

Eduardo García de Leonardo Tobarra

Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana

Pasado y actualidad

Estudios y Documentos

23



Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana

Pasado y actualidad

Eduardo García de Leonardo Tobarra

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Colección: Desarrollo Territorial

Serie Estudios y Documentos, 23

Director: Joan Romero



Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, ya sea fotomecánico, fotoquímico, electrónico, por fotocopia o por cualquier otro, sin el permiso previo de la editorial. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Del texto: Eduardo García de Leonardo Tobarra, 2017

© De esta edición: Publicacions de la Universitat de València, 2017

Publicacions de la Universitat de València

<http://puv.uv.es>

publicacions@uv.es

Diseño de la cubierta: Celso Hernández de la Figuera

Dibujo de la cubierta cedido por Joan Castejón

ISBN: 978-84-9134-255-7

ABREVIATURAS

AEMA	Agencia Europea de Medio Ambiente.
AME	Arco Mediterráneo Español
BEI	Banco Europeo de Inversiones.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española de 1978.
CESE	Comité Económico y Social Europeo.
CMH	Consell Metropolità de l'Horta.
DAE	Declaración Ambiental Estratégica
DATE	Declaración Ambiental y Territorial Estratégica
DEUOT	Directrices Definitorias de la Estrategia de Evolución Urbana y Ocupación del Territorio.
DIC	Declaración de Interés Comunitario.
DOCV	Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.
DOGV	Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
EACV	Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica.
EATE	Evaluación Ambiental y Territorial Estratégica.
EIT	Evaluación de Impacto Territorial.
ESPON	<i>European Spatial Planning Observation Network</i>
ETCV	Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

ETE	Estrategia Territorial Europea.
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
FEMP	Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.
FJ	Fundamento jurídico.
FSE	Fondo Social Europeo.
GIZC	Gestión Integrada de las Zonas Costeras
ICV	Institut Cartogràfic Valencià.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de la Bases de Régimen Local.
LIC	Lugar de interés comunitario.
LOAPA	Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.
LOT	Ley 6/1989, de 7 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio.
LOTPP	Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.
LOTUP	Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LRAU	Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalita, Reguladora de la Actividad Urbanística.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

LS 1956	Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
LS 1975	Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 2 de mayo de 1975.
LS 1990	Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.
LS 2007	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.
LSNU	Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable.
LUV	Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana.
MEC	Marco Estratégico Común.
MKRO	<i>Ministerkonferenz für Raumordnung</i>
NCM	Normas de Coordinación Metropolitana.
NNSS	Normas Subsidiarias
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OSE	Observatorio de la Sostenibilidad en España.
PAC	Política Agraria Común.
PAT	Plan de Acción Territorial.
PATECAS	Plan de Acción Territorial de carácter integrado del entorno de Castellón.
PATEMAE	Plan de Acción Territorial de carácter integrado del Entorno Metropolitano de Alicante y Elche.
PATEVAL	Plan de Acción Territorial de carácter integrado del Entorno Metropolitano de Valencia.
PATIVEL	Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral.
PATFOR	Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana.
PATRICOVA	Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la

	Comunitat Valenciana.
PDTC	Plan Director Territorial de Coordinación.
PDU	Plan de Acción Territorial de Desarrollo Urbanístico.
PERI	Plan Especial de Reforma Interior.
PG	Plan General.
PGE	Plan General Estructural.
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana.
PIE	Plan de Infraestructuras Estratégicas de la Generalitat.
PIES	Proyecto de Inversión Estratégica Sostenible.
PIR	Plan Integral de Residuos.
PMS	Patrimonio municipal de suelo.
PP	Plan Parcial.
PPS	Patrimonio público de suelo.
PQN	Parque Público Natural.
PRI	Plan de Reforma Interior.
RAP	Revista de Administración Pública.
RD	Real Decreto.
RDU	Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente.
ROGTU	Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística de la Comunitat Valenciana.
SIOSE	Sistema de Información de Ocupación del Suelo en España.
SIG	Sistema de Información Geográfica
SIT	Sistema de Información Territorial
SNU	Suelo no urbanizable.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1957, modificado por Tratados posteriores.
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que es la denominación que ha otorgado el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 al TCE.
TR	Texto Refundido.
TRLR 1976	Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976.
TRLR 1992	Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992.
TRLR 2008	Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.
TRLR 2015	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
TSJ-CV	Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.
TUE	Tratado de la Unión Europea.
UE	Unión Europea.
VV.AA.	Varios autores.
ZEC	Zona de especial conservación.
ZEPA	Zona de especial protección de las aves.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA CONFIGURACIÓN DEL CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1. CONSIDERACIONES GENERALES
2. ORÍGENES Y MODELOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
3. PLANTEAMIENTO EN LA CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE 1983
4. NOTAS CONCEPTUALES DESDE LA PERSPECTIVA DOCTRINAL ESPAÑOLA
5. RELACIÓN CON OTRAS MATERIAS CONEXAS O ANÁLOGAS
 - A. ¿Ordenación territorial *versus* ordenación urbanística?
 - B. Planificación económica y políticas de desarrollo regional
 - C. La ordenación del territorio y el medio ambiente
 - D. La ordenación del litoral como parte de la ordenación del territorio
 - E. La confusión entre ordenación del territorio y paisaje
6. BREVE RECAPITULACIÓN

CAPÍTULO 2. EL MARCO EUROPEO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1. LA DIMENSIÓN EUROPEA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
2. PRINCIPALES ACCIONES Y DOCUMENTOS DEL CONSEJO DE EUROPA POSTERIORES A LA CARTA EUROPEA DE 1983
3. INFLUENCIA DE LA POLÍTICA TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. PLANTEAMIENTO
 - A. Hitos y referencias esenciales de la política territorial de la Unión Europea tras el Tratado de Maastricht
 - B. Informes del Parlamento Europeo y demanda de la Comisión contra España
4. DOCUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA MATERIA. PREPARACIÓN E IMPORTANCIA DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA
 - A. La Estrategia Territorial Europea (ETE). Significado y objetivos
 - B. Documentos e iniciativas a partir de la ETE. Su peculiar eficacia
5. LA COOPERACIÓN TRANSNACIONAL, TRANSFRONTERIZA E INTERREGIONAL
 - A. Planteamiento general
 - B. La Comunitat Valenciana y el “Arco Mediterráneo”
6. COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE POLÍTICAS SECTORIALES CON RELEVANCIA TERRITORIAL
 - A. Política de medio ambiente como sustento principal para una eventual competencia comunitaria de ordenación del territorio. Especial referencia a la protección del suelo y a la evaluación ambiental de los planes
 - B. La extensión de la acción comunitaria a partir de limitados títulos económicos. El caso de la

política de cohesión económica, social y territorial

CAPÍTULO 3. EVOLUCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA COMUNITAT VALENCIANA

1. CONSIDERACIONES GENERALES
2. DERECHO ESTATAL PREVIO A LA CONSTITUCIÓN DE 1978
 - A. De los antecedentes del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924 a la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956
 - B. La Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana: Plan General de Ordenación Urbana, los intentos de Plan Provincial y la aspiración del Plan Nacional de Urbanismo
 - C. La reforma de 1975: la planificación territorial al servicio de la planificación económica y social
3. LOS COMIENZOS DE LA POLÍTICA AUTONÓMICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO TRAS LA APROBACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978
 - A. La alteración del sistema competencial como consecuencia de la aparición del régimen preautonómico
 - B. La definitiva consagración del nuevo reparto competencial tras la aprobación de la Constitución de 1978 y el Estatuto de Autonomía
 - C. La Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio. Un texto legal prácticamente inédito
4. LA REDEFINICIÓN DEL SISTEMA TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997, DE 20 DE

MARZO

5. LA LEY 4/2004, DE 30 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PROTECCIÓN DEL PAISAJE
 - A. Los motivos de la reforma legal: la Estrategia Territorial Europea y el Convenio Europeo del Paisaje
 - B. El fracaso del sistema de gestión territorial
6. LA ÚLTIMA REFORMA LEGISLATIVA. LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE (LOTUP)
 - A. Primer borrador de anteproyecto de ley de reforma legislativa
 - B. La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP) y sus modificaciones

CAPÍTULO 4. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1. CONSIDERACIONES GENERALES
2. ALCANCE Y CONTENIDO DE LA “COMPETENCIA EXCLUSIVA” DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
3. COMPETENCIAS HORIZONTALES DEL ESTADO CON INCIDENCIA SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
 - A. Regulación de las condiciones básicas ex artículo 149.1.1ª CE
 - B. Competencias sobre legislación civil
 - C. Planificación económica estatal y ordenación del territorio
 - D. Competencias estatales ex artículo 149.1.18ª CE
4. LA COOPERACIÓN Y LA COORDINACIÓN COMO TÉCNICAS ESENCIALES DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

5. EL EJERCICIO POR EL ESTADO Y LA GENERALITAT DE SUS COMPETENCIAS SECTORIALES CON INCIDENCIA TERRITORIAL
 - A. Medio ambiente y espacios naturales protegidos
 - B. Dominio público y costas
 - C. Obras públicas de interés general. Ordenación portuaria y aeropuertos
 - D. Carreteras, ferrocarriles e infraestructuras energéticas
 - E. Planificación hidrológica
 - F. Prevención de riesgos y defensa nacional
6. LA PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
7. ORGANIZACIÓN Y PLANTA ADMINISTRATIVA
 - A. Principios generales de organización administrativa de la ordenación del territorio
 - B. Planta administrativa y ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana
 - C. Estructuras administrativas de la ordenación del territorio en la Generalitat

CAPÍTULO 5. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO VIGENTE EN LA COMUNITAT VALENCIANA

1. EL NUEVO SISTEMA DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN EN LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE
2. EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y SU RELACIÓN CON EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO
 - A. Los distintos grados de vinculación de los instrumentos de ordenación del territorio
 - B. La fijación de límites de crecimiento urbanístico

- C. Mecanismos para asegurar la efectividad y aplicación de los instrumentos de ordenación del territorio
 - D. La ordenación del territorio mediante la planificación urbanística
- 3. INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL
 - A. Criterios de ordenación territorial
 - B. Instrumentos de ordenación territorial de ámbito supramunicipal
 - C. Aspectos generales de la tramitación y de la gestión de los instrumentos de ordenación de ámbito supramunicipal. Importancia de los procesos de participación
- 4. INSTRUMENTOS NO NORMATIVOS. OBSERVATORIO TERRITORIAL Y SISTEMA DE INFORMACIÓN TERRITORIAL
- 5. EL RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA LOTUP
 - A. Régimen transitorio de los procedimientos
 - B. Innecesariedad de adaptación del planeamiento general

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

En octubre de 2015, presenté en la Facultat de Dret de la Universitat de València la tesis doctoral “Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana”, dirigida por el Doctor D. Juan Climent Barberá. La defensa de la tesis tuvo lugar el 10 de febrero de 2016, ante el Tribunal formado por los Doctores D. Fernando Romero Saura, Presidente, y los Vocales D. Santiago González-Varas Ibáñez y Dña. Catalina Escuin Palop, siendo calificada como “Excelente *cum laude*”. A todos ellos mi agradecimiento.

Este trabajo, que recoge parte de dicha tesis doctoral con las necesarias adaptaciones y actualizaciones, se ocupa de los orígenes, evolución y situación actual de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana. Se trata de un campo habitualmente no demasiado estudiado entre los juristas pues, en materia de ordenación de usos del suelo, éstos suelen fijar más su atención en los aspectos relacionados con la ordenación, gestión y disciplina urbanística.

La razón de esa menor atención por parte de los estudiosos del Derecho quizás se deba al escaso arraigo que la ordenación del territorio ha tenido hasta fechas recientes en buena parte de la geografía española. Y es que en esta materia nos encontramos ante un fenómeno que resulta paradójico, cual es el contraste entre el amplio catálogo de instrumentos de ordenación del territorio que incluyen las distintas leyes que han venido sucediéndose en España y en las distintas Comunidades Autónomas, y el escaso número de planes o instrumentos de ordenación territorial efectivamente elaborados y aprobados por parte de la Administración.

La Comunitat Valenciana no ha sido una excepción al fenómeno apuntado. Así, en los últimos lustros el legislador autonómico valenciano ha generado una serie de completos y complejos textos legales, de los que son exponentes la Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio (LOT), la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP), y la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP). Estos textos incluyen una serie de instrumentos de ordenación del territorio que ofrecen importantes posibilidades para dar respuesta, desde una óptica supramunicipal, a *los complejos problemas territoriales que afectan específicamente a la Comunidad Valenciana*, tal como apuntaba la exposición de motivos de la LOT¹. Incluso, en el caso de la LOTPP, el legislador valenciano introdujo un novedoso e innovador sistema de gestión territorial que pretendía trasladar al ámbito de la ordenación territorial algunos de los principios y de las técnicas ya ensayadas o consolidadas en el ámbito de la ordenación y gestión urbanística.

Sin embargo, son muy pocos los instrumentos de ordenación del territorio efectivamente aprobados: un documento de Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana con limitado valor vinculante y unos pocos Planes de Acción Territorial (PAT) de carácter sectorial. Además, la vigente LOTUP ha derogado el referido sistema de gestión territorial diseñado por la LOTPP sin que se hayan explicitado cuanto menos los motivos de dicha derogación.

La importancia de los problemas territoriales valencianos y las disfunciones y dificultades que se producen a la hora de elaborar y aprobar los instrumentos de ordenación territorial, que deberían tratar de dar cumplida respuesta a dichos problemas, nos evidencian el claro interés de nuestro tema de estudio. En la Comunitat

Valenciana éste ha sido tratado mayormente desde otras disciplinas científicas, principalmente desde la geografía o la arquitectura, pero, a diferencia de lo que ocurre respecto de otras Comunidades Autónomas, la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana no había sido abordada hasta la fecha de manera completa y con carácter global desde una óptica estrictamente jurídica.

El objeto de este trabajo es doble. Por una parte, se pretende abordar el análisis de los distintos aspectos jurídicos de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana, si bien, dada la considerable *vis* expansiva de nuestra materia de estudio, nos hemos querido centrar especialmente en el examen de los principales rasgos de la evolución de su regulación y en los contornos de los distintos instrumentos normativos contenidos en la misma. Por otra parte, se trata también de identificar alguna de las causas por las que la ordenación del territorio no termina de arraigar en la Comunitat Valenciana, esto es, las causas del distanciamiento entre legislación y realidad.

Para ello nos era necesario, en primer lugar, tratar de situar correctamente el concepto de ordenación del territorio y también observar la importante función que se desempeña desde las instituciones europeas, tanto desde el Consejo de Europa como desde la Unión Europea. Igualmente analizar detenidamente la evolución de la normativa estatal y autonómica, la jurisprudencia existente, el examen del complejo reparto competencial en la materia, al ser varios los niveles territoriales implicados, sin olvidar que la ordenación del territorio responde indudablemente a decisiones políticas.

De lo expuesto se explica la estructura del trabajo. Tras explorar en el capítulo 1 el concepto de ordenación del territorio y su relación con otras materias análogas, se pasa en el capítulo 2 a estudiar el marco europeo, que resulta

fundamental para entender la creciente importancia de esta materia.

En el capítulo 3 abordamos la evolución del régimen legal y jurídico de la ordenación del territorio en la Comunitat Valenciana, centrándonos en su proyección instrumental, esto es, en los planes e instrumentos que se han creado y llevado a cabo. De esta manera, podemos observar el grado de evolución, cambio o continuidad de dichos planes e instrumentos, que al margen de su concreta denominación, muestran ciertas líneas de continuidad y en ocasiones se han ido perfeccionando.

A continuación, en el capítulo 4 analizamos las competencias en materia de ordenación del territorio, centrándonos en el alcance y contenido de los distintos títulos competenciales que corresponden a la Comunidad Autónoma y al Estado, en la participación de la Administración local y en diversas cuestiones relacionadas con la planta y la organización administrativa valenciana. Por último, el capítulo 5 se ocupa del régimen de la ordenación del territorio vigente en la Comunitat Valenciana tras la aprobación de la LOTUP.

Obviamente, no pretendemos hacer un análisis omnicomprendivo y detallado de todas las cuestiones que se suscitan a lo largo del trabajo, pues excedería de nuestro estudio por sus dimensiones y porque algunas de ellas ya cuentan con análisis completos y rigurosos por otros autores. De este modo, el propósito de las siguientes páginas es señalar las cuestiones y los problemas más relevantes y centrarse en su plasmación sobre el territorio valenciano, principalmente a través de la normativa autonómica.

CAPÍTULO 1. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA CONFIGURACIÓN DEL CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El término “ordenación del territorio” ha sido y es utilizado con frecuencia con inexactitud en el campo del Derecho público y en el de otras disciplinas científicas.

En ocasiones se identifica confusamente con la ordenación urbanística² o es referido con imprecisión a términos conexos de corte tecnocrático, tales como planificación territorial, planificación regional o política regional, lo que dificulta su correcta ubicación y comprensión. Todos estos significados se prestan a confusión, dada su diversidad de orígenes y ámbitos de referencia.

Esta imprecisión ha ido esclareciéndose lentamente en nuestro país, en buena medida a raíz de los análisis aportados por la doctrina científica, nutrida muchas veces del estudio del Derecho comparado, especialmente del francés. Pero principalmente por obra de la legislación emanada a lo largo de más de medio siglo por el legislador estatal primero y por los legisladores autonómicos después³, así como del examen que de dicha legislación han realizado el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo y los respectivos Tribunales Superiores de Justicia. De este modo, desde distintas fuentes se ha venido acotando el contenido de esta materia y estableciendo una más precisa distinción respecto de otras materias afines.

Cuál sea el preciso contenido de esta materia va a depender de la concreta concepción o visión que se mantenga sobre la misma, pues son varias las posibles. De ahí viene la dificultad de encontrar una expresión o definición precisa. A pesar de ello, y con carácter general, se afirma que la ordenación del territorio se caracteriza por una serie de elementos o características básicas.

La primera es que su objetivo se centra en la lucha contra los desequilibrios territoriales provocados por el crecimiento económico espontáneo, que hace que surjan de manera incontrolada grandes conglomerados urbanos e industriales frente a amplios espacios territoriales despoblados o subdesarrollados. Directamente relacionado con este objetivo, se apunta la capital importancia de diseñar un adecuado “sistema de ciudades”⁴.

En segundo lugar, por su intento de imbricación de la política económica con la ordenación de carácter físico, a fin de corregir los desequilibrios que provoca el espontáneo crecimiento económico.

Finalmente, constituye una concepción integradora o global con respecto a otras funciones públicas, ya que la ordenación del territorio es considerada como una función pública de carácter horizontal, en el sentido de que incide en las restantes funciones públicas verticales o sectoriales, y que, en los esquemas teóricos, debieran quedar subordinadas o condicionadas por los planteamientos globalizadores de ésta⁵.

Dada la amplitud de los objetivos de la ordenación del territorio, tal vez resultaría obligado un análisis interdisciplinario o transdisciplinar⁶ de la materia que excede del ámbito de este trabajo⁷, que pretende ofrecer una visión estrictamente jurídica del mismo con sus lógicas limitaciones⁸.

La dificultad de nuestra investigación se incrementa con el reconocimiento de ser varios los niveles

administrativos involucrados en el logro de sus objetivos, lo que nos obliga también a analizar con cierto detalle el complejo reparto competencial de la materia.

Esta disparidad de modelos viene determinada por una distinta combinación de factores, entre los que destacan la naturaleza de los distintos problemas a los que se trata de hacer frente, el papel que se dé al Estado en la economía, así como la concreta organización política y administrativa de éste.

La ordenación del territorio no responde únicamente a criterios técnicos, sino también políticos. Por este motivo, y de forma un tanto rotunda, se ha afirmado por parte de destacada doctrina francesa⁹ que en ningún país la ordenación del territorio puede ser objeto de una definición científica.

No es ajena a la dificultad de precisar el término su relativa modernidad en comparación con la ordenación urbanística, que tiene el respaldo de una cultura jurídica que ha ido formándose desde hace más de un siglo. Como ya advirtiera LÓPEZ RAMÓN¹⁰ *durante mucho tiempo, la ordenación del territorio ha sido una teoría, una creación de la doctrina a partir del estudio del Derecho comparado, por lo que los autores planteaban la necesidad de introducir en España esta función pública*¹¹. Y es que, a pesar de ser un tema clásico en el discurso académico, es sólo desde hace relativamente pocos años cuando ha comenzado a adquirir un mayor protagonismo en el terreno práctico.

El propio término de “ordenación”, que recoge la Constitución (CE) de 1978 y los distintos Estatutos de Autonomía carece de sentido unívoco¹², ya que *quiere hacer referencia a algo más que a legislar y ejecutar una legislación*¹³, dado que indica tanto la potestad legislativa como la ejecutiva y la reglamentaria¹⁴, siendo dentro de esta última donde despliega una mayor virtualidad, a través de la técnica jurídica de la Planificación¹⁵.

De hecho, el término “ordenación del territorio” suele confundirse con el de “planificación territorial”, al ser el Plan el principal instrumento técnico-jurídico para el logro de sus objetivos.

Al respecto, ha advertido la doctrina¹⁶ que el legislador estatal llegó a identificar el término “ordenación” con el “planeamiento”, que constituye uno de los cuatro aspectos en los que se materializaba la actividad urbanística, según el artículo 2 del Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril)¹⁷.

En cuanto al término “territorio”, este puede ser visto desde múltiples perspectivas jurídicas, tal como demuestran las clásicas teorías de JELLINEK, pero a nosotros nos interesa como ecosistema y sustento de los distintos usos y actividades sobre el mismo y como unidad sobre la que se proyectan y distribuyen las competencias de las distintas Administraciones públicas.

Consecuentemente, las diversas competencias administrativas no pueden ejercerse de manera descoordinada y aislada, sino que deben procurar el logro de los objetivos que el modelo territorial pretendido busca materializar, ordenando, no sólo el espacio físico, sino también las condiciones socioeconómicas¹⁸. Para ello, debe cuidarse que los planes preparados desde los distintos niveles administrativos no resulten incompatibles entre sí.

Tras la consagración del término en la CE, el concepto de ordenación del territorio dista del más amplio contenido atribuido en el contexto de la planificación económica y social, iniciada en nuestro país en la década de los años sesenta y que se irá perdiendo paulatinamente.

2. ORÍGENES Y MODELOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Siguiendo, entre otros, a BASSOLS COMA¹⁹, y sin necesidad de agotar definiciones, podemos indicar resumidamente que encontramos tres grandes modelos de ordenación del territorio en el entorno europeo: el *Regional Planning* británico, movimiento de fuerte carácter ecológico y local; el modelo de *aménagement du territoire*, adoptado en Francia tras la Segunda Guerra Mundial y que progresivamente fue imbricándose con la planificación económica; y el *Raumordnung* o *Raumplanung*, propio de Alemania, Austria y Suiza, modelo similar al francés pero que asume y engloba en mayor medida las preocupaciones medioambientales y urbanísticas, desde la óptica de un modelo de Estado federal con una Administración pública descentralizada²⁰.

A estos tres modelos y al modelo italiano nos referimos resumidamente a continuación²¹.

El *Regional Planning* surge en Gran Bretaña a comienzos del siglo XX, siendo exportado posteriormente a los Estados Unidos de América²². De la suma de ambas experiencias se conforma una nueva disciplina, conocida también con los términos *regional development policy* o *country planning*. Se trata de un movimiento de carácter cívico, con una visión eminentemente pragmática, ecológica y descentralizada, inspirada en la idea de *selfgovernment* como base de su régimen local²³.

Tal como advierte PAREJO NAVAJAS, el último año de Gobierno de los conservadores de la Sra. Thatcher coincidió con el inicio del proceso comunitario que culminó con la aprobación del documento de la Estrategia Territorial Europea en 1999. Ese Gobierno mantuvo una actitud de rechazo hacia cualquier intento de extensión de las

competencias comunitarias²⁴. Sin embargo, en los posteriores Gobiernos, y pese a la disminución del poder regional en las áreas de planeamiento debido a la promulgación de la legislación sancionada en 1990²⁵, se inició una tendencia favorable a la planificación territorial, auspiciada por el aumento de la conciencia medioambiental en la población británica

Así, la Ley de Planificación de 1991 (*Planning and Compensation Act*) reforzará de nuevo la importancia de los *Development Plans*, base de todas las decisiones de planificación²⁶. Años más tarde, y tras un período de estudio de las deficiencias que presentaba el sistema, se aprobará la *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*, primera ley general sobre ordenación del territorio y urbanismo que se elaboraba en Inglaterra y Gales en más de una década, en la que el nivel regional adquiere un protagonismo esencial²⁷.

Posteriormente, el Gobierno publicará el 21 de mayo de 2007 el Libro Blanco *Planning for a Sustainable Future*, en el que propone una transformación de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, a fin de tener en cuenta el impacto ambiental en la toma de decisiones sobre los usos del suelo²⁸.

Por último, actualmente existen una serie de documentos nacionales, los *Planning Policy Guidance* (PPG), que incluyen esbozos centrados en distintos temas, como la vivienda o el cambio climático, si bien se exige que, a nivel de ordenación urbanística, sean las instituciones locales las que preparen Marcos de Desarrollo Local (*Local Development Frameworks*)²⁹.

Respecto al segundo modelo citado, en la doctrina y legislación francesa se distingue *l'aménagement du territoire* y *l'urbanisme*, considerándose que este último lo conforma el régimen relativo a *l'aménagement de la cité considérée comme un ensemble*³⁰. El término

aménagement du territoire se refiere al modelo adoptado en Francia a partir de la Segunda Guerra Mundial. El fenómeno es posterior al *Regional Planning* y responde a circunstancias políticas e históricas distintas³¹.

Un giro decisivo en la concepción y en el marco normativo francés de la ordenación del territorio se produjo con la Ley núm. 95-115, de 4 de febrero de 1995, de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio (*Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire*, DATAR), conocida como Ley de Pascua, primer texto legal de carácter global que pretende regular la ordenación del territorio para toda la República francesa³². Con esta ley se inició una nueva etapa de descentralización, acompañada del progresivo abandono de la imbricación entre la planificación física y la económica, nota característica de este modelo³³.

También desarrolla, como novedad, la cooperación y colaboración entre las diferentes colectividades territoriales, y atribuye una renovada importancia a los instrumentos de planificación espacial o física, creando el Esquema Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio, como instrumento de carácter estratégico en materia de medio ambiente y ordenación del territorio; los Esquemas Regionales de Ordenación y Desarrollo Territorial; las Conferencias Regionales de Ordenación del Territorio; y los Esquemas Sectoriales, que tratan de asegurar la planificación y localización de los grandes equipamientos de interés nacional.

Se constata el carácter dinámico y evolutivo de la ordenación del territorio francesa, que ha ido transformando su inicial objetivo de superación de la ordenación urbanística por el de una ordenación integrada del territorio y el de un desarrollo regional que trata de lograr el equilibrio económico interregional y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Al mismo tiempo, las reformas

descentralizadoras de la estructura del Estado han hecho que la ordenación del territorio se transforme en un campo de competencias concurrentes a compartir entre el Estado y el resto de colectividades territoriales (Regiones y municipios)³⁴.

En los últimos años, pese al avance de algunas tesis neoliberales en el plano de lo económico (Ley *Macron*), el modelo ha incorporado a su contenido una mayor preocupación por los problemas de conservación del medio ambiente ³⁵ y se constata también un creciente interés respecto a diversos planteamientos sociales y multifuncionales³⁶, tendencias que en la actualidad tienen su reflejo en distintos documentos europeos.

El modelo francés ha evolucionado de esta manera hacia una perspectiva más próxima al alemán, al que nos referimos a continuación, en el que la ordenación del territorio centra el foco de atención en la coordinación de las distintas políticas sectoriales, en el control del urbanismo local y en la protección del medio ambiente y el paisaje³⁷, pasando la planificación económica a un segundo plano.

El tercer modelo es el representado por la legislación y la práctica de los federalismos germánicos. El *Raumordnung* es el modelo propio de la República Federal de Alemania y de Austria, y es también conocido como *Raumplanung* en Suiza³⁸.

El *Raumordnung* tuvo su época de mayor desarrollo entre 1965 y 1975, años en los *Länder* consolidaron y profundizaron la implantación administrativa de la planificación territorial, llegándose incluso a presentar en 1975 un Programa Federal de Ordenación del Territorio (*Bundesraumordnungsprogramm*) para todo el territorio federal, elaborado por la Federación y los *Länder* y aprobado por la MKRO³⁹.

Tras una etapa de relativo estancamiento, debido básicamente a la crisis económica del petróleo de 1973, la planificación volvió a recuperarse en la segunda mitad de los años ochenta, cobrando una creciente importancia hasta la fecha motivada por los nuevos retos derivados de la unificación alemana, la apertura a la democracia de nuevos Estados vecinos y la ampliación de las fronteras de la Unión Europea.

Entre las características más relevantes de esta recuperación se alude al redescubrimiento del nivel subregional como nivel de actuación más importante de la planificación del territorio, pues, además de leyes propias, los distintos *Länder* cuentan con un plan territorial regional y planes territoriales subregionales que cubren la totalidad de sus territorios. También destaca el enfoque más práctico en la elaboración de los planes y un mayor peso de los aspectos medioambientales, uniendo en la mayoría de los *Länder* en un mismo Ministerio las políticas de ordenación del territorio y medio ambiente y creando un procedimiento integrado de evaluación de impacto ambiental y territorial⁴⁰.

La República Federal de Alemania ha contribuido de manera importante a las tesis que propugnan una ordenación territorial europea. En 1994, bajo la Presidencia alemana de la Unión Europea, fue adoptado en Leipzig el documento *Europa 2000+: Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, en el que propusieron los llamados “principios de Leipzig” sobre ordenación del territorio. Estos principios conducirán más tarde, en 1999, a la elaboración en Postdam de la versión definitiva de la Estrategia Territorial Europea, documento que, a su vez, ha venido a ser completado con el documento *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo* (Hannover, 2000)⁴¹.

Por último, los planteamientos y preocupaciones del modelo italiano no constituyen ninguna novedad respecto a los anteriores. Se trata de un sistema integrado de los de Francia y Alemania y bastante similar al español⁴².

En los últimos años ha aumentado en Italia la preocupación de la ordenación del territorio por la problemática medioambiental y del paisaje, que en el régimen italiano forma parte de los bienes ambientales. También destaca el interés por la prevención de riesgos naturales o inducidos.

Varias Regiones han aprobado leyes de ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje. También han aprobado por ley sus Planes Territoriales Regionales (PTR) y, alguna de ellas, sus Planes Paisajísticos Regionales (PPR), a fin de dotar de mayor peso político a los mismos. Otras regiones no han optado por la vía del PPR sino que han seguido el camino que les permitía realizar la Ley estatal núm. 431 de 1985 (conocida como Ley Galasso), consistente en la integración de la planificación paisajística en el respectivo PTR, como en la práctica alemana⁴³.

Desde hace ya algún tiempo se viene discutiendo en Italia sobre el concepto de *governo del territorio*, fórmula que comprende la ordenación del territorio, el urbanismo y las infraestructuras, considerándose como una competencia compartida o concurrente, y en la que se obliga al Estado a coordinarse. En esta línea, por parte del Ministerio de Infraestructuras y del Transporte se presentó en 2014 una propuesta de Ley de Principios en materia de Política Pública Territorial y Transformación Urbana (*Principi in materia di Politiche Pubbliche Territoriali e Transformazione Urbana*).

La comparación entre los citados modelos nos lleva ya a una serie de observaciones previas:

1º) Unos modelos privilegian la planificación física y otros la planificación económica, existiendo lazos entre ambas en mayor o en menor medida. Los primeros se

centran mayormente en controlar la utilización del espacio mediante la promulgación de normas bajo la forma de planes. Los segundos, en medidas de ayuda al desarrollo económico. Unido a esto, también tiene gran peso en la definición del modelo la posición que se reconozca al sector privado.

2º) En función de la elección del anterior tipo de modelo, suele darse una mayor o menor relación de la política de ordenación del territorio con el resto de políticas sectoriales con incidencia territorial.

3º) Por último, la elección del modelo también tiene mucho que ver con el grado de descentralización del Estado y con la forma en que se distribuyen en su seno las distintas competencias⁴⁴.

3. PLANTEAMIENTO EN LA CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE 1983

La Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada en Torremolinos (Málaga) el 20 de mayo de 1983, por la Conferencia Europea de los Ministros responsables de la ordenación del territorio de los países miembros del Consejo de Europa (*Conférence Européenne des Ministres Responsables de l'Aménagement du Territoire*, a la que corresponden las siglas CEMAT)⁴⁵, fijó a nivel europeo el concepto de ordenación del territorio en toda su extensión.

La Carta Europea de 1983, claramente influenciada por el modelo clásico francés, suma e integra en un mismo documento este modelo y el alemán, adoptando el concepto más amplio o extenso que podía darse, al definir la ordenación del territorio como *la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad*⁴⁶.

De este modo, se pretende imbricar la planificación económica y la planificación física con las materias de protección del medio ambiente, de la cultura y del bienestar social.

La Carta añade a la definición: *Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.*

El carácter tan amplio de esta definición nos permite sentar una serie de límites al concepto, pero también nos deja entrever que el mismo puede variar de manera importante en función de las circunstancias y notas que concurren en los distintos modelos nacionales que hemos esbozado, lo que no deja de aumentar las dificultades.

Como “disciplina científica”, y tal como se ha advertido al comienzo de este capítulo, la ordenación del territorio se caracteriza por ser necesariamente compleja y multidisciplinar, dado que el territorio es esencialmente plurifuncional y permite análisis desde diferentes disciplinas científicas y con diferentes objetivos⁴⁷. En su relación con el ordenamiento jurídico, se sitúa indudablemente dentro del Derecho Administrativo.

En cuanto a “técnica administrativa”, y siguiendo a ENÉRIZ OLAECHEA⁴⁸, se caracteriza por su intervención en el ámbito de las actividades públicas y privadas, con la finalidad de delimitar su contenido y de fijar la prioridad de unas partes sobre otras en su aplicación sobre un mismo soporte o espacio territorial, que es escaso y consumible. Se trata claramente de una función pública.

Es también indudablemente una materia esencialmente política, a la que se le atribuye un carácter interdisciplinario y global, dado que debe procurar la coordinación y coherencia de las distintas políticas sectoriales que se proyectan sobre un mismo territorio⁴⁹. Es