



Diciembre 2009

¿CONSTITUYE LA ORDENACION DEL TERRITORIO UN MERO MECANISMO DE CONTROL AUTONÓMICO DEL URBANISMO?

Antonio Luis Faya Barrios

Secretario del Consejo de Administración de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía
Letrado de la Junta de Andalucía (exc.)

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Faya Barrios, A.L.: *¿Constituye la ordenacion del territorio un mero mecanismo de control autonómico del urbanismo?*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, diciembre 2009. www.eumed.net/rev/ccss/06/alfb.htm

I. INTRODUCCION: EL NECESARIO Y DIFICIL ENCAJE DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Una simple aproximación al concepto de ordenación del territorio nos permite comprobar lo necesario que resulta encajar el concepto entre las demás competencias y políticas sectoriales y la dificultad intrínseca que tal pretensión encuentra.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 20 de mayo de 1983 la define como *la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad.*

La ley andaluza la define en su Exposición de Motivos como función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad.

En palabras de nuestra jurisprudencia constitucional : *la ordenación del territorio persigue fijar los destinos y usos del espacio físico en su totalidad, así como ordenar y distribuir valoradamente las acciones públicas sobre el territorio e infraestructuras, reservas naturales, extensiones o áreas de influencia de los núcleos de población, comunicaciones...*

De lo dicho se infiere que la ordenación del territorio constituye una respuesta global a las exigencias y retos que plantea la utilización del espacio físico, materializando un Modelo Territorial.

Por tanto, ha de estarse a un análisis interdisciplinar de la misma. Desde el punto de vista objetivo, porque por su naturaleza la ordenación del territorio alcanzará a cuantas competencias se ejerzan sobre el mismo, armonizando además los factores meramente territoriales o físicos con los económicos y sociales . Desde el punto de vista subjetivo, porque necesariamente involucra a todas las Administraciones y por derivación a todos los sujetos privados.

En tal sentido, resulta evidente que estamos desde el punto de vista competencial ante un título horizontal no diferente en esencia a otros títulos horizontales que nuestra Constitución prevé: igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, bases y coordinación de la actividad económica general, medio ambiente.

No diferente en esencia pero con un rasgo fundamental : que es un título horizontal de competencia autonómica. Y buena parte de los problemas y las disfunciones nacen de ahí. Si fuera estatal sería más pacífico. Volveremos a esta cuestión.

Y lo cierto es que la ordenación del territorio tiene todo su sentido en la medida en que persiga la utilización racional de un recurso limitado, el territorio. Ello llevaría al logro de un desarrollo socioeconómico equilibrado de las diversas regiones; la mejora

de la calidad de vida; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y en definitiva la utilización racional del territorio.

Podríamos incluso llegar a hablar de una ordenación sostenible del territorio lo cual enlaza con el concepto de sostenibilidad que como vemos trasciende incluso lo meramente ambiental. La ordenación del territorio tiene una proyección horizontal que bien aprovechada le permitiría dar coherencia o integrar las políticas sectoriales. Ser el bastidor donde se va urdiendo.

Hay otra finalidad que presenta una indudable utilidad: la ordenación del territorio como punto de encuentro de las planificaciones sectoriales, de manera que los instrumentos de ordenación del territorio sirvan para articular los distintos planes, urbanísticos y de otro tipo.

La Ley del Suelo, como veremos, parece reflejar esa ambivalencia hacia la ordenación del territorio: reconociendo su importancia y alcance, pero no apostando por ella (a fin de cuentas es una ley estatal) como título clave.

II. LA ESCALA DESEABLE DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Lo que hemos señalado respecto a la vocación global e integradora de la función de ordenación del territorio nos hace plantearnos en primer lugar la escala óptima a la que ha de operar en un mundo cada vez más interdependiente. Supralocal sin duda. El constituyente parece admitir que se lleve a cabo a escala autonómica y no a escala estatal.

La cuestión que surge sería si la ordenación del territorio quedará ahí o va a acabar por elevación en el ámbito europeo.

GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ ¹ habla de una auténtica difuminación de las fronteras nacionales y en el ámbito comunitario europeo de una voluntad decidida de llevar a cabo una ordenación territorial de la Unión Europea que se asentaría en cuatro pilares:

- 1) Cooperación transfronteriza
- 2) Documentos y Programas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio

¹La difuminación de las fronteras nacionales: europeización y regionalización de la ordenación del territorio y la cooperación transfronteriza.

- 3) Competencias sectoriales de la Unión Europea que repercuten en la ordenación del territorio ²
- 4) Posible competencia específica de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio en el marco del proceso constituyente europeo en marcha. Esto aún de lege ferenda cuya carencia hace que realmente pueda hablarse sólo de facto de una ordenación europea del territorio. Con todo, es algo común en el ámbito comunitario, algo parecido ocurrió con la tutela del medio ambiente, que la praxis y la utilización con fines ambientales de las políticas sectoriales antecedió a la positivación del medio ambiente como Derecho comunitario originario.

Estamos hablando, según lo dicho, de soft law, pero no por ello hemos de minimizar su capacidad de influencia.

De otro lado, el ejercicio por la Unión Europea de sus competencias sectoriales de hecho condiciona la ordenación del territorio. La ley andaluza, 1/94 afirma que sus instrumentos de planificación deben considerarse como un marco para la ejecución de los proyectos y acciones del Estado y de Europa.³

Así, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía asume la red de lugares de interés comunitario y las zonas de especial protección de las aves que se conforman al amparo de la Red Natura 2000. Además de la competencia en materia de medio ambiente, tendríamos la política agraria, de transportes, energéticas

También es cierto que uno de los principios del Derecho comunitario es el de subsidiariedad, que apuesta porque las políticas las lleve a cabo la Administración más cercana al ciudadano que asegure los niveles de eficacia buscados.

² Cabría preguntarse qué competencia sectorial de la Unión no repercute en la ordenación del territorio

³ En relación al POTA, el artículo 7.2 de la ley señala que *tendrá en cuenta las políticas de la Unión Europea y del Estado que puedan afectar en sus aspectos territoriales a la Comunidad Autónoma y especificará las determinaciones de éste que deban ser referentes para dichas políticas.*

III. ORDENACION DEL TERRITORIO Y ESTADO DE LAS AUTONOMIAS: RELACION CON LAS COMPETENCIAS SECTORIALES DEL ESTADO.

Seguimos cerrando círculos en apoyo de nuestra tesis de partida: que no hay fijación de la ordenación del territorio respecto al urbanismo, que la ordenación del territorio no nace para controlar al urbanismo ni para coartar la autonomía local ni lo pretende.

En el Texto Refundido de la ley del Suelo de 1976 junto a los Planes urbanísticos en sentido estricto se preveían los primeros planes de ordenación del territorio en sentido moderno, los Planes Directores Territoriales de Coordinación. Tenían carácter vinculante frente a las Administraciones Públicas y frente a los particulares y pretendían coordinar la actuación estatal a través de los distintos Ministerios y local. Como es sabido, el modelo no prosperó.

Pero sin duda, lo que resulta decisivo en esta materia es el nuevo modelo de organización territorial del poder derivado de la Constitución de 1978, que supone el tránsito del concepto tradicional de Estado-nación unitario y centralizado a un Estado descentralizado, dando una solución que necesariamente había de producir problemas.

La competencia horizontal de ordenación del territorio recae en las Comunidades Autónomas con carácter exclusivo. Posiblemente porque se piensa en el ámbito regional como escala ideal para llevar a cabo la ordenación del territorio. También porque la ordenación del territorio tradicionalmente se concibe como un urbanismo a gran escala o macroubanismo. De ahí que se mencionen juntas las materias siempre.⁴

Tal atribución horizontal ha de coexistir de un lado con los títulos horizontales del Estado como la protección del medio ambiente, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la igualdad de derechos y deberes de los españoles y de otro con las competencias sectoriales del Estado que recaen sobre el mismo espacio físico: las derivadas de su titularidad demanial del dominio público marítimo-terrestre, puertos y aeropuertos de interés general, cuencas hidrográficas supracomunitarias, obras públicas de interés general.

⁴ Véase el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 2/08 de 20 de junio por el que se aprueba el TR de la Ley de Suelo

A lo dicho se une la autonomía local constitucionalmente garantizada para la gestión de sus intereses.

Si en condiciones normales algún autor hablaba de la ordenación del territorio como lugar de encuentro de legislaciones y Administraciones, el constituyente pareció sentar las bases para que más que lugar de encuentro hubiéramos de hablar de lugar de conflicto.⁵

Y ello porque ha de partirse de la concepción del territorio como soporte material para el ejercicio de competencias diversas, admitida con naturalidad por el Tribunal Constitucional y porque en definitiva si constituye virtualidad fundamental de la ordenación del territorio la integración de las planificaciones sectoriales, es claro que el hecho de que existan planes de otras Administraciones, integrados por tanto en otros ordenamientos jurídicos, complica si no imposibilita cualquier intento efectivo de coordinación.

No olvidemos que la coordinación lleva en sí la connotación de preeminencia o jerarquía.

Lo deseable está claro para estos supuestos:

STC 118/98 4 junio: la proyección sobre un mismo espacio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos impone la cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación.

Se tiene claro el diagnóstico del problema y también la solución. Este principio de cooperación impone “*que se arbitren mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y en su caso dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria aunque por lo general “ no prejuzga la correcta técnica a través de cuya mediación dicha coparticipación se articule”*”. Por tanto, prima facie la legislación sectorial estatal y también la autonómica establecerán los concretos mecanismos cuya constitucionalidad acabará decidiendo el Tribunal Constitucional.

En palabras de SANCHEZ MORON, *en cualquier sociedad y más aún en el seno de una economía de mercado o mixta y en un Estado descentralizado, es*

⁵ Según Sanchez Morón, el conflicto con las políticas sectoriales es inherente a la dinámica de la ordenación del territorio

*materialmente imposible asignar esa función tan amplia, con carácter imperativo y vinculante, a un solo centro decisonal.*⁶

La STC 38/02 de 14 de febrero resume la doctrina del Tribunal Constitucional cuando concurren competencias sobre un mismo soporte material . En tales casos es necesario insistir “ *en el establecimiento de fórmulas de cooperación, que resultan especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias pudiendo elegirse en cada caso las técnicas que resulten más adecuadas...* “.

Tomemos como ejemplo la materia de puertos de interés general y el modo en que las competencias estatales han de relacionarse con las autonómicas en materia de ordenación del territorio y con las autonómicas y sobre todo locales en materia de urbanismo, el Tribunal Constitucional intenta proyectar estos criterios.

Comienza además pronto. La STC 77/84 contempla el supuesto en que un ramal de la red viaria prevista en el Proyecto General de Ordenación Urbana de Bilbao y en Plan Especial que lo desarrollaba entraba en el ámbito del Puerto de Bilbao.

El Tribunal Constitucional entiende que es posible la concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico con tal de que las mismas tengan distinto objeto jurídico y el ejercicio de la competencia autonómica no se interfiera con el ejercicio de la competencia estatal ni la perturbe. En cuanto al contenido de la competencia estatal sobre puertos de interés general, comprende la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no incluye cualquier tipo de actividad que tenga como soporte físico el espacio portuario, pese al carácter demanial tanto de la zona de servicios como marítimo-terrestre. Afirma por último que siendo deseable buscar soluciones de cooperación, *es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente.*⁷

En ese punto retoma la cuestión la STC 40/98 de 19 de febrero . Añade con cita de diversas sentencias que *el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma* (STC 56/1986), que la atribución a las Comunidades Autónomas de la función ordenadora del territorio *no puede entenderse*

⁶ Planificación hidrológica y ordenación del territorio. Revista de Administración pública. Num.123 septiembre-diciembre 1990.

⁷ Eso es precisamente lo que ha hecho la normativa sectorial en materia de puertos: Plan de utilización de los espacios portuarios, Plan especial sui generis.

en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio (STC 149/91).

Ya de su propia cosecha, continúa la sentencia citada: Debe tenerse en cuenta que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas , aunque evidentemente esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima: es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje efectivamente en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etcétera.

En el caso concreto de la competencia estatal sobre puertos de interés general debe tenerse en cuenta que la existencia de un puerto estatal implica necesariamente una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales sobre la ordenación del territorio y urbanismo y que no puede quedar al arbitrio de los entes con competencia sobre dichas materias la decisión sobre la concreta ubicación del puerto, su tamaño, los usos de los distintos espacios, etc. Al mismo tiempo es claro que la existencia de un puerto estatal no supone la desaparición de cualesquiera otras competencias sobre su espacio físico.

Nos referiremos ahora a otras afecciones a competencias sectoriales como la estatal para dictar la legislación básica en materia de medio ambiente ⁸o las facultades derivadas de la titularidad del dominio público marítimo terrestre.

El criterio decisivo es el del condicionamiento legítimo. La competencia de ordenación del territorio sin duda debe ponderar los efectos sobre el medio ambiente, pero no atrae hacia sí las normas relativas a la protección de la naturaleza ni todo lo relativo a la preservación de los ecosistemas.

Las normas de medio ambiente pueden establecer limitaciones al uso tanto del dominio público marítimo-terrestre como de los terrenos situados en zonas colindantes. Obviamente se condiciona de este modo el ejercicio de la competencia sobre ordenación del territorio, pero tal condicionamiento dejaría de ser legítimo si lo que se hace es

⁸ Véase Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos, de Martín Bassols Coma, Revista de Administración Pública, num. 95, mayo-agosto 1981.

llevar a cabo directamente la ordenación del suelo. *Se puede decir lo que no puede ir allí; no lo que debe ir.*

La actividad de planificación de los usos del suelo corresponde al titular de la competencia en materia de ordenación del territorio, que tampoco puede menoscabar las competencias en materia de medio ambiente o la titularidad demanial.

Como discernir cuando se traspasa el límite de lo admisible: es interesante la STC 36/94 conforme a la cual aunque la ley llegue a afirmar que su finalidad es la de preservar el medio ambiente, dicha finalidad se persigue a través de una técnica típicamente de planificación territorial *que ni desde el título competencial de medio ambiente ni desde las competencias derivadas de la protección del dominio público estatal puede realizarse.*

Por su parte, la STC 28/1997 no excluye que puedan regularse aspectos ambientales con base en la competencia de ordenación del territorio, en particular cuando dicha finalidad trata de conseguirse a través de técnicas urbanísticas. Se concluye que la ley balear no pretende una protección integral de un espacio natural sino su protección desde la perspectiva de la expansión urbanística, en una actuación característica de la ordenación del territorio *y con particular recurso a las categorías básicas de la ordenación del urbanismo, mediante normas orientadas a la planificación territorial y a la delimitación de los usos del suelo.*

En conclusión la competencia en materia de ordenación del territorio lleva implícita la competencia para adoptar las medidas de protección ambiental inherentes a la ordenación del territorio.

Nos referiremos por último al modo en que la ordenación del territorio se relaciona con la planificación hidrológica. De entrada, la accesibilidad al agua resulta decisiva a la hora de conformar la estructura general del territorio con el sistema de asentamientos, la localización de las actividades productivas, tutela ambiental.

Lo dicho queda perfectamente claro en el artículo 25.4 TR Ley aguas conforme al cual

4. Las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno.

Cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas.

El informe se entenderá desfavorable si no se emite en el plazo establecido al efecto.

Lo dispuesto en este apartado será también de aplicación a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de sus competencias, salvo que se trate de actos dictados en aplicación de instrumentos de planeamiento que hayan sido objeto del correspondiente informe previo de la Confederación Hidrográfica.



La Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 de julio) parte de que

1.4. Corresponde al Estado, en todo caso, y en los términos que se establecen en esta Ley, la planificación hidrológica a la que deberá someterse toda actuación sobre el dominio público hidráulico.

Por otro lado, apuesta por asegurar la participación de todas las Administraciones en la fase previa de elaboración de los planes. Con todo, conforme al 40.5, la aprobación el Gobierno de la nación, la hará *en los términos que estime procedentes en función del interés general*. Lógicamente, para el caso de que se trate de cuencas intracomunitarias su actuación es reglada:

6. Los planes hidrológicos de cuenca que hayan sido elaborados o revisados al amparo de lo dispuesto en el artículo 18 serán aprobados si se ajustan a las prescripciones de los artículos 40.1, 3 y 4 y 42, no afectan a los recursos de otras cuencas y, en su caso, se acomodan a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional.



Por último, mencionar el artículo 43

Artículo 43. Previsiones de los planes hidrológicos de cuenca.

1. En los planes hidrológicos de cuenca se podrán establecer reservas, de agua y de terrenos, necesarias para las actuaciones y obras previstas.

2. Podrán ser declarados de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza. Los planes hidrológicos recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección.

3. Las previsiones de los planes hidrológicos a que se refieren los apartados anteriores deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio.

IV. ORDENACION DEL TERRITORIO Y AUTONOMIA LOCAL: LA LEY DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE ANDALUCIA.

Si el concepto de ordenación del territorio se construyó a partir del urbanismo es fácil comprender que el tipo de relación entre la Administración autonómica y local y por tanto el tipo de problema que puede surgir no deriva de la colisión entre una competencia territorial con vocación global y otra sectorial, sino que ha de partirse de la existencia de dos competencias de carácter espacial y vocación cada una a su escala propia de globalidad.

Tal interrelación ha de partir del respeto a la autonomía local constitucionalmente garantizada en el marco de la denominada garantía institucional de la autonomía local.

La Ley 1/94 de 11 de enero de Ordenación del Territorio de Andalucía intenta ser respetuosa con la competencia municipal en materia de urbanismo y a la vez trata de marcar distancias. Esto puede apreciarse a lo largo de su regulación:

a) Se intenta establecer una participación adecuada de los municipios en la conformación de los instrumentos de planificación territorial

Conforme al artículo 13 en relación con el 15 en la elaboración de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional puede llegar a producirse una participación reglada de los municipios en cuatro momentos: iniciativa (15), audiencia del Consejero competente en materia de ordenación del territorio anterior a la elevación de la propuesta al Consejo de Gobierno (13.2), participación en la Comisión de Redacción (artículo 13.4), redactado el Plan nueva audiencia a las Administraciones y entidades públicas afectadas (13.5).

b) Como recalca la Exposición de Motivos de la ley los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional renuncian a clasificar suelo.

c) Los Planes de Ordenación del Territorio (artículo 21) sólo en parte tienen contenido normativo directo y vinculante. Se opta por lo que

la doctrina denomina gradación de la vinculatoriedad.⁹ También acuden a las Directrices que permite que sean las Administraciones competentes las que decidan las medidas concretas para asegurar la consecución de dichos fines e incluso Recomendaciones, de las que es posible apartarse justificando de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la ordenación del territorio.

Profundizando en estas cuestiones, se va conformando un sistema de equilibrios y contrapesos. No se está lejos de lo que GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ postula: lo que denomina medidas de contrapeso o equilibrio del sistema, en favor de las entidades locales que pueden resumirse en las siguientes

- 1) Participación adecuada y efectiva en la elaboración de la planificación territorial
- 2) Posibilidad de modular el grado concreto de vinculación de las distintas determinaciones de los planes de ordenación territorial. Potenciar su carácter directriz.
- 3) Exigencia de una motivación especial si se entra en la regulación del suelo urbanizable o urbano aún admitiendo que podrían los planes territoriales si así lo prevé la normativa autonómica, clasificar suelo.
- 4) Sujeción estricta de los planes de ordenación territorial a su concreta definición normativa sin dejar vacías de contenido las competencias locales (aquí el autor está pensando en el condicionamiento legítimo).

Inspirándose en tales principios, el sistema podría caracterizarse con base en los siguientes elementos:

I. Coordinación preventiva

En primer lugar, según lo dicho, lo que podríamos denominar coordinación preventiva.

⁹ Morillo-Velarde Pérez lo considera una postura prudente, acorde con las características de la materia y la interconexión de la acción de las diferentes entidades públicas sobre los contenidos y las determinaciones de los planes.

La conciliación de intereses en estos supuestos se logra previendo la participación de las entidades locales en los procedimientos de elaboración de los planes de ordenación del territorio como medio para asegurar la adecuada consideración del interés local afectado.

Cabe preguntarse si habría alternativas. Si podría pensarse en aprobación inicial por los municipios afectados y aprobación definitiva por la Comunidad Autónoma. Plantearía muchos problemas de tipo procedimental. Desde el punto de vista competencial además, ordenación del territorio no es competencia municipal. Ni siquiera en los supuestos de instrumentos urbanísticos cuya aprobación compete a la Comunidad Autónoma se adopta este esquema.

Ha de ser además una audiencia real, no sólo un mero trámite formal, de manera que las alegaciones del Ayuntamiento sean consideradas, ponderadas y resueltas de manera motivada.

Ahí parece radicar la clave y las posibilidades de revisión en vía jurisdiccional. Mencionemos la STS 20 febrero 2003 sobre recurso interpuesto contra el Decreto 7/95 de 27 de enero del Gobierno de Canarias de aprobación del Plan Insular de Ordenación Territorial de la Isla de Gran Canaria.

Se le achacaba al Plan Insular el contener determinaciones urbanísticas propias de los Planes Municipales . El Tribunal Supremo admite que los planes de ordenación territorial contengan determinaciones urbanísticas conforme a lo previsto en la legislación canaria reguladora y entiende respetada la autonomía local con la participación del Ayuntamiento recurrente en la elaboración del citado Plan.

Una participación que además no fue la reglada: *se ha dicho en el pleito sin contradicción que los días 12, 24 y 29 de octubre de 1991 se celebraron diversas reuniones entre el Cabildo y el Ayuntamiento de Mogán, a las que asistieron representantes políticos y técnicos de ambas Administraciones.*

A ese deseo de coordinación preventiva podríamos considerar que responde también la Disposición adicional segunda de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía .¹⁰

¹⁰ El Planeamiento Urbanístico General y el Planeamiento Especial a que hace referencia el artículo 84.3 del Texto Refundido de la [Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana \(RCL 1992, 1468 y RCL 1993, 485\)](#), contendrán, junto a las determinaciones previstas por la legislación urbanística, la valoración de la incidencia de sus determinaciones en la Ordenación del Territorio, particularmente en el sistema de ciudades, sistema de comunicaciones y transportes, equipamientos, infraestructuras o servicios supramunicipales y recursos naturales básicos.

II. Relación entre los instrumentos de planificación territorial y urbanística.

La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía pretende integrar y dotar de coherencia territorial la planificación sectorial. Una interesante cuestión sería considerar si el sistema de relación entre la planificación territorial y la sectorial responde al sistema piramidal o al articular.

PEREZ ANDRES¹¹ caracteriza el piramidal como aquel en el que los instrumentos de planificación territorial se encuentran *perfectamente escalonados y gobernados por relaciones jerárquicas, desarrollándose en cascada*. En cuanto al sistema articular parte de la ausencia de un orden estrictamente escalonado: hay una cierta interdependencia y existen flujos de arriba abajo y de abajo arriba, en un continuo proceso de reajuste.

Nuestro sistema reúne elementos de ambos: hay un componente jerárquico, en cuya virtud los instrumentos de planeamiento conforman una pirámide normativa en cuyo vértice se encuentra el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Pero también hay elementos que lo acercan a un sistema articular: no todo su contenido es normativo, existe también soft law, de manera que un plan inferior puede apartarse motivadamente de las recomendaciones del superior; el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional puede excepcionar para su ámbito de aplicación lo que con carácter general establece el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía; la entrada en vigor de los Planes de Ordenación del Territorio comporta la obligación de adaptación del planeamiento con incidencia en la ordenación del territorio.

Respecto a la planificación sectorial, a menudo los Planes de Ordenación del Territorio se limitan en la práctica a asumir sus resultados (así, pintando de verde los espacios naturales, incluidos los Lugares de Interés Comunitario).

Pudiendo hablarse de encrucijada, no sólo de competencias planificadoras, sino de sujetos públicos y privados y aún de ordenamientos, la ordenación del territorio aspira a una posición de centralidad: vinculando a la planificación autonómica y con

¹¹ La ordenación del territorio, una encrucijada de competencias planificadoras. Revista de Administración Pública num. 147. Septiembre-diciembre 1998.

matices a la urbanística local; siendo tenida en cuenta por el planificador estatal y proclamándose referente para la planificación que se haga a mayor escala. Como dice la Exposición de Motivos de la ley, *este instrumento (el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía) debe servir de referente para la planificación del Estado y de la Unión Europea en aquellas materias que tengan incidencia territorial.*

Y al tiempo bebe de dichas fuentes: ex 7.2 2. *el Plan (POTA) tendrá en cuenta las políticas de la Unión Europea y del Estado que puedan afectar en sus aspectos territoriales a la Comunidad Autónoma y especificará las determinaciones de éste que deban ser referentes para dichas políticas.*

Eso en cuanto al terreno de los principios. En cuanto a plasmación positiva en el texto de la ley, tenemos los artículos 20 a 24

Merece en este punto comentario una reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía , Sala de lo contencioso-administrativo con sede en Granada, de fecha 7 de abril de 2008.

El recurso traía causa de la impugnación de diversos artículos del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente almeriense que según se indica pretendían declarar todos los espacios libres de invernaderos de la llanura de El Ejido como “artales a proteger”. Entre los argumentos de la Administración demandada, estaba la naturaleza de directriz de los referidos preceptos.

A ello aduce la Sala que las directrices *son determinaciones vinculantes para los órganos competentes de las administraciones públicas, que en ningún caso podrán apartarse de las mismas, ni incluso justificando de forma expresa su posibilidad... lo que no deja opción alguna al redactor del planeamiento subordinado, siendo clara la afectación existente por la decisión e imperativo directo de los redactores del Plan impugnado.*

III. La necesidad de motivación.

El artículo 3.1 in fine del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio indica que el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado con expresión de los intereses generales a que sirve. No es nueva la importancia

fundamental de la Memoria y de la motivación que de la misma resulte como parámetro esencial que excluya la idea de arbitrariedad.

En el ámbito de la ordenación del territorio, sí que parece, quizá sin llegar a lo que decía GONZALEZ VARAS IBÁÑEZ necesario reforzar esa motivación cuando la regulación del instrumento de planificación territorial resulta incompatible con las previsiones al respecto contenidas en el planeamiento urbanístico.

En la sentencia antes citada la Sala acuerda la nulidad *por carecer las limitaciones impuestas de protección, de la suficiente motivación y justificación, sin la práctica de previos informes determinantes de la existencia de arbustedas de artales o de la imposible coexistencia de las masas o de las arbustedas de artales con el sistema de cultivo bajo plástico...*

En tal sentido, constituye presupuesto necesario para la actuación acordada *la capacidad del terreno de ser habitats de la especie vulnerable a proteger, sin tal presupuesto, no hay posibilidad de establecer una calificación o protección ambiental, debiendo por tanto comprobarse su existencia, acreditándola en el expediente para no incurrir en defecto de desmotivación o arbitrariedad...*

En cualquier caso habría que distinguir los supuestos en que estamos hablando de protección territorial de aquellos en que la planificación territorial lo que hace es reflejar lo que hay. No es en el Plan de Ordenación del Territorio sino en los instrumentos de planificación sectorial donde ha de buscarse la fundamentación de la protección dispensada.

V. LAS ACTUACIONES DE INTERES AUTONOMICO

Como técnicas de intervención, junto a los instrumentos de planificación territorial tenemos las actuaciones de interés autonómico. No profundizaremos demasiado en ellas con la intención de dejar para otra ocasión su estudio detallado.

Suponen una incorporación posterior al texto de la ley, que con todo encuentra precedente en su texto originario. Así, al referirse en el contenido del POTA (7.1 d) a la localización de actuaciones públicas de fomento al desarrollo económico se sugiere que en nuestra Comunidad Autónoma la ordenación del territorio deviene un instrumento para corregir a través de la iniciativa pública la existencia de desequilibrios internos o problemas socioeconómicos. Lo dicho se ve confirmado

plenamente a la vista de la regulación de las Actuaciones de Interés Autonómico introducida por la L 3/04 de 28 de diciembre.

Según la Exposición de Motivos de la citada ley, esto se hace *tratando de institucionalizar dicho concepto jurídico como aquel que permite reservar, para su ejercicio por la Junta de Andalucía, el juego de competencias y potestades necesarias para implantar infraestructuras o equipamientos públicos que sean de especial relevancia para el conjunto de la Comunidad Autónoma por su magnitud, su proyección económica y social o por su importancia para la estructuración territorial de Andalucía.*

Destaquemos en este momento dos notas: su excepcionalidad y la necesidad de que quede adecuadamente motivado y fundamentado el interés general de carácter autonómico que la justifica.