

# EL MEDIO AMBIENTE Y LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Por MARTIN BASSOLS COMA

*Sumario:* I. INTRODUCCIÓN: 1. *Territorio y medio ambiente. 2. La penetración de la problemática ambiental en los distintos modelos institucionales de ordenación del territorio.*—II. TRAYECTORIA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA: 1. *Características del modelo preconstitucional: influencias y técnicas de actuación. 2. Instrumentos de planificación a nivel nacional. El Plan Nacional de Ordenación: señalamiento de las áreas de conservación y mejora del medio ambiente. 3. Protección del medio ambiente a través de los planes directores territoriales de coordinación: A) Motivación y significación de los planes directores: crisis y discontinuidad. B) Determinaciones sobre el medio ambiente natural: grado de vinculación e instrumentos de desarrollo. Problemática del derecho material aplicable. C) Problemática de los planes espaciales de protección al medio ambiente natural en ausencia de Plan Director o de Plan General. La doctrina del Consejo de Estado. D) 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. 4. Los intentos de coordinación de las competencias administrativas sobre ordenación del territorio y medio ambiente. La creación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.*—III. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. REFERENCIA A LAS DIRECTRICES Y ESQUEMA DEL PLAN TERRITORIAL DE CATALUÑA.—IV. CONSIDERACIONES SOBRE LA ARTICULACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL.

## 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 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 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 la sede de las acciones humanas que modifican en relación de interdependencia al 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, etcétera), 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 de las acciones públicas y privadas sobre el ambiente (en especial, la planificación) (2), la irreversible consideración del territorio como sede y

(1) Vid. R. MARTÍN MATEO: *Derecho ambiental*, IEAL, 1977, especialmente pp. 83-114.

(2) T. RAMÓN FERNÁNDEZ: «Derecho, medio ambiente y desarrollo», en *REDA* número 24, enero-marzo 1980, pp. 5 y ss.

marco de referencia de los fenómenos ambientales y la progresiva evolución del régimen jurídico de los llamados bienes ambientales (suelo, paisaje, agua, montes, etc.) hacia una ordenación pública de su uso y transformación (3).

En este orden de consideraciones destaca por su novedad y riqueza de planteamientos la Constitución española de 1978, al proclamar, dentro del marco de los principios rectores de la política social y económica, «el derecho a disfrutar de un medio ambiente, adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo» (art. 45.1), y configurar como una directriz de actuación para todos los poderes públicos: velar por «la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva» (art. 45.2). El mandato constitucional de la utilización racional de los recursos naturales—entre los que se encuentra fundamentalmente el suelo, y en su dimensión global, el territorio—, suscita el planteamiento de las conexiones irreversibles entre el medio ambiente y el territorio y de los procedimientos instrumentales—jurídicos y técnicos—para asegurar su coordinación e integración. El texto constitucional emplaza, por lo tanto, al legislador ordinario ante una nueva realidad: articular una utilización racional del suelo o territorio con una atención preferente a los problemas del medio ambiente y de calidad de vida. En puridad no puede decirse que se trate de un objetivo radicalmente nuevo—pues la legislación preconstitucional contiene abundantes referencias a estos planteamientos desde una óptica sectorial: urbanismo, ordenación del territorio, protección del medio ambiente natural, etc.—, lo significativo, sin embargo, reside en su visión unitaria y prospectiva de ambos fenómenos. Corresponde, por lo tanto, al intérprete extraer de las proposiciones y parámetros constitucionales un sistema operativo y funcional que facilite la articulación de la protección y defensa del medio ambiente desde los postulados de la utilización racional del territorio

(3) Vid. en la literatura italiana D'ANIELLO y D. SERRANI: «Livelli territoriale di approccio al problema dell'inquinamento», en *Riv. Trim. Dir. Pubblica*, 1971, p. 1155; y M. S. GIANNINI: «Primi reveli sulle nozione di gestione dell'ambiente e di gestione del territorio», en *Riv. Trim. Dir. Pubblica*, 1975, pp. 480 y ss, y G. CAMPOS VENUTI: *Urbanismo y austeridad*, siglo XXI, Madrid, 1981.

o del espacio. En el orden expositivo, se hace preciso examinar previamente la normativa vigente y su desarrollo actual para poder deducir las transformaciones e innovaciones que es necesario introducir en el ordenamiento jurídico para acomodarlo a las exigencias constitucionales.

2. LA PENETRACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL EN LOS DISTINTOS MODELOS INSTITUCIONALES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: «REGIONAL PLANNING», «AMENAGEMENT DU TERRITOIRE», «RAUMORDNUNG» Y PROYECTO DE CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La aspiración a integrar en el territorio, concebido como espacio, las funciones estáticas y dinámicas de la vida social en su más amplia consideración (actividades económicas, medios de comunicación, espacios residenciales, recreativos, naturales, etc.) viene constituyendo el objetivo fundamental de una disciplina científica y, a la vez, de una técnica política y administrativa que recibe la común denominación de ordenación del territorio (4). En su consideración de técnica política y administrativa —y, en consecuencia, como institución jurídica— es tarea poco menos que imposible formular una definición precisa y genéricamente válida de ordenación del territorio, debiendo deducirse su sustancia intrínseca de las específicas acciones administrativas que se encuadran nominalmente en su contexto en función de los presupuestos constitucionales, socioeconómicos y culturales que determinan su directriz caracterizadora. Debe, por lo tanto, tomarse conciencia —y ello especialmente por la forma peculiar en que se ha producido su recepción en España— del relativismo e historicidad del concepto de ordenación del territorio, nominalmente enunciado como una de las competencias que pueden asumir las Comunida-

---

(4) En el orden terminológico debe subrayarse que las expresiones «aménagement du territoire» (Francia), «regional planning» (países anglosajones), «raumordnung» (países germánicos) y «assetto territoriale» (Italia) tienen una equivalencia común según J. LAJUGIE, P. DELAFAUD y C. LAOUR: *Espace regional et aménagement du territoire*, Dalloz, 1979, p. 98.

Una excelente síntesis del Derecho comparado en ANTONIO GARCIA ALVAREZ: «La ordenación del territorio en el estado de las autonomías», *Estudios Territoriales* número 1, pp. 13-53.

des Autónomas (art. 148.1.3 de la Constitución); todo ello sin perjuicio de reconocer un trasfondo común cuya evolución progresiva podría sintetizarse conforme al siguiente esquema: surgimiento como superación de los límites tradicionales del urbanismo como técnica operativa circunscrita al proceso urbanizador; vinculación extensiva a los fines de la política económica y social en su dimensión territorial con objeto de alcanzar el equilibrio espacial en el disfrute de los derechos económico-sociales, y apertura a los planteamientos ambientales como consecuencia de la preocupación por la problemática ecológica y la mejora de la calidad de la vida en su consideración individual y colectiva. Desde esta última perspectiva pueden destacarse los siguientes perfiles institucionales en los distintos modelos de ordenación del territorio:

A) La prioridad de la eclosión del fenómeno urbanizador en los países anglosajones explica la aparición en los primeros años del presente 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 (5). 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, 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 (6), fue biólogo—, de tal suerte que los aspectos

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

(6) 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 llevada 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.

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, sino que se insertan en una concepción unitaria. En este orden de consideraciones se explica que las preocupaciones medioambientales y ecológicas hayan tenido un eco privilegiado y anticipador de las preocupaciones contemporáneas, pues ya en 1933 P. Abbergrombie, 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» (7). Las ideas sobre el Regional Planning adquirieron una vigencia parcial en nuestro país en el primer tercio del presente siglo, especialmente en Cataluña, donde tiene lugar la primera experiencia de planificación regional urbanística (8), y con ocasión de la creación de las confederaciones hidrográficas (1926), ejemplo singularísimo de planificación territorial (9).

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*, mera superficie terrestre susceptible de apropiación que es valorada por sus cualidades de situación más que 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 Gue-

---

(7) Citado por J. LABASSE: *La organización del espacio*, IEAL, 1975, p. 672.

(8) Vid. MARTÍN BASSOLS COMA: *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español* (1812-1956), Montecorvo, Madrid, 1973, pp. 512 y ss.

(9) S. M. RETORTILLO BAQUER: *De las Administraciones autónomas de las aguas públicas*, Sevilla, 1980, pp. 103-183.

rra Mundial, y la adopción del Instituto de la Planificación Económica, los factores que contribuían 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 *Aménagement du territoire* (10) (utilizado oficialmente por primera vez en 1950 por el ministro de la Construcción, Claudius Pettit), que de simple técnica administrativa para la promoción de la descentralización industrial se transforma progresivamente en un modelo espacial al servicio de la planificación económica nacional e incluso en una filosofía que pretende ser la expresión espacial de la realización igualitaria de los derechos económicos y sociales de la persona y de grupos sociales. Como advierte la doctrina jurídica francesa, ofrecer una definición o delimitación precisa del significado de *Aménagement 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 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. Y ello explica fundamentalmente que las preocupaciones sobre las cuestiones ambientales y ecológicas, ausentes en un principio, se hayan in-

---

(10) A. LAUBADERE: *Droit public économique*, Dalloz, 1976.

corporado tardíamente en el *Amenagement du territoire* precisamente como un correctivo al modelo de crecimiento económico acelerado y salvaje de los años sesenta.

C) En el panorama europeo continental, 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*—. 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 (11). 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. 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.

D) La generalización de las instituciones sobre ordenación del territorio en los diversos países europeos ha favorecido en el seno del Consejo de Europa un movimiento en favor de una codificación de los principios políticos y técnicos que deben presidir y orientar la política de ordenación del territorio en los diversos países y en su dimensión europea. En 1978, la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio acordó proponer la elaboración de una Carta Europea sobre Ordenación del Territorio (12). El anteproyecto de Carta, elaborado por las delegaciones belga y española, y cuya versión definitiva va a ser objeto de la reunión que la CEMAT va a celebrar en nuestro país en 1982, con-

(11) Vid. los estudios dedicados a estos países en el libro *Derecho de la planificación territorial en la Europa occidental*, IEAL, Madrid, 1976.

(12) Vid. su texto en *Estudios territoriales*, núm. 1, pp. 280-285.

tiene importantes declaraciones conceptuales y operativas que coadyuvan poderosamente a la identificación y clasificación de la materia que nos ocupa. Entre los aspectos más significativos, conviene destacar los siguientes:

- La ordenación del territorio se concibe como «la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad». Su expresión política se debe manifestar «en los niveles local, regional, nacional y europeo, donde debe contribuir a crear las condiciones más favorables de unificación, teniendo en cuenta las relaciones Norte-Sur y Este-Oeste».
- Las características institucionales se cifran en el orden democrático (de su elaboración), global (coordinación de las diferentes políticas sectoriales y su integración por medio de una aproximación global que tenga en cuenta las relaciones de factores influyentes en la organización del espacio), funcional (tener en cuenta la existencia de conciencias regionales fundadas en valores, cultura e intereses comunes, y esto, a veces, por encima de las fronteras administrativas y territoriales; todo ello teniendo en cuenta las realidades constitucionales de los distintos países) y prospectiva (valoración de las tendencias de los fenómenos económicos, sociales, ecológicos y culturales).
- Los objetivos fundamentales que se proyectan son: asegurar el desarrollo económico equilibrado de las regiones; mejorar la calidad de vida, y administrar los recursos naturales y proteger el medio ambiente (administración responsable del marco natural, de los recursos de aire, agua y suelo, una protección de la flora y la fauna, así como la puesta en práctica de una política racional de utilización del suelo—principalmente en los grandes complejos urbano-industriales y en las grandes infraestructuras—y de la explotación de los recursos marinos).
- Los componentes territoriales que debe contemplar las distintas estrategias de ordenación del territorio son fundamentalmente los ámbitos o regiones: rurales, urbanas, fronterizas, de montaña, periféricas y costeras e insulares.

La puesta en práctica de estos objetivos requiere una visión de coordinación de los distintos sectores (distribución de la población, actividades económicas, hábitat, equipamientos colectivos, fuentes de energía, transportes, abastecimiento de aguas y depuración, eliminación de ruidos y de desperdicios sólidos; protección del medio ambiente, riquezas y recursos naturales, históricos y culturales) y la cooperación de los distintos niveles de gobierno (local, regional, estatal y europeo).

## II. La trayectoria de la ordenación del territorio en España

### 1. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO PRECONSTITUCIONAL: INFLUENCIAS Y TÉCNICAS DE ACTUACIÓN

En nuestro país, si bien como ha demostrado F. de Terán (13), se planteó a partir de 1939 la posibilidad de una política de ordenación territorial general en función de una política autárquica de reconstrucción, cuyos ecos tardíos y depurados pueden todavía percibirse a través de la enumeración de fines contenidos en el artículo 3.º, 1, de la Ley del Suelo de 1956 y en la figura del Plan Nacional de Urbanismo (art. 7.º), 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 (14). Extrapolando los atisbos de ordenación territorial conteni-

(13) F. DE TERÁN: *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*. Ed. G. Gili, 1978, pp. 227-232 y 253-257.

(14) Para la comprensión de esta etapa, L. MELÁN GIL: *El territorio, protagonista del desarrollo*, Madrid, 1971; G. SÁEZ DE BURUAGA: «Política regional y de urbanismo»,

dos 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 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. 8.º, 2, 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 planificación económico 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.

## 2. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN A NIVEL NACIONAL.

### 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 inte-

---

en *Política Económica de España* (dirigida por L. GAMIR), Madrid, 1972, pp. 239-265, y H. W. RICHARDSON: *Política y planificación regional en España*, Alianza Editorial, Madrid, 1975.

gración 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.

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. 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, 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 urbanas y con menor énfasis en 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, 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) (15). 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—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 territorial, 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 quinta, 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 delimitarán 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 caduco 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.º), concretándose y especificándose sus determinaciones y objetivos. Se reitera su

(15) H. W. RICHARDSON, *op. cit.*, pp. 135-138.

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—art. 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 (artículo 8.º, 1) califiquen 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 apro-

bación de planes y normas urbanísticas conlleve la ordenación propuesta (aps. *d*) y *e*) del art. 8.º, 21. 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 determinaciones 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 plazos 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 un gran margen de discrecionalidad interpretativa.» (16).

Con independencia de los planteamientos de base eminentemente urbanística, deben destacarse sumariamente otros instrumentos a nivel nacional. En particular, el Plan Nacional de Carreteras, previsto en la Ley 51/1974, de 19 de mayo, y su Reglamento de 8 de febrero de 1977, que constituye una auténtica visión sectorial de la ordenación del territorio sobre la base de una planificación de las infraestructuras viales. En análogo sentido deben citarse la planificación nacional de los aprovechamientos de los recursos minerales (Ley 22/1973, de Minas), y en particular el trascendental Plan Energético Nacional (1978-1987), en cuyo capítulo X («Contaminación y ecología») se proclama que «debe complementarse la legislación vigente en materia de protección ecológica, dando acceso en la redacción de 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.» En materia hidrológica, el Real Decreto 3029/1979, de 7 de diciembre, cons-

---

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

tituye una Comisión interministerial de planificación hidrológica, encargada de impulsar y elaborar los planes a los efectos de ordenar «el aprovechamiento integral de los recursos hidráulicos en todo el territorio nacional». En materia de seguridad nuclear, la Ley 15/1980, de 22 de abril, sobre creación del Consejo de Seguridad Nuclear, se atribuye a dicho organismo la propuesta al Gobierno sobre los «criterios objetivos para la selección de *emplazamientos* de las instalaciones nucleares y de los radiactivos de primera categoría, previa propuesta de las Comunidades Autónomas, Entes Preautonómicos o, en su defecto, las provincias».

### 3. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE A TRAVÉS DE LOS PLANES DIRECTORES TERRITORIALES DE COORDINACIÓN

#### A) *Motivación y significación de los planes directores: crisis y discontinuidad*

En la introducción por la Ley de Reforma de 1975 de la figura de los planes directores 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 existencia de vínculos de coordinación entre la planificación urbanística y la actuación sectorial de los distintos departamentos 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 económico-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. 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 perjui-

cio 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 socioeconómico se regula *ex novo* la figura de los planes directores territoriales de coordinación, de ámbito especial 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, especialmente de la planificación económico-social». Conforme a este espíritu, 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 (17) 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 actuaciones 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

(17) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO ALFONSO, *op. cit.*, p. 223.

ordenación espacial integral era una pura ilusión si no iba acompañada de una reforma de la Administración territorial, 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 planificaciones 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.

**B) *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 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 del patrimonio histórico-artístico». Esta enunciación de princi-

pios 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 detalla 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, costa, etc.) 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 medioambientales 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 definieran el «modelo de estructuración del territorio», 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 entre los aspectos netamente urbanísticos y medioambientales, de tal suerte que aquéllos son al mismo tiempo un instrumento de ordenación y gestión a nivel territorial de recursos naturales. La planificación física del medio ambiente natural, 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 (mejoras y renovación) y de prevención o preservación de los procesos de urbanización.

C) *La problemática de los planes especiales de protección al medio ambiente natural en ausencia de Plan Director o de Plan General. La doctrina del Consejo de Estado en su dictamen de 17 de diciembre de 1980*

Una de las innovaciones más significativas del Reglamento de Planeamiento Urbanístico 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 de Plan General» y «en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende» (art. 76, 3). Esta interpretación reglamentaria —de dudosa legalidad formal— viene a sancionar indirectamente la posibilidad de ordenar el territorio por simples planes especiales, y por ello el párrafo 4 del artículo 76 se ve precisado a exigir a dichos planes «la justificación de bases que hubieran servido para el establecimiento de las medidas de protección, expresaran los efectos que su implantación produjera en la ordenación integral del territorio y definieran las limitaciones que en cuanto al uso del suelo afectado hayan de adoptarse». 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* el día 10 de noviembre de 1975. En efecto, 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.

Las dudas de legalidad que presenta esta innovación reglamentaria han sido objeto de examen recientemente por el Consejo de Estado, con ocasión de evacuar el dictamen de 17 de diciembre de 1980 (núm. 43.147) (18), a raíz de una consulta formulada por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en orden a la oportunidad de elaborar un proyecto de Ley sobre Catalogación de Espacios Naturales y Ordenación de su Planeamiento o, en su caso, apelar a la figura del Planeamiento Especial del artículo 76, 3, del Reglamento del Planeamiento con el propósito de alcanzar análogos objetivos en el ámbito provincial, si bien afectando a espacios concretos dentro de cada provincia. El Alto Cuerpo consultivo, sin perjuicio de reconocer la iniciativa legislativa del Gobierno, se pronuncia por la viabilidad de dichos planes especiales, por considerar que «la legislación ur-

---

(18) Vid. su texto en el número 73 de la *Revista de Derecho Urbanístico* (mayo-junio), 1981, pp. 91-102.

banística que constituye en puridad más bien una legislación de ordenación del territorio, en el sentido amplio de ese término, incluye entre sus objetivos la protección de la naturaleza». Ahora bien, en cuanto a los efectos de dichos planes especiales, se matiza que en ningún caso pueden sustituir a los planes directores o municipales como instrumentos de ordenación integral, lo que se traduce en la imposibilidad de calificar suelo y que en ningún caso gozan del rango normativo de aquéllos, «sin que puedan modificar un Plan General y quedando a expensas de lo que éste en un futuro pueda establecer». Sin embargo, se admite que «si la propia Ley del Suelo faculta, en el caso que nos ocupa, a los planes especiales, en el ámbito que les es propio, para imponer limitaciones al uso del suelo, es claro que tales planes pueden modificar válidamente las normas sobre uso que leyes o normas especiales puedan haber establecido con anterioridad o incluso establezcan en el futuro».

Lo más significativo de este dictamen se contiene en una consideración final, en la que el Alto Organismo consultivo detecta un problema característico de nuestra realidad jurídico-administrativa en orden a la ausencia de coordinación administrativa y normativa «dentro de las opciones adoptadas hoy por el legislador, la protección a la naturaleza se aborda también por la Ley de Espacios Naturales Protegidos (Ley de 1975 y Reglamento de 1977). Con independencia de la conveniencia de revisar esta normativa, en consonancia con otras semejantes de países de nuestra área geográfica y cultural, sorprende que la consulta no aluda a este bloque de normas, que ha permitido y sigue permitiendo una actividad política de protección a la naturaleza, si bien la posible revisión de estas normas debería cuidar de modo especial su debida conexión con la legislación urbanística, tratando de conciliar aquella finalidad con el desarrollo socioeconómico de las distintas zonas del territorio, no cabe olvidar que en tales preceptos se contienen asimismo instrumentos válidos y eficaces que refuerzan las posibilidades de actuación de los poderes públicos en su indeclinable deber de proteger de modo adecuado la naturaleza».

D) *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*

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)].

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 coordinación con las acciones especiales selectivas de protección, pues en las experiencias recientes se observan 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 in-

fluencia (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 determinen 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).

— 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 73 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 constituyen 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».

#### 4. LOS INTENTOS DE COORDINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE. LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO

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.

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 las principales competencias relacionadas 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 pro-

tección 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. La 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 (intra-sectorial). 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 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 Desarrollo). 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 (19), con una proyección eminentemente territorial que carece de antecedentes en nuestra

---

(19) Véase *Estudio comparativo de la organización administrativa del medio ambiente*, CIMA, Madrid, 1979.

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 Real 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.

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 los organismos cole-

giados 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—impuesta, en parte, por la necesidad de absorber en 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.

### **III. Ordenación del territorio y medio ambiente en las Comunidades Autónomas: Referencia a las directrices y esquema del Plan Territorial de Cataluña**

El desarrollo, a partir de 1978, de transferencia de competencias a los Entes Preautonómicos y, posteriormente, de traspaso de competencias y servicios, a raíz de la aprobación de los Estatutos del País Vasco, Cataluña y Galicia, ha dotado a las Comunidades Autónomas de importantes competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo, carreteras, conservación de la naturaleza, etc. A su vez, algunas Comunidades Autónomas han iniciado la preparación y elaboración de su propia política autonómica en materia de ordenación del territorio.

En este orden de consideraciones, es muy ilustrativo e interesante el documento presentado el día 2 de marzo de 1981 (20)

(20) *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* núm. 22 del día 2 de marzo de 1981, pp. 559-594.

La presentación de dicho Documento obedece a una de las conclusiones o resoluciones del debate general sobre Acción Política y de Gobierno, celebrado el día 2 de octubre de 1980.

sobre directrices y esquema del Plan Territorial de Cataluña, elaborado por el Gobierno de la Generalidad, y que ha merecido ya el informe favorable de la Comisión de Política Territorial del Parlamento Autonómico (21). Dicho documento consta de cuatro grandes capítulos o secciones: I, «Política territorial global»; II, «Políticas por territorio»; III, «Formalización del Plan y su naturaleza», y IV, «Resumen y propuestas sobre el Plan Territorial de Cataluña». En forma de anexos figuran las directrices sectoriales: 1, «Asentamiento de población»; 2, «Relación entre asentamiento de poblaciones y comunicaciones»; 3, «Infraestructuras energéticas y territorio»; 4, «Aprovechamiento y conservación de recursos naturales»; 5, «Reequilibrio de la relación actividad humana-naturaleza», y 6, «Patrimonio cultural».

Como puede desprenderse de este índice-sumario, se trata de un ambicioso proyecto de planificación global del territorio, en el que las materias relacionadas con el medio ambiente en su más amplia dimensión adquieren un protagonismo relevante. Los aspectos más significativos, a los efectos del tema que nos ocupa, son, sin embargo, los propiamente institucionales en orden a su instrumentación jurídica y que conviene subrayar, por cuanto constituyen una prospección—dada la naturaleza del documento—sobre una temática de la que se carece de antecedentes inmediatos y que está destinada a tener en un futuro próximo amplia repercusión para todas las Comunidades Autónomas. A este respecto, merecen destacarse los siguientes extremos:

— La política territorial de la Generalidad sobre su propio territorio debe tener un alcance global y expresarse o instrumentarse a través de un plan territorial. A su vez, se manifiesta de forma explícita que «la política territorial para Cataluña habrá de ser concebida en el marco constitucional y en el momento histórico presente de construcción de un Estado de las Autonomías. Deberá, en consecuencia, otorgar un protagonismo principal a las vertebraciones del plan territorial con las demás instancias válidas para toda España. Concretamente, deberán incluirse las exigencias de la defensa del territorio; las eventuales

---

(21) *Bulleti Oficial del Parlament de Catalunya* núm. 44 del día 28 de septiembre de 1981, p. 1388.

iniciativas legislativas deberán ser concebidas y desarrolladas de manera que la planificación territorial catalana sea integrada dentro de la planificación para toda España, y el Plan Territorial deberá atender a la coordinación entre las competencias del Estado y las de la Generalidad, mediante las instancias legales e institucionales pertinentes». A este respecto, la resolución de la Comisión de Política Territorial del Parlamento Catalán ha concretado que «el Plan Territorial de Cataluña deberá diseñarse de manera que su funcionamiento pueda dar entrada a propuestas de otros procesos de planeamiento que puedan influir en el Plan Territorial, que puedan proceder de ámbitos más generales—Constitución, arts. 148, 131 u otros—y que garanticen la adecuada participación de los ciudadanos».

— En orden al Plan Territorial, como instrumento, para la realización de la política territorial, el documento formula diversas propuestas sobre su configuración—a la vista de las figuras que presenta el Derecho comparado (se hacen alusiones a Austria, Holanda, Inglaterra, Escocia, Suiza, Francia e Italia)—, excluyendo la apelación a los planes directores territoriales de coordinación de la Ley del Suelo por su complejidad administrativa y el carácter detallista con que se concibe. A tal efecto, se recomienda la formulación de una Ley de Política Territorial que contemple el régimen jurídico de formación, tramitación y aprobación del planeamiento territorial. Dicho planeamiento debe revestir tres niveles: plan o directrices para todo el territorio de la Comunidad Autónoma, planes de nivel intermedio en función de las divisiones administrativas que en el futuro se establezcan y los planes de urbanismo a nivel municipal. En la planificación territorial, además de la de carácter urbanístico, se integran, en el nivel general e intermedio, los programas de inversiones y de infraestructuras desarrollados o promovidos por los departamentos administrativos de la Generalidad.

La Comisión de Política Territorial del Parlamento de Cataluña ha mostrado su conformidad con estos esquemas e insta al ejecutivo para que presente para el primer período de sesiones de 1982 un proyecto de Ley de Política y Planeamiento Te-

rritorial. De aprobarse en su día esta Ley, estaremos ante el primer experimento de política de ordenación del territorio y medio ambiente de naturaleza y procedencia autonómica.

#### IV. Consideraciones sobre la articulación del medio ambiente y la ordenación del territorio en el nuevo marco constitucional

Nuestro texto constitucional de 1978 presenta una gran riqueza de enunciados que afectan a las cuestiones implicadas en el tema que nos ocupa. Así, son abundantes las referencias: a los cometidos de ordenación del territorio, urbanismo, vivienda, obras públicas, medio ambiente, patrimonio cultural e histórico-artístico, etc.; a los principios y técnicas de orden económicos: estabilidad económica, pleno empleo, desarrollo de los sectores económicos y planificación de la actividad económica, con directa referencia a «equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial» (art. 131), y a principios constitucionales de obligatoria observancia: igualdad, solidaridad, crecimiento de la renta y su justa distribución, compensación interterritorial, etc. El examen analítico de cada una de estas materias no puede abordarse 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 también —y ello es más significativo— de gestión. Debe advertirse, no obstante, que el acoplamiento de todas estas materias e instancias no está exento de dificultades, ya que requieren de una previa depuración y clarificación en el marco de los principios institucionales básicos de la Constitución, pues una simple transferencia o trasvase de términos y de instituciones, tal como fueron anteriormente recibidos y configurados en el anterior sistema político, darían lugar a un cuadro abigarrado y yuxtapuesto de cometidos sin sentido y sin trascendencia renovadora. Esquemáticamente, pueden a este respecto formularse las siguientes consideraciones:

— La conexión recíproca entre la ordenación del territorio y el medio ambiente viene impuesta implícitamente por el propio contenido del artículo 45, 2, de la Constitución.

— El concepto de Ordenación del Territorio en el texto constitucional únicamente viene referido de forma nominal y expresa en el artículo 148, 1, 3.º Y ello por cuanto la Constitución viene a configurar el territorio de las Comunidades Autónomas no como un mero dato geográfico o espacial, sino como un presupuesto de manifestación del autogobierno de la propia Comunidad sobre su entorno territorial. En la configuración física de este territorio, la Comunidad Autónoma no puede limitarse a ser una mera receptora de las decisiones económico-sociales con trascendencia espacial de los agentes públicos y privados, sino que debe aspirar a ejercer una acción integradora y promotora de conformidad con las competencias que constitucional y estatutariamente tienen asignadas (22).

— La circunstancia de que la Constitución omite toda referencia a la competencia del Estado en materia de ordenación del territorio en modo alguno debe interpretarse como un desamparamiento constitucional de cometidos en este ámbito o como expresión de una actitud de abstencionismo estatal (23). De los artículos 131, 138 y 158 de la Constitución se desprende que el Estado tiene trascendentales cometidos en relación al equilibrio territorial y al desarrollo regional, que se deben traducir en acciones específicas de ordenación espacial no sólo en el orden interterritorial, sino también en el intraterritorial. Los preceptos citados no son otra cosa que concreciones del principio de igualdad (art. 9.º, 3, de la Constitución) en el ámbito geográfico o territorial del Estado español. De tal suerte que la negación de competencias estatales en el orden espacial-territorial implicarían una contradicción de los postulados básicos del Estado social de Derecho, pues la garantía de un alto nivel de servicios sociales vería frustrado su propósito al no tener su correspondencia en el espacio y el territorio. La instrumentación político-administrativa de la competencia estatal en materia de ordenación del territorio no está explícitamente formulada, por lo que su concreción positiva puede transcurrir por distintas

(22) La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, establece en su artículo 2.2 que cada Comunidad Autónoma está obligada a volar por su propio equilibrio territorial.

(23) Vid. sobre el tema J. L. GONZÁLEZ HABA y R. MARTÍNEZ DíEZ: «Ordenación del territorio en una nueva situación», en *Ciudad y Territorio*, 1/1980.

vías: planificación económica (art. 131) (24), régimen jurídico de financiación de las Comunidades Autónomas (art. 16, 3, de la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas) (25), o regulaciones singulares de las distintas actuaciones de carácter infraestructural del Estado (enumeradas en distintos apartados del art. 149 de la Constitución).

— El protagonismo del Estado y de las Comunidades Autónomas en la ordenación del territorio no puede implicar la marginación de los entes locales (diputaciones, comarcas, áreas metropolitanas y municipios) en este orden de competencias (26), bien a través de la planificación urbanística, bien a través de planes territoriales de ámbito superior al municipal. En este sentido sería conveniente una distribución de competencias de los distintos niveles (Estado, Comunidades Autónomas y entes locales) a través de una Ley general de ordenación del territorio, instrumento legislativo que se ha evidenciado como necesario en la mayoría de los ordenamientos jurídicos federales o que reconocen ampliamente la autonomía de las Entidades territoriales.

— El régimen procedimental, operativo y de contenido material de la ordenación del territorio, vigente hasta la fecha y al que hemos hecho referencia en este trabajo, constituye un cuerpo normativo que puede servir de punto de partida para una futura regulación general, previo su acoplamiento a la nueva realidad constitucional y perfeccionamiento de sus técnicas relacionadas con la problemática ambiental.

---

(24) Vid. MARTÍN BASSOLS COMA: «La planificación económica», en el vol. II de la obra colectiva dirigida por F. GARRIDO FALLA, *El modelo económico de la Constitución española*, IEE, Madrid, 1981, pp. 235-459.

(25) En el *Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales núm. 34, se alude a la conveniencia de la elaboración de Programas de Desarrollo Regional, pp. 80-85.

(26) El Proyecto de Ley por el que se aprueban las bases de la Administración Local atribuye a las Diputaciones competencias sobre Ordenación del Territorio (artículo 35 b)).

