa conforme a la legislación sobre el patrimonio histórico-artístico, las tres restantes son realidades fenoménicas que se valoran desde una perspectiva

ecológica o física, bien analíticamente (suelo y demás recursos naturales en cuanto son determinantes de un específico medio ambiente), bien como formando parte de un sistema o conjunto (el medio ambiente natural como integración de distintos recursos naturales en relación de interdependencia). Aun cuando la Ley de Reforma atiende a los recursos naturales y al medio ambiente natural desde una consideración en última instancia espacial, ésta no agota la totalidad de su incidencia, por lo que puede afirmarse categóricamente que con ello se ha ampliado la finalidad de la Ley del Suelo (art. 1.º), y en concreto, la de sus instrumentos de acción (planeamiento urbanístico y régimen urbanístico del suelo, ejecución de las urbanizaciones y fomento e intervención del uso del suelo y la edificación, en la forma que se detallan en el artículo 2.º). Esta ampliación del objeto institucional de la Ley del Suelo, que no ha tenido un reconocimiento formal en su artículo 2.º, como hubiese correspondido a una innovación de tanta trascendencia, da lugar a una dificultad jurídica, a veces difícil de salvar: la ausencia de una normativa sustantiva propia del medio ambiente natural y de los distintos recursos naturales. La laguna debe salvarse a base de una dilatación de las posibilidades que ofrece la regulación del régimen jurídico del suelo contenido en la propia Ley del Suelo, la apelación a la legislación sectorial (aguas, espacios naturales, montes, costas, etc.) (50) y el propio derecho innovador contenido en el planeamiento para su ejecución (normas u ordenanzas) que encuentra a menudo dificultades para su afirmación dado su ínfimo rango jerárquico.

-- Desde el punto de vista de los objetivos que debe atender la planificación territorial, la referencia contenida en el artículo 8.º, 2, c), de la Ley significa que aquélla deberá integrar las consideraciones medio ambientales de base ecológica, superando la visión tradicional que atendía exclusivamente al territorio como sede de los asentamientos urbanos e industriales desde una perspectiva de racionalidad economicista. Por ello debe estimarse acertada la directriz impuesta por el artículo 10, 2, del Reglamento de Planeamiento al exigir que los planes directores definirán el «modelo de estructuración del territo-

(50) El artículo 12, 1, del Reglamento de Planeamiento prevé a estos efectos que en la Memoria de los planes directores deberá tenerse en cuenta la «incidencia de la legislación específica de carácter protector en materia de espacios naturales, montes, costas, aeropuertos, cauces públicos, embalses, defensa nacional y cualquiera otra del mismo carácter que sea de aplicación en el territorio objeto del plan.»

Vid. LÓPEZ RAMÓN: *Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, Madrid, 1981.

rio», teniendo en cuenta «las exigencias del desarrollo regional, que sirva de marco para la adecuada coordinación de las distintas acciones, planes y programas que tengan incidencia sobre dicho territorio, estableciendo sobre el mismo la distribución global de usos y actividades, las infraestructuras básicas, las áreas sujetas a limitaciones específicas, las medidas de protección del medio ambiente y aquellas otras determinaciones que sean necesarias para articular los planes y normas que lo desarrollen». De este modo se opera en el seno de los planes directores territoriales una síntesis dinámica de interacción (51) entre los aspectos netamente urbanísticos y medio ambientales, de tal suerte que aquellos son al mismo tiempo un instrumento de ordenación y gestión a nivel territorial de recursos naturales. La planificación física del medio ambiente natural (52), desde una perspectiva ecológica o meramente paisajística, no se contempla sectorialmente, sino inserta en un territorio, cuyo modelo es objeto de diseño por el plan director, y, en consecuencia, susceptible de desarrollarse simultáneamente a través de medidas de protección o de potenciación (mejora y renovación) y de prevención o preservación de los procesos de urbanización.

En directa conexión con la valoración de la significación de las determinaciones sobre medio ambiente natural en los planes directores debe examinarse la eficacia jurídica vinculante de aquéllas. El carácter directivo de dichos planes apunta inicialmente hacia una configuración meramente indicativa, orientativa y a un nivel de meras directrices o directivas que precisan ser posteriormente desarrolladas por los planes generales y especiales, máxime teniendo en cuenta que la clasificación del suelo a los efectos de establecer su destino urbanístico es una función típica y exclusiva de los planes generales de ordenación (art. 10, 1, de la Ley). Sin embargo, la redacción de los apartados *c)*, *d)*, *e)* y *f)* del artículo 11 del Reglamento de Planeamiento puede suscitar alguna duda sobre el posible grado

(51) C. CONDE DUQUE: *El papel de la ordenación territorial y la planificación urbana en la defensa del medio ambiente*, en «Ciudad y Territorio» núm. 4, de 1978, ha señalado con plasticidad la función de los planes directores, «consagración de la interdisciplinariedad que la planificación física comporta, siendo un intento de síntesis de las diferentes visiones económicas, sociológicas, jurídicas, medio ambiente y de diseño en la búsqueda del equilibrio en el uso del espacio físico, precisamente para evitar a gran escala territorial las disfuncionalidades que el desarrollo económico produce sobre el territorio cuando los asentamientos se generan de forma espontánea» (p. 50).

(52) D. GÓMEZ OREA: *El medio físico y la planificación, I.*, «Cuadernos del CIFCA», 1978, y G. GLARÍA y A. RAMOS: *La planificación física*, en «Ciudad y Territorio» núm. 4, 1979, pp. 95-101.

de eficacia directa o de una vinculación jurídica más intensa que la mera orientación o directiva (53). En efecto, en los apartados *c)* y *e)* se alude concretamente a la posibilidad de adoptar medidas en relación a áreas a los efectos de preservarlas del proceso de urbanización o de desarrollos urbanos, tanto si precisan de una protección de sus intrínsecos valores paisajísticos o ecológicos, como si simplemente debe impedirse su urbanización. Al mismo tiempo, el apartado *d)* prevé la posibilidad de adoptar medidas «para defender, mejorar, desarrollar o renovar el medio ambiente natural o urbano, especificando las meras prohibiciones y las obligaciones que para tal defensa, mejora, desarrollo o renovación correspondan a la Administración y los administrados». ¿Cabe concluir, por lo tanto, que los planes directores en relación con el medio ambiente natural pueden delimitar directamente áreas para protegerlas y preservarlas de la urbanización e imponer medidas de protección consistentes en prohibiciones y obligaciones de hacer directamente ejecutivas para la Administración y los particulares?

A nuestro entender, la contestación al interrogante formulado debe diferenciar los dos supuestos o tipos de medidas. Cuando el objetivo de la medida sea la preservación (en su modalidad simple o simultáneamente con fines de protección) de áreas concretas del proceso de urbanización o de desarrollo urbano, en realidad ello equivale a una clasificación «encubierta» del suelo afectado como no urbanizable, y, en consecuencia, dicha calificación sólo puede hacerse efectiva a través de la redacción de un Plan General de Ordenación o la revisión de los existentes (art. 9.º, 2, de la Ley) en el caso de incompatibilidad. El plan director carece por sí mismo de fuerza vinculante para preservar un área del proceso de urbanización, debiendo limitarse a sentar las directrices para que los escalones del planeamiento general, a través de la clasificación del suelo, otorguen plena eficacia a esta determinación directiva.

En relación con las medidas de protección del plan director—entendida la protección en su sentido más amplio de potenciación y

(53) Para E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO: *Lecciones de Derecho urbanístico*, ob. cit., tal como se encuentra establecida por el artículo 8.º, 2, *c)*, LS, podría parecer que esta determinación carece de eficacia directa, consistiendo más bien en una directriz vinculante sólo para el sucesivo planeamiento del territorio. Sin embargo, la naturaleza y la función básica del plan director (diseño del marco físico o modelo territorial en que han de desarrollarse sus previsiones) excluye esta posible interpretación. En todo caso, el artículo 11, RP, en sus apartados *c)*, *d)*, *e)* y *f)*, ha consagrado acertadamente el contenido sustantivo y la eficacia directa de vinculación del suelo de esta determinación, sin perjuicio de su desarrollo en ulteriores planes» (p. 227).

rénovación de los valores del medio ambiente natural— la redacción del apartado *d)* del artículo 11 del Reglamento de Planeamiento permite interpretar que aquéllos pueden determinar de forma vinculante limitaciones y obligaciones de hacer en una área determinada. Y ello por cuanto si bien las hipótesis ordinarias apuntan hacia una delimitación y concreción de dichas medidas a través de un plan general o de planes especiales (art. 76, 1, *b)*, del Reglamento), lo cierto es que el propio Reglamento de Planeamiento, en el apartado 3 del artículo 76, admite la posibilidad de que «en ausencia del plan director territorial de coordinación o del plan general, o cuando éstos no contuviesen *las previsiones detalladas oportunas y en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende*, podrán redactarse planes especiales que permitan adoptar medidas de protección en su ámbito con las finalidades *b)* de protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico y rural y de sus vías de comunicación». Parece, por lo tanto, que si, en ausencia de plan director o por imprecisión del mismo, se pueden adoptar planes especiales de protección para áreas que constituyan una unidad que «así lo recomienda», será perfectamente válido y congruente que de forma directa y vinculante el propio plan director establezca tales medidas limitativas y obligaciones de hacer para un determinado espacio incluido en su marco territorial.

Finalmente debe considerarse el marco de referencia normativa de los planes directores en relación al medio ambiente natural. Ya hemos señalado la circunstancia de que el artículo 2.º de la Ley del Suelo, al no haber sido ampliado en sus cometidos institucionales, dificulta la operatividad y salvaguardia de los intereses ambientales y ecológicos, debiendo apoyarse fundamentalmente el plan director en preceptos contenidos en la legislación sectorial, en singulares prescripciones de la Ley del Suelo (arts. 18 a 22 y 73) y en la propia normativa incorporada al plan (art. 12, 3), siendo de aplicación por analogía lo dispuesto en el artículo 27, 2, del Reglamento (complemento de la legislación sectorial) y en el 77, 2, *e)*, del mismo texto (con los límites de carácter general del artículo 6, 6) (54).

(54) No puede desconocerse la circunstancia que la intensidad de las medidas de protección en orden al establecimiento de restricciones en el uso del suelo equivalgan materialmente a una calificación del suelo.

3. *Consideración de los planes especiales de protección al medio ambiente natural en ausencia de plan director o de plan general. El antecedente del plan especial del medio físico de la provincia de Madrid*

Una de las innovaciones más significativas del Reglamento de Planeamiento, a la que ya hemos hecho referencia, es la admisión de la posibilidad de aprobar planes especiales de protección del medio ambiente natural «en ausencia de plan director territorial de coordinación o del plan general» y «en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende» (art. 76, 3). Esta interpretación reglamentaria—de dudosa legalidad formal (55)—viene a sancionar indirectamente la posibilidad de ordenar el territorio por simples planes especiales, y por ello el párrafo 4 del referido artículo 76 se ve precisado a exigir a dichos planes la «justificación de las bases que hubieran servido para el establecimiento de las medidas de protección, expresarán los efectos que su implantación producirán en la ordenación integral del territorio y definirán las limitaciones que en cuanto al uso del suelo afectado hayan de adoptarse». El alcance territorial de estos planes especiales vendrá determinado por la competencia de las entidades que los promuevan a la vista de la regla especial del artículo 145 del Reglamento: entidades locales, entidades urbanísticas especiales y organismos que tengan competencia en el orden urbanístico (56).

(55) Para E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO: *Lecciones de Derecho urbanístico*, ob. cit., «el Reglamento de Planeamiento ha venido a romper esta caracterización legal del planeamiento especial como derivado (es decir, precisado de la existencia previa de un plan de orden superior). Se opera así ciertamente con carácter excepcional, aunque sin base legal, a nuestro juicio, una notoria ampliación urbanística del plan especial, limitada por la Ley claramente al desarrollo del planeamiento integral superior (territorial de coordinación o general municipal). Si bien esta ampliación pudiera llegar a justificarse en razones urbanísticas sustantivas (la necesidad de proceder a la protección de valores ambientales en peligro, sin esperar a la formulación del correspondiente planeamiento integral, dada la complejidad y lentitud propias de dicha formulación) en el caso de la protección anticipada de espacios naturales o paisajísticos, no sucede lo mismo en la idéntica protección cara al establecimiento y coordinación de las infraestructuras básicas, pues en este caso —a falta de base legal— se suma una infracción manifiesta de la prohibición de sustitución de la función del planeamiento director territorial o general municipal como instrumentos de ordenación integral» (p. 296).

(56) A los planes especiales de ámbito provincial, metropolitano, municipal, según el artículo 145 del Reglamento de Planeamiento, habrá que añadir el nuevo ámbito regional surgido de la creación de entes preautonómicos y comunidades autónomas (vid. los Reales Decretos de traspasos de competencias a la Ge-

En realidad, esta ampliación reglamentaria tiene claros antecedentes en nuestra práctica urbanística. En este sentido, merece recordarse el Plan Especial de Protección del Medio Físico de la provincia de Madrid, publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia de Madrid* de 10 de noviembre de 1973. Dicho plan fue inicialmente concebido como un documento urbanístico previo a la redacción del plan director territorial de coordinación del área metropolitana de Madrid, con la intencionalidad de ser, en su día, asimilado, completado y sustituido por éste (57). Según el artículo 1.º de sus normas, «constituye el conjunto de directrices de planeamiento en orden a la conservación de los valores ecológicos, culturales y productivos de la provincia de Madrid y a la defensa del medio natural frente a los agentes contaminantes», sus determinaciones se limitan a precisar «los criterios mínimos de protección del medio físico mediante la definición de capacidades de acogida. Sus previsiones se entienden referidas a este solo fin, sin perjuicio de las contenidas en el resto del planeamiento especial y de los demás elementos urbanísticos que resulten de aplicación en la calificación de las propuestas de planeamiento territorial» (58). Desde una perspectiva jurídica (59), sus notas características se cifran en: constituir meras directrices vinculantes para la redacción del planeamiento territorial; no implicar modificación alguna de los planes generales, parciales, especiales y normas complementarias y subsidiarias definitivamente aprobadas a su entrada en vigor, y carecer de capacidad para la «calificación urbanística del suelo». Ahora bien, respecto a esta última limitación, un examen atento de las normas del plan revela una profunda contradicción con su enunciado por cuanto en cada uno de los nueve niveles de protección (60) en que se estructura el plan se establecen una serie de

neralidad, de 23 de junio de 1978, y al Consejo General del País Vasco, de 15 de julio de 1978; que si bien no aluden explícitamente al tema de los planes especiales, la posibilidad de su formulación en el ámbito de la comunidad autónoma se presume jurídicamente como válida).

(57) Con el mismo propósito se formularon los Planes Especiales de Infraestructuras Básicas de la Provincia de Madrid (*Boletín Oficial del Estado* de 20 de septiembre de 1977) y de Ordenación del Gran Equipamiento Comercial Metropolitano (*Boletín Oficial de la Provincia* de 8 de agosto de 1975).

(58) Vid. DOMINGO GÓMEZ OREA: *El plan especial de protección del medio físico de la provincia de Madrid*, en «Ciudad y Territorio», núms. 2 y 3, 1976, páginas 185-195.

(59) Vid. las observaciones y reparos jurídicos formulados por E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Régimen especial en materia de urbanismo de la provincia de Madrid*, en «Revista de Derecho Urbanístico» núm. 47 (marzo-abril), 1976, pp. 32-36.

(60) Los niveles de protección que establece el plan especial son preservación total (áreas de especial interés naturalístico), esparcimiento con limitaciones de primer grado (ecosistemas integros o poco degradables), esparcimientos

condiciones de uso, volumen, densidad, nivel de ocupación que impliquen auténticas calificaciones de suelo, con la particularidad adicional de prever un sistema especial de cesiones de suelo para determinados niveles de protección cuya legalidad es muy discutible. Por último, hay que destacar que la vigencia de dicho plan especial quedó seriamente afectada por la promulgación de la Ley de Reforma de 1975, si bien a la vista del Reglamento de Planeamiento (art. 76, 3) parece que deba concluirse en el sentido de una rehabilitación de su eficacia positiva.

4. *La trayectoria de los planes directores de coordinación: Crisis y discontinuidad*

A) *Fracaso de su pretensión de articular una planificación de base regional.*

Con posterioridad a la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 1975 se intentó canalizar desde las esferas administrativas las primeras demandas de regionalización a través de la puesta en marcha de una serie de planes directores territoriales que abarcaran todos los objetivos previstos en el artículo 8.º de la Ley. Así, por Decretos de 18 de junio de 1976 se ordenaron la formación de los planes de Andalucía, Aragón y Asturias, y por Decreto de 30 de julio de 1976, para Galicia. Para cada uno de estos planes se constituían unos grupos de trabajo que ponían de relieve el alcance global e integral de su formulación: abastecimiento y saneamiento, defensa nacional, equipamientos, estudios económicos y financieros, industrias y servicios financieros, medio físico, transporte y turismo.

La nota más característica de estos planes era su neta configuración regional—se proyectaban sobre la totalidad de las provincias de regiones históricas—y la admisión directa de esta nomenclatura (Comisión Regional de Planeamiento), superando las limitaciones políticas de la Ley de 1975 (la llamada eufemísticamente supraprovincialidad). Los acontecimientos políticos y constitucionales de 1976 paralizaron el impulso de estas primeras iniciativas administrativas (todavía dos Ordenes ministeriales de 25 de enero y de 25 de marzo

con limitaciones de segundo grado (masas arbóreas, paisajes escénicos, áreas forestales), ocupación restringida (regadíos y secanos), asentamientos dispersos con limitaciones de primer grado (cursos de agua) y de segundo grado (masas forestales), asentamientos de densidad media y nivel sin preservación alguna.

de 1977 desarrollaron los Decretos iniciales), que quedaron superadas por los nuevos planteamientos. En principio puede afirmarse que los planes directores de carácter regional (en la regulación de algunas recientes declaraciones de grandes áreas de expansión industrial se sigue aludiendo a los mismos) carecen en la actualidad de perspectivas claras y definidas (61). Sin embargo, merece recordarse que los Reales Decretos de traspaso de competencias de la Administración del Estado a la Generalidad en materia urbanística—de 23 de junio de 1978—y al Consejo General del País Vasco prevén que los planes directores de coordinación en Cataluña y País Vasco, respectivamente, se formularán por la Generalidad o Consejo General, con la fijación de su ámbito territorial y plazo en que han de quedar redactados.

B) Dificultades para su aplicación a las áreas metropolitanas: el supuesto de la revisión del área metropolitana de Madrid. Abandono de la figura del plan director y su sustitución por directrices de planeamiento territorial urbanístico.

La flexibilidad del marco territorial previsto para los planes directores—ámbito supraprovincial, provincial y comarcal (art. 6.º, 2, de la Ley del Suelo)—parecía inicialmente apropiado para articular los problemas urbanísticos de nuestras áreas metropolitanas (Madrid y Barcelona). En realidad, la constitución de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona por el Decreto-ley 5/1974—promulgado durante el periodo de tramitación parlamentaria de la Ley de Reforma del Suelo—presumía la anticipación de la puesta en vigor de esta figura de planeamiento (el plan director o metropolitano de Barcelona). Como han señalado GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, la indefinición institucional de la comarca—una de cuyas modalidades pueden ser las áreas metropolitanas—no deja de plantear problemas de colisión, por cuanto los planes generales de ordenación pueden simultáneamente abarcar uno o varios municipios. Para dichos autores, «en evitación de ello, debe estimarse que la formulación de planes directores con ámbito comarcal sólo procede en el supuesto de

(61) El Real Decreto de 11 de octubre de 1979 sobre delimitación de la Gran Área de Expansión Industrial de Castilla y León en su artículo 4.º prevé para el futuro que los planes directores que se aprueben en las provincias fijarán los esquemas de usos del suelo y actividades, así como la localización de la infraestructura básica.

que la problemática del espacio delimitado sea lo suficientemente compleja como para no sólo permitir, sino exigir, una primera ordenación de conjunto al nivel de directrices propio del planeamiento director y su posterior desarrollo—por términos municipales completos y sin llegar nunca a comprender la totalidad de la comarca—a través de planes generales municipales» (62). A partir de la aprobación de la Constitución, la comarca ha adquirido carta de naturaleza y de reconocimiento en una doble dimensión: en el marco del régimen local común (art. 141, 2) y en el ámbito del régimen estatutario de las Comunidades Autónomas (art. 152, 3).

El largo proceso de la revisión del planeamiento del área metropolitana de Madrid (aprobado en 1963) evidencia de forma paradigmática las tensiones existentes en orden a la viabilidad futura de los planes directores territoriales de coordinación en general y en su aplicabilidad al fenómeno metropolitano. En efecto, en 1971 el Gobierno encargó a la COPLACO la elaboración de un planeamiento integrado regional mediante la redacción de un esquema director, cuyo desarrollo a través del planeamiento municipal serviría para la revisión del plan de 1963. Los acontecimientos políticos posteriores determinaron un cambio de rumbo significativo, por cuanto en 1976 el Gobierno sustituía el primitivo encargo—que se enfocaba a través de la preparación de un plan director—por la elaboración de unas normas subsidiarias y complementarias a nivel de toda la provincia de Madrid. Finalmente, por Real Decreto-ley 11/1980, de 26 de septiembre, es disciplinado el régimen jurídico de la revisión del plan de 1963. La nueva normativa implica un cambio de orientación y de fundamentación total de la filosofía inspiradora de la ordenación de las áreas metropolitanas y el abandono definitivo de la figura de los planes directores territoriales de coordinación.

En el preámbulo del Decreto-ley se contienen dos consideraciones que explicitan la significación de la transformación operada. Por una parte, se pone de relieve que «los diferentes encargos del Gobierno chocaron con la dificultad de proceder técnicamente a la formulación de un documento unitario, redactado de una sola vez y con las características que exige la Ley del Suelo para el plan general y para un documento que abarcara la totalidad de los 23 municipios que componen el área metropolitana de Madrid», manifestación equivalente a descartar a priori la viabilidad de un plan director para

(62) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO: *Lecciones de Derecho urbanístico*, op. cit., p. 233.

el fenómeno comarcal-metropolitano de Madrid. Más significativo y con una relevancia general es la declaración, «por otra parte, la nueva situación institucional y política derivada del proceso democrático demanda un mayor nivel de autonomía a la hora de formular documentos de planeamiento general que permitirán la ordenación urbanística de los respectivos municipios». La afirmación y extensión de este principio impone lógicamente una nueva configuración institucional de nuestras áreas metropolitanas, articuladas hasta el momento sobre la base de un organismo de competencia metropolitana, integrado por representantes estatales y locales (bajo la forma de organismo autónomo del Estado en el caso de Madrid y de entidad local en el supuesto de Barcelona), y en un segundo nivel ejecutivo por los distintos municipios del área. La futura Ley de Régimen Local deberá forzosamente abordar la nueva realidad de la figura de las áreas metropolitanas sobre la base de acentuar la participación municipal en la definición de los objetivos de conjunto y en la fase de ejecución, sin perjuicio de fortalecer las inexorables relaciones y operaciones comunes.

El esquema de revisión del planeamiento del área metropolitana de Madrid—en espera de la futura Ley de Régimen Local—se ha enfocado a través de una disposición especial y singular—el referido Decreto-ley 11/1980—que descansa sobre dos principios: reconocimiento de la competencia de los distintos municipios del área para redactar planes generales (facultad de la que carecían hasta el momento) y elaboración conjunta de la Administración del Estado y de la Administración local de la «previa y vinculante elaboración de unas directrices de planeamiento territorial para dicho ámbito que permitan establecer criterios de coherencia, de coordinación y de compatibilidad de las actuaciones de la Administración Central y la Local en un supuesto como el del fenómeno metropolitano madrileño, necesariamente interrelacionado». Las características de estas directrices de planeamiento territorial pueden sintetizarse del siguiente modo:

— Su cometido descansa en el establecimiento de «los grandes criterios de la ordenación territorial para el ámbito metropolitano enunciando las líneas de desarrollo futuro, la defensa del medio natural, así como la asignación por grandes áreas de la población, el empleo, las infraestructuras y los equipamientos de nivel metropolitano (art. 1.º, pár. 2). En líneas generales, estos criterios, por su con-

tenido material, guardan un evidente paralelismo con los cometidos asignados a los planes directores territoriales de coordinación (artículo 8.º de la Ley).

— En la configuración y naturaleza jurídica de las directrices cabe apreciar una sensible diferencia en relación con los planes directores, pues aquéllas «en ningún caso dichas directrices podrán establecer determinaciones que son de la exclusiva competencia municipal y que deberán fijarse en los correspondientes planes generales municipales de ordenación» (art. 1, pár. 3.º). Se despoja así a las directrices del carácter de «determinaciones» que ostentan los planes directores en el ordenamiento común urbanístico. Al carecer del carácter de «determinaciones» —cuyo nivel de ejecutividad y obligatoriedad en los planes directores era muy acusada en relación a las medidas que afectaban al medio ambiente natural y, en especial, las distintas infraestructuras que podían desarrollarse directamente por planes especiales—, las referidas directrices no alcanzan a definir y diseñar el modelo territorial del área; por el contrario, serán los distintos planes municipales los que de forma difusa y atomística configurarán el modelo territorial. Es en este extremo donde la fórmula arbitrada por el Decreto-ley 11/1980 suscita mayores interrogantes e incógnitas al abandonar la orientación hasta ahora tradicional de abordar los problemas de conjunto de un área sobre la base de un plan unitario, flexible, pero lo suficientemente vertebrado para inspirar una ordenación unitaria.

Las directrices o criterios, no obstante carecer del rango de determinaciones, tienen naturaleza vinculante «para las actuaciones de la Administración Central y Local y servirán como marco de referencia a la hora de la redacción de los correspondientes planes generales municipales de ordenación» (art. 2.º, 2). El alcance de esta vinculatoriedad para las instancias municipales de planeamiento, y en última instancia para los particulares en orden al control de la discrecionalidad, queda absolutamente indeterminado. Sólo a la vista del grado de concreción y de formulación técnica de las directrices o criterios podrá emitirse un juicio sobre su posible relevancia jurídica y eficacia impugnatoria.

— El procedimiento de elaboración y aprobación de las directrices es radicalmente singular y de carácter «estamental». El delegado de la COPLACO, a la vista de las propuestas de la representación local y de la estatal, elaborará un proyecto unitario que será sometido a

la aprobación de la COPLACO, pero que deberá ser aprobado con el voto favorable «de los dos tercios de los miembros representantes de la Administración local y los dos tercios de los representantes de la Administración local» (art. 2.º).

El mecanismo instaurado para la revisión del planeamiento metropolitano de Madrid no parece revestir los caracteres de un futuro modelo institucional, susceptible de desarrollo y extensión. Las consideraciones críticas que pueda merecer deben momentáneamente suspenderse ante el vacío existente de una legislación de régimen local, la necesaria revisión de nuestra legislación urbanística y la propia indefinición del área madrileña en el proceso de configuración territorial de su región natural. Circunstancias todas ellas que han precipitado esta fórmula especial y atípica.

C) Una inversión institucional de los planes directores territoriales: Su conversión en ordenaciones complementarias de acciones especiales de proyección del medio ambiente natural: Parque Nacional de las Tablas de Daimiel y Sierra de Gredos.

Como hemos tenido ocasión de analizar, los planes directores territoriales de coordinación desempeñan un importante papel en la adopción de medidas en orden a la defensa del medio ambiente natural [art. 8.º, *c)*]. Por su parte, el Reglamento de Planeamiento [art. 11, párr. *c)*, *d)* y *e)*] ha desarrollado de forma progresiva la capacidad de dichos planes para adoptar determinaciones en esta materia que traspasan abiertamente la mera condición de directrices para el planeamiento general o especial, hasta el punto de que su vinculatoriedad, a salvo la calificación concreta del suelo, puede afirmarse que es directa e inmediata e, incluso, según el artículo 76, *b)*, del Reglamento de Planeamiento, aquellas determinaciones pueden ejecutarse directamente a través de un plan especial. La promulgación —en la misma fecha que la Ley de Reforma— de la Ley 15/1975, de 2 de mayo, sobre espacios naturales protegidos (desarrollada por su Reglamento de 4 de marzo de 1977), al afectar a acciones selectivas concretas (reservas integrales, parques nacionales, parajes naturales y parques naturales), no significaba una contradicción con la legislación urbanística. Los planes directores podían perfectamente desempeñar la función de promoción y de exploración de estos espacios en el marco del ámbito territorial a que extendían su acción.

La realidad de la actuación normativa posterior ha evidenciado que asistimos a una inversión total del planteamiento de la ordenación territorial y su coordinación con las acciones espaciales selectivas de protección. Pues en las experiencias recientes se observa que en los únicos ámbitos en que los planes directores parecen tener futuro claro y directo es como consecuencia de la previa declaración selectiva de un espacio o territorio de ambiente natural y en función de los mismos se articula un plan director territorial con cometidos complementarios (reforzar la protección del entorno o promover el desarrollo económico) que en todo caso contrastan con el esquema genuino de la Ley del Suelo. Dos ejemplos recientes nos pueden servir de pauta:

— En virtud de la Ley 25/1980 se procedió a una reclasificación del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel. Al exigir la Ley de Espacios Naturales Protegidos una norma con rango de ley para la declaración se ha aprovechado la ocasión para innovar su régimen jurídico. Junto a los terrenos propios del Parque se ha delimitado una zona de protección (art. 4.º) y otra de influencia (art. 5.º). Y a tal efecto, «con la finalidad de promover el desarrollo socioeconómico del área circundante del Parque Nacional y en especial de su zona de influencia, se confeccionará un plan director territorial de coordinación que comprenderá los términos municipales que se determinan en la norma aprobatoria de la formación de dicho plan» (art. 6.º). Entre los objetivos que se asignan al plan figuran los siguientes: «determinación de usos y actividades a que debe destinarse el suelo afectado en orden a la promoción de actividades económicas compatibles con la conservación del Parque, medidas de protección a adoptar, con el fin de asegurar la utilización racional de todos los recursos naturales, tanto en las áreas del Parque Nacional como en las zonas de protección e influencia, medidas conducentes al fomento de los recursos naturales como es la riqueza piscícola y cangrejera, ordenación conjunta en un plan integrado de las aguas para regadíos, usos industriales y abastecimientos de poblaciones, con inclusión de redes de saneamiento e instalación de depuración de todas las poblaciones existentes en las zonas de influencia, con el fin de obtener el control de las aguas residuales y compatibilizar la promoción de las poblaciones rurales con la preservación del Parque y las zonas húmedas del mismo territorio, y, finalmente, la elaboración de un plan especial de empleo y formación profesional para atender los nuevos puestos de trabajo

que genere el plan director territorial de coordinación» (art. 6.º). La enumeración de estos fines evidencia que nos hallamos ante un simple plan físico o medio ambiental que por su carácter unilateral encaja difícilmente en la Ley del Suelo. Al mismo tiempo evidencia la ausencia de instrumentos de actuación a nivel supramunicipal o regional en nuestra Administración puesto que este «conglomerado» de fines requieren distintas técnicas de acción administrativa difícilmente reducibles a un plan director territorial, cuya única posible eficacia en este caso es la de facilitar un ámbito territorial funcional *ope legis*.

— Por Real Decreto 1320/1980, de 23 de mayo, se acuerda la formación del Plan Director Territorial de la Sierra de Gredos que se extiende a 63 municipios de la provincia de Avila y a 25 de la provincia de Cáceres. En el preámbulo del Real Decreto se especifica que la «sierra de Gredos y su zona de influencia constituye entidad territorial de características socioeconómicas y ambientales de especial interés desde el punto de vista de la ordenación del territorio. Tales características derivan principalmente de la importancia de los recursos territoriales de la sierra de Gredos —especialmente por lo que se refiere a sus valiosos espacios naturales—, de la situación socioeconómicamente deprimida de la población local y de la proximidad del área a grandes centros urbanos que inducen una gran demanda de ocupación y usos territoriales». Efectivamente, estos objetivos merecen una protección y desarrollo especial pero análogamente aparece la dificultad de su correspondencia con la figura del plan director territorial de la Ley del Suelo (63), agravada en este caso por la dificultad de subsumir un conjunto de municipios pertenecientes a dos provincias en la categoría del ámbito supraprovincial o comarcal (64).

(63) En el preámbulo del Real Decreto 1320/1980, de 23 de mayo, se sale al paso de las posibles observaciones diciendo: «dichas características dan origen a una problemática urgente de planeamiento territorial que desde hace tiempo ha sido estudiada por la Administración mediante estudios temáticos o sectoriales realizados por diversos organismos. El carácter especializado de estos planteamientos se pretendió salvar en un principio mediante la formulación de un plan especial y, definitivamente, en su sesión de 28 de junio de 1978, la CIMA acordó recomendar la redacción de un plan director de coordinación de ámbito comarcal como figura de planeamiento más adecuada para tratar la ordenación territorial de la Sierra de Gredos y su zona de influencia».

(64) La ausencia de una institucionalización de la comarca en nuestro ordenamiento dificulta su configuración jurídica. Debe recordarse que por Real Decreto 3418/1978, de 29 de diciembre, se instituyeron las llamadas Comarcas de Acción Especial, definidas como «áreas social y económicamente deprimidas, que se delimitan como tales por concurrir en ellas las circunstancias referidas en el artículo 4.º del presente Real Decreto» (art. 1.º). Según el artículo 2.º, «la acción

IV. LA COORDINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE: LA CONFIGURACIÓN DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO Y LA APELACIÓN A LA TÉCNICA ORGANIZATIVA DE LAS COMISIONES INTERMINISTERIALES. CRISIS DE ESTE MODELO ORGANIZATIVO

Las dificultades para articular funcionalmente la protección del medio ambiente en el seno de la ordenación del territorio y en la planificación territorial se reproducen miméticamente en el plano de la coordinación de las competencias de los organismos administrativos con atribuciones en ambos sectores. En puridad debería afirmarse que la deficiente coordinación administrativa es la causa principal de la frustración de aquel ambicioso propósito. Como la mayoría de los problemas conexonados con el territorio, la problemática del medio ambiente germina en el marco de la administración municipal y obtiene un primer reconocimiento indiferenciado en el seno del urbanismo y de la gestión de los servicios urbanos directamente vinculados con el saneamiento. Al iniciarse la década de los años setenta y ante la toma de conciencia por los diversos países de las cuestiones ambientales (celebración en 1972 de la Conferencia de Estocolmo), la Administración española decide articular una organización administrativa sobre la materia, siguiendo las pautas tradicionales de un modelo básicamente centralizado que configura el territorio como un simple espacio funcional en el que deben coordinarse, espontáneamente o por vía de estimulación, los distintos actores de las planificaciones generales y sectoriales. En la esfera central, se instituye un organismo colegiado interministerial para la coordinación intersectorial, vinculado a los organismos de la planificación económica, organización que se reproduce a nivel periférico y, finalmente, una declaración formal de competencias residuales en las Administraciones locales. Así en 1971, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos creó un Comité Interministerial para el Acondicionamiento del Medio Ambiente y por Decreto-ley de 28 de octubre de 1971 surge el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza al que se adscriben en bloque las principales competencias relacio-

especial tendrá como finalidad equiparar el grado de bienestar social y calidad de vida de las diversas zonas de España». Actualmente se está tramitando en las Cortes un Proyecto de Ley sobre Agricultura de Montaña (serie A, número 147-I, de 30 de junio de 1980).

nadas con el medio ambiente natural (inventariación de recursos naturales, creación y mejora de masas forestales, gestión de montes públicos, mantenimiento y reconstitución de equilibrios biológicos en el espacio natural, y protección del paisaje, etc.). Por Decreto de 13 de abril de 1972 se constituyen la Comisión Delegada del Gobierno para el Medio Ambiente y la Comisión Interministerial para el Medio Ambiente (CIMA), dependiente esta última, inicialmente, de la Presidencia del Gobierno y, a partir de la ley de 11 de junio de 1973, del Ministerio de Planificación del Desarrollo. El CIMA, como órgano colegiado que integra la representación de los distintos departamentos competentes en materias relacionadas con el medio ambiente, carece de facultades resolutivas vinculantes y su misión es la de coordinar los diversos sectores (intersectorial) y las políticas y actuaciones que inciden en cada sector (intrasectorial). Su inserción en un Departamento de competencias generales —primero la Presidencia del Gobierno y después el Departamento encargado de la planificación económica— potenciaba su función coordinadora en el marco de los objetivos económicos definidos globalmente a nivel nacional.

La reforma de la Administración Central del Estado, en virtud del Real Decreto de 4 de julio de 1977, inaugura una etapa inicialmente prometedora al conexionar los temas del medio ambiente con bloques de competencias relacionados directamente con el territorio en el marco de un único Departamento. Surge así el nuevo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que a las tradicionales competencias sobre Carreteras, Obras hidráulicas, Puertos y Costas, incorpora ahora las atribuciones en urbanismo, vivienda y arquitectura (derivadas del extinguido Ministerio de la Vivienda) y las de Acción Territorial y Medio Ambiente (dependientes del también extinguido Ministerio de Planificación del Territorio). De estos inmensos sectores de competencias territoriales, únicamente quedan fuera del Departamento, las relativas al Instituto de Conservación de la Naturaleza (Ministerio de Agricultura) y la ordenación de la política de transportes (nuevo Ministerio de Transportes y Comunicaciones). De esta forma la organización ministerial se aproxima a un superministerio del Medio Ambiente (65) con una proyección eminentemente territorial que ca-

(65) En la década de los setenta se crearon en Inglaterra el Ministerio de Medio Ambiente y en Francia el Ministerio de Protección de la Naturaleza y del Medio Ambiente. Vid. sobre estos esquemas departamentales G. GROTANELLI DE SANTI: *Il Ministero dell'Ambiente e la Tutela Ecologica in Inghilterra*, Milán, 1975, y *Estudio comparado de la organización administrativa del medio ambiente*, CIMA, Madrid, 1979.

rece de antecedentes en nuestra Administración tradicional por la intensa concentración de competencias. Obviamente, con la creación del nuevo Departamento no terminaba el proceso de reforma administrativa de este importante sector, se hacía preciso con imaginación conjugar y armonizar los diversos cometidos funcionales y personales en unidades flexibles y eficaces y descentralizadas. Una simple y mera yuxtaposición de organismos y elementos personales no hubiera aportado innovación alguna, agravando las situaciones conflictivas anteriores. En el Decreto de 14 de abril de 1978, por el que se estructura inicialmente el nuevo Departamento, se contiene, en su preámbulo, una declaración del máximo interés: «el reconocimiento de la necesidad de informar la política de infraestructura con el criterio de la ordenación del territorio y de enfocar los problemas del medio ambiente, así como el carácter horizontal interdisciplinar de ambos temas, hubiera requerido la creación de una Secretaría de Estado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Consideraciones de austeridad económica, relegan por el momento esta posibilidad. Pero, sin embargo, los criterios utilizados para definir las correspondientes Subsecretarías y Direcciones Generales tienen el carácter no de actividades sectoriales, sino de *embrión* de Organismos con efecto interdepartamental, a la espera de que circunstancias adecuadas permitan su desarrollo en la forma necesaria».

La evolución posterior de la organización interna del Departamento evidencia que no se ha alcanzado el nivel de armonización y acoplamiento de competencias y de medios orgánicos y personales que cabía esperar del ambicioso proyecto de configuración de una instancia departamental que unificara todas las competencias con incidencia en el territorio. Por el contrario, subsisten a nivel de órganos de gestión y de coordinación una división y una incomunicación entre las áreas tradicionales del Departamento y los nuevos cometidos relacionados con el Medio Ambiente y la Ordenación del Territorio. En una primera etapa (Real Decreto 1727/1977, de 11 de julio), se articula una división a base de una Subsecretaría de Infraestructura y Vivienda (antiguas competencias, con la adición de las derivadas de la vivienda) y otra Subsecretaría de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Esta primitiva estructuración es sustituida en virtud del Real Decreto 2093/1979, de 3 de agosto, por otra que presenta el siguiente organigrama: directamente dependiente del ministro figuran las Direcciones Generales de Carreteras, Obras Hidráulicas, Puertos y Costas y Arquitectura y Vivienda; una Subsecretaría de Obras Públicas

y Urbanismo a la que corresponde la gestión de los asuntos comunes del Departamento, y la Subsecretaría de Ordenación del Territorio que se integra de las Direcciones Generales de Acción Territorial y Urbanismo y la de Medio Ambiente, y el Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, al que compete «la elaboración y coordinación de los estudios relativos a la definición de la política general de ordenación del territorio, actuación territorial y medio ambiente, así como las líneas generales de planificación» (artículo 26). Como órganos comunes de las unidades de gestión figuran un Consejo de Dirección del Departamento, del cual depende la Comisión de Seguimiento de Inversiones (creada por Orden de 3 de diciembre de 1979), una Junta de Coordinación en materia de Vivienda y, con carácter consultivo, el Consejo de Obras Públicas y Urbanismo (su Reglamento fue aprobado por Real Decreto 2829/1978, de 10 de noviembre), y una Inspección General del Departamento (Real Decreto 3257/1978, de 10 de noviembre).

Por lo que afecta al ámbito de coordinación del nuevo Departamento con las competencias de otros Ministerios se ha mantenido la técnica tradicional de articular organismos colegiados de carácter interdepartamental al efecto de elaborar directrices comunes y estructurar una plataforma de encuentro entre distintos sectores administrativos, pero sin incidencia alguna en la ejecución de las competencias que sigue correspondiendo a cada Departamento en particular. La apelación a esta técnica—cuya crisis es evidente por la limitación de eficacia en sus resultados—venía impuesta, en parte, por la necesidad de absorber el nuevo Departamento Comisiones ya existentes (Comisión Central de Urbanismo y Comisión Interministerial del Medio Ambiente), pero, paradójicamente, se ha seguido una política continuista con la creación de nuevas Comisiones (de Ordenación del Territorio y de Planificación Hidrológica) que suponen duplicidades de funciones y de representaciones por incidir en temas interdependientes. Su funcionamiento por separado tiene forzosamente que restarles eficacia, siendo su único punto de conexión la dependencia del Departamento de Obras Públicas y Urbanismo y la presidencia común del subsecretario de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Como características sumarias de estas Comisiones pueden subrayarse las siguientes notas:

— La Comisión Central de Urbanismo (su composición y funciones se regula por el Real Decreto 1543/1978, de 8 de junio, y su Re-

glamento fue aprobado por Real Decreto 2827/1979, de 2 de noviembre), es el «órgano superior de carácter consultivo en materia de planeamiento y urbanismo, cuya competencia está determinada por lo que se dispone en los artículos 212 y concordantes de la Ley del Suelo». Se estructura en tres secciones (Ordenación del territorio, Planeamiento Urbanístico y Régimen del Suelo y Disciplina Urbanística). A la Sección de Ordenación del Territorio le corresponde «los informes referentes al Plan Nacional y Planes Directores Territoriales de Coordinación, cuando el Pleno le atribuya facultades al respecto» (art. 13 del Reglamento). Pese a la existencia de este organismo, por Real Decreto 2491/1978, de 1 de septiembre, se crea la Comisión Interministerial de Ordenación del Territorio «con la misión de coordinar la acción de los distintos Departamentos ministeriales para la elaboración de la política de ordenación del territorio y acción territorial y proponer las medidas conducentes a asegurar la coherencia de las actuaciones derivadas de la ejecución de la misma» (art. 1). Entre los cometidos singulares se enumeran: la realización de estudios sobre ordenación del territorio de acuerdo con las directrices del Gobierno; recibir información de todas las acciones relativas a la ordenación del territorio desarrolladas por el Ministerio u Organismos, tanto de la Administración Central o Territorial, al que correspondan para procurar la unidad de programación de las mismas, colaborar con las entidades territoriales en el ejercicio de sus competencias que afecten a la ordenación del territorio; fomentar y coordinar la investigación y promover la elaboración de disposiciones y medidas generales sobre ordenación del territorio e informar las que se promuevan por los distintos Departamentos (art. 2.º). En principio, la existencia de una Comisión para la planificación de la Ordenación del Territorio y otra para la coordinación de la elaboración de la política de ordenación del territorio, no parece responder a un esquema organizativo eficaz y congruente.

— La Comisión Interministerial del Medio Ambiente, regulada por el Real Decreto 1310/1977, de 23 de abril, tiene como misión «la formulación de la política para la ordenación, defensa y mejora del medio ambiente, mediante la coordinación de los organismos competentes y la preparación e impulso de una política integral y coherente orientada al cumplimiento de dichos objetivos» (art. 1.º). Por política del medio ambiente entiende la referida disposición el conjunto de medidas encaminadas a «proteger contra los factores perturbadores, el suelo, las aguas, la atmósfera, la vegetación, la flora y la fauna

y demás recursos naturales, así como los asentamientos humanos, el patrimonio histórico-artístico cultural y cuantos elementos contribuyan a asegurar la calidad del entorno humano; corregir las degradaciones provocadas por la actividad del hombre y de los fenómenos naturales, así como los efectos que de aquélla se deriven y procurar la mejora y acrecentamiento de los bienes ambientales, promoviendo su adecuada ordenación y gestión» (66). Recientemente, y pese al carácter universal de esta Comisión del Medio Ambiente, se ha creado la Comisión Interministerial de Planificación Hidrológica (Real Decreto 3029/1979, de 7 de diciembre), encargada de impulsar y elaborar los planes hidrológicos a los efectos de ordenar «el aprovechamiento integral de los recursos hidráulicos en todo el territorio nacional» (artículo 1.º) (67).

En el ámbito periférico la dispersión de organismos gestores y colegiados es todavía más dispersa y laberíntica. Por una parte existen las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo que acogen exclusivamente las competencias tradicionales del Departamento (carreteras, aguas, puertos y costas, arquitectura y vivienda); las Comisiones Provinciales de Urbanismo, presididas por el gobernador civil y competentes en esta materia conforme a la Ley del Suelo, las Subcomisiones Provinciales de Medio Ambiente, dentro de las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, a las que corresponde, según la Orden de 15 de enero de 1979, «desarrollar dentro del territorio de sus provincias respectivas, las funciones y competencias que a la CIMA le corresponde ejercer en el territorio nacional en general» y, finalmente, en el seno de las Comisiones Provinciales de Gobierno, funciona una Comisión Delegada de Infraestructura.

(66) Como comités especializados dependientes del CIMA figuran los de Defensa del Medio Ambiente Urbano, Contaminación Atmosférica, Contaminación de Aguas Continentales, Contaminación de Aguas Marítimas, Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente, Acción Local, Turismo y Medio Ambiente y Relaciones Internacionales (art. 12 del Real Decreto 1310/1977, de 23 de abril).

(67) En la exposición de motivos del Real Decreto 3029/1979, de 7 de diciembre, se declara que «los planes hidrológicos se presentan, por tanto, como un instrumento cardinal de la política hidráulica y habrán de tener una consideración prioritaria en el marco del próximo Código de Aguas, que abordará precisamente el tratamiento de la problemática del agua a la luz de las necesidades de nuestra compleja sociedad industrial. Sin prejuizar el contenido de dicho Código, puede decirse, no obstante, los principios que habrán de informar fundamentalmente dicha planificación: uno, el respeto y valoración de la cuenca hidrográfica como marco idóneo de la tarea planificadora; dos, la presencia activa de los usuarios en dicha planificación para garantizar el mejor conocimiento de las demandas y la recepción de las soluciones.

V. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE EN EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL: EXIGENCIA DE SU REPLANTEAMIENTO EN FUNCIÓN DE LA NUEVA ESTRUCTURACIÓN TERRITORIAL

El conjunto de instancias y factores implicados en el marco de la planificación territorial—planificación económica del desarrollo, urbanismo, ordenación del territorio, desarrollo regional, obras públicas y medio ambiente—han encontrado eco en múltiples preceptos del texto constitucional, tanto en los referentes a la parte dogmática (declaraciones de derechos y principios rectores de política social y económica) como de la parte orgánica de articulación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. El examen analítico de cada una de estas materias no puede ser objeto de tratamiento en la presente ocasión; simplemente debemos subrayar que por primera vez se ofrece la posibilidad de articular un tratamiento conjunto de estas cuestiones, no sólo a nivel normativo y de instrumentos de acción, sino—y ello es lo más significativo—de gestión. Debe advertirse, no obstante, que ello no está exento de dificultades por cuanto el acoplamiento de todas estas instancias conceptuales exige una previa depuración en el marco de los principios básicos de la Constitución, pues una simple transferencia o trasvase de términos y de instituciones tal como fueron anteriormente recibidos y configurados daría lugar a un cuadro abigarrado y yuxtapuesto de cometidos sin sentido y sin trascendencia renovadora.

La articulación de la ordenación del territorio y medio ambiente en el nuevo modelo constitucional debe tomar en consideración como mínimo tres principios institucionales básicos e innovadores. El primero de ellos es la nueva dimensión de la Planificación Económica (68) en la forma definida en el artículo 131 y con el reparto de competencias prefigurado en el artículo 149,13, pues si bien se trata de una planificación dirigida por el Estado, las Comunidades Autónomas no representan un papel meramente pasivo, ya que se les reconoce la capacidad de formular previsiones y participar en el Consejo encargado de la elaboración de la planificación. En segundo lugar, el

(68) Martín BASSOLS COMA: «La planificación económica en la Constitución española de 1978», en *El modelo económico en la Constitución*, obra colectiva dirigida por F. GARRIDO FALLA, LEE, 1981.

territorio pasa a ser una realidad sustantiva (69) y no un espacio funcional periférico, razón por la cual se atribuye a las Comunidades Autónomas todas las competencias respecto a su ordenación y planificación (artículos 148 y 149 y de modo singular—aunque con distintos matices—urbanismo, ordenación del territorio, gestión de medio ambiente), planificación espacial que no está destinada a ser mera receptora de las decisiones de la planificación económica de los agentes públicos y privados, sino integradora y promotora de aquélla. Y, finalmente, el territorio es sede o *locus* de la estructuración de una Comunidad en régimen de autogobierno, razón por la cual reagrupa en su seno la gestión de todas las competencias territoriales en coordinación y cooperación con el Estado (70).

(69) Vid. G. MORBIDELLI: *La disciplina del territorio tra stato e regione*, Milán, 1974, y A. CROSETTI: *Profili giuridici della riorganizzazione sovracomunale del territorio*, Milán, 1979.

(70) Sobre la significación de las relaciones entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas y su nueva dimensión constitucional, Martín Bassols Coma: *Las relaciones entre la administración periférica del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución*, núm. 89 de esta REVISTA, mayo-agosto 1979.