

Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico

SUMARIO: I. CONCEPTO DE COORDINACION A EFECTOS DEL PRESENTE TRABAJO. A) Coordinación y jerarquía. B) Coordinación y cooperación. II. TECNICAS DE COORDINACION. A) Síntesis de la jurisprudencia constitucional. B) Cuadro de técnicas. III. LA ORDENACION DEL TERRITORIO COMO COMPETENCIA DE COORDINACION. A) Concurrencia de competencias sobre el territorio. B) Concepto de ordenación del territorio. C) La coordinación en la legislación autonómica de ordenación del territorio. D) Alcance coordinador de los instrumentos de ordenación del territorio en los diferentes supuestos de concurrencia competencial. E) Otras técnicas de coordinación en la legislación autonómica con incidencia territorial: Referencia a la legislación ambiental. IV. CUADRO DE TECNICAS DE COORDINACION EN LA LEGISLACION AUTONOMICA. A) Técnicas normativas. B) Técnicas ejecutivas. V. ORDENACION DEL TERRITORIO Y LEGISLACION SECTORIAL DEL ESTADO. A) Consideraciones generales. B) El fracaso de los intentos de establecer una regulación general. C) Examen de algunas leyes sectoriales. D) Síntesis de técnicas de coordinación en la legislación sectorial del Estado. VI. CONCLUSION: INEXISTENCIA DE UNA FUNCIÓN COORDINADORA ESPECIFICA. VII. REFLEXION FINAL.

I. CONCEPTO DE COORDINACION A EFECTOS DEL PRESENTE TRABAJO

Hace ya bastantes años, en el mejor estudio sobre el concepto de «coordinación» que se ha publicado en España en el ámbito de la llamada Ciencia de la Administración ¹, se destacó con argumentos contundentes que «no existe término más oscuro ni peor utilizado en el

¹ L. BLANCO DE TELLA: «El mito de la función coordinadora», en *Organización y procedimiento administrativos. Estudios*, en colaboración con F. GONZÁLEZ NAVARRO, Madrid, 1975, p. 75.

lenguaje administrativo». A la equívocidad inherente al propio concepto (la coordinación puede caracterizarse como una actividad, pero también como un resultado del correcto ejercicio de determinadas funciones) se añadía el abuso de su empleo para designar órganos o unidades administrativas cuya misión principal era precisamente la de «coordinar» bien las actividades concurrentes de diferentes Departamentos ministeriales (típicamente, Comisiones interministeriales de coordinación), bien la actuación de los diversos Centros Directivos de un mismo Departamento para evitar contradicciones o bloqueos (Comisiones departamentales y también unidades de línea integradas en el esquema jerárquico ordinario: Subdirecciones Generales de Coordinación y, más tarde, incluso alguna Dirección General con la misma denominación tan ambiciosa como, en la práctica, vacía de contenido efectivo).

Frente a tanta ganga nominalista, que infló de «coordinadores» la organización administrativa española, algunas voces aisladas sostuvieron que el concepto en cuestión carece de sustantividad fuera del marco de la función directiva², por lo que, en rigor, «siempre recae en la atribución de dirección o resolución a un órgano»³. En otras palabras, el coordinador sólo lo es si tiene capacidad de decidir, sin perjuicio de que la decisión deba tomarse previa ponderación de todos los puntos de vista y, en definitiva, de los intereses en presencia, pues en ello radica justamente la esencia de la coordinación (ordenar un conjunto).

Con este criterio podía constatarse fácilmente cómo la mayor parte de los teóricos coordinadores no ejercía en realidad esa función, puesto que no decidían, sino que actuaban más bien como órgano de apoyo del verdadero coordinador. Un ejemplo espectacular es el de los Secretarios Generales Técnicos, configurados en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado como coordinadores de «los planes particulares de los distintos Centros Directivos» (E. de M. V, párrafo último), pero, en rigor, meros órganos de apoyo del Ministro (art. 19.2 de la propia Ley), verdadero coordinador, junto con el Subsecretario⁴.

Las afirmaciones anteriores no pretenden introducir un estudio detallado del principio de coordinación, que no procede realizar aquí, sino, simplemente, enmarcar el significado mucho más estricto (aunque todavía amplísimo) que hoy tiene el mencionado principio. Su contenido se acota fundamentalmente en atención al criterio reseñado (la facultad de decidir), de modo que la función coordinadora se atribuye siempre a alguien que ocupa una posición de superioridad en el sistema institucional, respecto de los órganos o Entidades que deben coor-

² BLANCO DE TELLA: *ob. cit.*, p. 26.

³ GALLEGO ANABITARTE: *Derecho General de Organización*, Madrid, 1971, pp. 114-116, y ahora en *Derecho Administrativo I. Materiales*, 3.ª impresión corregida, Madrid, 1991, p. 211.

⁴ Cfr. BLANCO DE TELLA: *ob. cit.*, pp. 161 y 166.

dinarse. De ahí que este principio haya adquirido una importancia extraordinaria en el modelo de organización territorial del Estado acuñado por la Constitución de 1978: Estado unitario, pero con autonomía constitucionalmente garantizada para las tres grandes esferas territoriales intraestatales (Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios) (arts. 2 y 137).

Ahora bien, para captar con cierta precisión el significado de la coordinación es necesario diferenciarla, por un lado, de otro principio también constitucionalizado como es el de «jerarquía» y, por otro, de la «colaboración» o «cooperación» imprescindible entre las diferentes Administraciones Públicas, términos que, aunque podrían, a primera vista, utilizarse como sinónimos de «coordinación», han adquirido un significado específico en el Derecho positivo y en la doctrina del Tribunal Constitucional ⁵.

A) COORDINACIÓN Y JERARQUÍA

La característica principal de la actual organización territorial del Estado es que la «autonomía» repele a la idea de «jerarquía», como declaró el Tribunal Constitucional en la primera ocasión que tuvo de abordar el significado de dicha organización (sentencia 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). En cambio, hace imprescindible la «coordinación», como exigencia de la unidad del sistema, para evitar que los excesos de la autonomía puedan comprometer la coherencia del conjunto y, en definitiva, el cumplimiento de los fines del Estado.

Entre la multiplicidad de concepciones sustentadas sobre el significado de la coordinación, esta caracterización como «categoría de relaciones contrapuestas a la idea de jerarquía» ⁶ adquiere, pues, especial relevancia en el marco de la nueva organización territorial del Estado. Lo que ocurre es que no siempre es fácil fijar los límites en que la jerarquía termina y la coordinación comienza, entre otras razones por la fundamental de que también la jerarquía implica la coordinación, en cuanto ésta puede entenderse como el resultado o efecto del ejercicio del conjunto de funciones directivas ⁷. La diferencia ha de buscarse en las técnicas que pueden utilizarse con apoyo en uno y otro principio. Ambos están reconocidos por la Constitución entre los prin-

⁵ Vid. un intento de diferenciación entre estos tres conceptos en CLIMENT BARBERA: «La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales», en *Tratado de Derecho Municipal*, dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, 2 tomos, Madrid, 1988 (tomo I, pp. 282-284). El autor mantiene la tesis de que la colaboración es análoga a la cooperación, aunque el Derecho positivo la vincule muchas veces a la coordinación (p. 284).

⁶ BLANCO DE TELLA: *ob. cit.*, pp. 56 y ss.

⁷ *Ibidem*.

cipios de organización de las Administraciones Públicas. A grandes rasgos, puede decirse que la jerarquía preside la organización administrativa *interna* de una Entidad territorial, es decir, la articulación entre sus órganos, mientras que las relaciones entre las diferentes Entidades territoriales en el ejercicio de sus competencias *propias* (cuestión distinta es el régimen de las competencias delegadas o encomendadas) se basan en el principio de coordinación ⁸. Este se vincula, pues, indisolublemente, al principio de descentralización inherente al propio reconocimiento de la autonomía ⁹.

En síntesis, porque tampoco es éste el momento de realizar un análisis pormenorizado, cabe sostener que la jerarquía supone la *identidad* de las competencias (materiales) entre los órganos superiores y los inferiores, de modo que éstos no tienen un ámbito propio de autonomía que el superior deba respetar. En cambio, la coordinación presupone la *diversidad* de las competencias, que corresponden, a título propio, a diferentes Entidades, de modo que la superior, al ejercer sus funciones de coordinación, está obligada a respetar las competencias de las inferiores, justamente porque esas competencias «propias» acotan el ámbito de su autonomía. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, declarando que

«tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las Entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone, lógicamente, la titularidad de las competencias en favor de la Entidad coordinada» (sentencia 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2, entre otras).

El problema estriba en que no es nada fácil (se tiene la tentación de decir que es imposible) ejercer la función de coordinación, con la facultad de decisión que le es inherente, y al mismo tiempo respetar escrupulosamente las competencias de las Entidades coordinadas. Si

⁸ Sobre el diferente régimen de las competencias «propias» (transferidas), «delegadas» o «encomendadas», cfr. A. GALLEGO ANABITARTE: «Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda», *RAP*, 122, 1990, pp. 7 y ss., y en síntesis, el cuadro de la p. 102. También en su *Derecho Administrativo I. Materiales*, cit., pp. 124 y ss.

⁹ Es correcta, por tanto, la tesis de ORTIZ DÍAZ clasificando la coordinación entre los principios de organización «externos», entendiendo por tales los que se refieren a las relaciones intersubjetivas, lo que excluye, en principio, su aplicación a las relaciones interorgánicas (*Lecciones de Derecho Administrativo. Principios jurídicos de la organización administrativa*, Sevilla, 1990, p. 15). Es obvio, sin embargo, que también cabe hablar de coordinación en las relaciones interorgánicas, como el propio ORTIZ reconoce (p. 47) en un sentido amplio del concepto, que aquí no nos interesa, ya que la coordinación intraadministrativa se resuelve, en general, con criterios de jerarquía (por el titular del Departamento respecto de los órganos de éste y por el Gobierno respecto de diferentes Departamentos). También sitúa la coordinación en el plano de las relaciones interadministrativas J. E. SORIANO GARCÍA: «Aproximación a la autonomía local en el marco de las relaciones autonómicas», en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991, tomo V, p. 3239.

la coordinación afecta a competencias *propias* de éstas, parece evidente que les impide ejercerlas a su arbitrio ¹⁰.

El Alto Tribunal reconoce que la coordinación «constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley» (sentencia 27/2987, antes citada). No está, pues, nada claro que se pueda cumplir el mandato legal contenido en el artículo 10.3 de la Ley de Bases de Régimen Local, según el cual «las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales». Al menos, la exigencia de Ley para determinar los supuestos en que la coordinación procede y las condiciones a que debe ajustarse constituye una garantía formal de respeto a la autonomía (que en el caso de las Entidades locales va unida a la propia definición de su contenido, ya que éste lo determina la Ley). Ello no significa que sea excepcional, sino, por el contrario, un principio «normal» de organización y actuación administrativa, como lo demuestra su inclusión en el artículo 103.1 de la Constitución.

En definitiva, la coordinación se ejerce sobre competencias ajenas al coordinador, mientras que la jerarquía es un principio de organización del ejercicio de competencias propias. De ahí que la jerarquía comporte el despliegue de las funciones directivas en toda su plenitud, con controles de legalidad y oportunidad, que son incompatibles con la coordinación, cuyo alcance debe venir estrictamente tasado en la Ley, para asegurar el respeto a la autonomía.

B) COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

A diferencia de los principios anteriores, el de cooperación no está expresamente mencionado en la Constitución, lo que no obsta a la existencia de un deber general de colaboración entre Entidades públicas, «que no es menester justificar en preceptos concretos», porque «se encuentra implícito en la propia forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas, se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación» (STC 12/1982, de 4 de mayo, FJ 14). Por lo demás, ese deber se recoge expresamente en leyes administra-

¹⁰ GALLEGO ANABITARTE: *Derecho Administrativo I. Materiales*, cit., p. 212. También SORIANO GARCÍA insiste en que la coordinación supone un límite a la autonomía, por mucho que se proclame lo contrario en la LBRL («Aproximación a la autonomía local...», cit., p. 3241).

tivas generales, como la reguladora de las Bases del Régimen Local [arts. 10.1 y 55.d)], cuya pauta sigue el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 4) y algunas Leyes sectoriales, como la de Costas de 28 de julio de 1988 (art. 116).

Precisamente tras la promulgación de la citada LBRL y con apoyo expreso en sus preceptos (en particular, arts. 10.2 y 57-59) se ha ido decantando la distinción entre la «cooperación» como conjunto de técnicas de auxilio y asistencia recíproca, pero voluntaria, entre Administraciones, sin que ninguna de ellas tenga la posibilidad jurídica de imponer su decisión a las otras, y las técnicas de «coordinación», que entran en juego cuando la cooperación se revela insuficiente para concertar las diferentes posturas, por lo que se hace necesario que la Entidad superior tenga la facultad de decidir, que es, como ya se ha visto, la nota típica de la coordinación ¹¹.

Para decirlo con más precisión, «la cooperación se produce cuando una Entidad territorial realiza funciones que contribuyen a facilitar o mejorar el ejercicio de las competencias de otra Entidad territorial a través del ejercicio de competencias propias» ¹². Las Entidades que cooperan actúan, pues, en ejercicio de sus competencias *propias*, dato que es común a la coordinación, pero con la sustancial diferencia de que las Entidades se sitúan *en pie de igualdad*, mientras que en la coordinación hay una facultad de decisión de la actividad superior, que deriva de su posición de supremacía (relativa) ¹³.

En consecuencia, la técnica de cooperación típica es el *convenio*, suscrito voluntariamente por las Entidades interesadas, con independencia de que aquél suponga la creación de órganos o Entidades instrumentales para la gestión de las tareas de interés común.

Acotado así el significado de la coordinación, en un punto intermedio entre la jerarquía y la cooperación, conviene perfilar sus técnicas, para trazar un cuadro que sirva de referencia para el estudio específico de la coordinación de actuaciones sobre el territorio, que es el problema concreto a examinar aquí. Esto significa que el «principio» de coordinación se despliega en una serie de «competencias» a través de las cuales aquél se hace efectivo ¹⁴. El alcance de estas com-

¹¹ SORIANO GARCÍA, tras señalar correctamente (aunque con terminología discutible) que la coordinación «sin duda alguna es un título de dominio sobre la organización coordinada» (*ob. cit.*, p. 3239), sostiene que «la técnica cooperadora es otra manifestación de la coordinación» (p. 3241). Para este autor, siguiendo una interpretación excesivamente literal de la LBRL, la coordinación englobaría «la enérgica o fuerte, esto es, la coordinación e imposición para el caso en que fallaren las demás técnicas de coordinación voluntaria o pactista» (*ibidem*). Pero esta última no es coordinación, sino cooperación, si se quiere dar un contenido preciso a estos términos.

¹² GALLEGO ANABITARTE: *Derecho Administrativo I. Materiales*, cit., p. 208.

¹³ GALLEGO ANABITARTE: *ob. cit.* en nota anterior, p. 207.

¹⁴ Esta distinción de la coordinación como «principio» y como «competencia», en ORTIZ DÍAZ: *Lecciones de Derecho Administrativo. Organización administrativa*, cit., pp. 48-50.

petencias y las condiciones de su ejercicio deben estar tasados en la Ley, según jurisprudencia constitucional reiterada.

II. TECNICAS DE COORDINACION

A) SÍNTESIS DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Las dificultades que comporta la articulación entre la atribución de funciones coordinadoras y el respeto a las competencias «propias» de las Entidades coordinadas explica que el Tribunal Constitucional haya tenido que enfrentarse muchas veces a esta cuestión, que está en la base de buena parte de los conflictos constitucionales de competencia suscitados entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La sentencia 45/1991, de 28 de febrero, es una buena referencia para detectar el estado de la cuestión, ya que ofrece una síntesis de la doctrina sustentada por el Alto Tribunal en torno al significado de la coordinación y las técnicas que al respecto pueden utilizarse. Sin necesidad de reiterar conceptos y afirmaciones reseñados más arriba, nos centraremos en los aspectos más relevantes para determinar «cómo» se coordina.

a) Con carácter general y siguiendo la tesis ya mantenida en la sentencia 32/1983, al enfrentarse con el significado de la coordinación en materia de sanidad, el Tribunal recuerda que debe ser entendida como «la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema».

b) Sobre el alcance que puede otorgarse a estos «medios y sistemas de relación», el Tribunal admite, en principio, cualquier medida que resulte adecuada, ya que la integración de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación, exige la adopción de las «medidas necesarias y suficientes» para lograr tal integración (remitiéndose a la sentencia 111/1984). Entre ellas, cabe la posibilidad de medidas de coordinación *a posteriori* (es decir, tras la correspondiente intervención autonómica), como, por ejemplo, el acto de aprobación (por el Consejo de Ministros) de declaraciones de zona de agricultura de montaña (STC 144/1985).

c) Por lo mismo, también caben medidas de coordinación «preventiva» que establezcan sistemas de relación entre las diversas Administraciones. Estas medidas son las más recomendables en general y, desde luego, en materia de ordenación del territorio, como veremos más adelante. Entre ellas, la creación de órganos mixtos (STC

133/1990, FJ 14) y la fijación de normas básicas y comunes a los diversos planes o intervenciones autonómicas (ídem, FJ 9).

d) Esta última posibilidad merece atención especial, por cuanto el establecimiento de «normas básicas y comunes» puede reconducirse a la competencia (estatal) para la fijación de las bases en las materias en que la Constitución prevé expresamente esa facultad. Pues bien, en el marco del artículo 149.1.13.ª, en que ambas competencias aparecen diferenciadas («bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»), el Alto Tribunal, sin resolver claramente la cuestión, afirma que la competencia estatal de coordinación subsiste más allá de la fijación de las bases, incluso cuando éstas han sido acotadas por una disposición estatal (sentencia 45/91, FJ 5 *in fine*). Por lo demás, el Tribunal admite que la competencia estatal de coordinación en cuya virtud se fijan esas normas básicas y comunes puede ser ejercida no sólo mediante normas de rango legal, sino también reglamentarias (*ibidem*).

A este respecto, el Tribunal ha considerado admisible la aprobación de «directrices de coordinación» (por el Consejo de Gobierno: arts. 4 y 5 de la Ley valenciana 2/1983, por la que se declaran de interés general para la Comunidad determinadas funciones propias de las Diputaciones), pero siempre que no supongan un control jerárquico o cuasi jerárquico incompatible con la autonomía de las Entidades coordinadas ni se traduzcan «en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la decisión del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma» (sentencia 27/1987, de 27 de febrero, FJ 6).

e) Esta facultad de dictar «medidas» de coordinación se vincula especialmente a un supuesto concreto de gran interés para nuestro propósito: la planificación sectorial. Como es sabido, el Tribunal Constitucional, en diversas sentencias y rotundamente en la 227/1988, sobre la Ley estatal de Aguas, ha encuadrado la planificación sectorial en la competencia estatal sobre la planificación económica, admitiendo que ésta puede instrumentarse bien con carácter general o por sectores, con la particularidad de que en este último caso no son de obligada aplicación los mecanismos previstos en el artículo 131.2 de la Constitución (participación autonómica en el suministro de previsiones) (STC 45/1991, FJ 5). En esta sentencia el Alto Tribunal declara tajantemente que «esta actividad planificadora (sectorial) es en gran medida coordinación de ámbitos competenciales ajenos que inciden en la ordenación general de la economía» (FJ 3 *in fine*, remitiéndose a la sentencia 227/1988).

Pero si la planificación sectorial es un típico instrumento de coordinación, la ordenación del territorio es también, en sustancia, una competencia de coordinación de actuaciones propias y ajenas, inclu-

yendo los distintos planes sectoriales como veremos más adelante. Aquí está el «quid» de la cuestión: ¿cómo se coordinan diversas competencias de coordinación? O, parafraseando una expresión famosa, ¿quién coordina a los coordinadores?

B) CUADRO DE TÉCNICAS

En síntesis, según el Tribunal Constitucional, dentro de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, «ha de entenderse comprendida la regulación de las relaciones entre las distintas Administraciones y, por ende, de las bases a que habrá de ajustarse la coordinación entre éstas» (sentencia 76/1983, FJ 18). En el ámbito que aquí nos interesa, dicha facultad se apoya, además, en la competencia estatal de coordinación ex artículo 149.1.13.^a (que es, como hemos visto, el título competencial de cobertura de la planificación sectorial). En su virtud, caben:

- técnicas de coordinación *a posteriori* o «autorizadas» (autorizaciones, aprobaciones) y
- técnicas de coordinación preventiva u homogeneizadora (fundamentalmente, planes y normas básicas y comunes).

Ahora bien, sin negar relevancia a este criterio clasificatorio de las técnicas de coordinación, que atiende al momento en que la misma se produce, para la dogmática jurídica parece más significativo fijarse en la naturaleza de las técnicas en cuestión. Desde esta perspectiva, hay instrumentos de coordinación que tienen carácter normativo (consisten en la aprobación de normas jurídicas de finalidad coordinadora), mientras que otros son de carácter ejecutivo (consisten en la adopción de decisiones de coordinación para casos concretos, normalmente mediante la correspondiente resolución administrativa)¹⁵.

Es evidente que las aquí llamadas técnicas «ejecutivas» deben estar previstas en la pertinente disposición (en general, Ley, que debe fijar los supuestos y condiciones de la coordinación, según hemos visto, pero el Tribunal Constitucional admite en algún caso la regulación por disposición reglamentaria). En este aspecto, todas las técnicas de coordinación son «normativas», porque deben estar contenidas en disposición de rango suficiente.

¹⁵ Cfr. GALLEGO ANABITARTE: *Derecho Administrativo I. Materiales*, cit., p. 218, donde se traza un cuadro con criterios que aquí seguimos en líneas generales. En contra, COSCULLUELA MONTANER entiende que el término coordinación debería reservarse «para las actividades administrativas de ejecución o gestión» («Presupuestos constitucionales de las competencias de ordenación urbanística», en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, 1991, tomo IV, p. 3545).

Pero la diferencia que se quiere destacar aquí estriba en que hay supuestos en que la coordinación se lleva a cabo exclusivamente mediante la aprobación de determinadas normas, mientras que en otros la peculiaridad de la coordinación reside en la adopción de decisiones concretas en aplicación de la norma que atribuye esa facultad.

Combinando los dos criterios, se puede afirmar que la coordinación preventiva se lleva a cabo, en general, mediante técnicas normativas, en tanto que la coordinación *a posteriori* se sirve preferentemente de técnicas ejecutivas que persiguen la corrección de desviaciones en la actuación de las Entidades coordinadas.

Esquemáticamente, para ordenar los datos del Derecho positivo conforme a los criterios que se acaban de reseñar, se puede establecer el siguiente cuadro:

a) *Técnicas normativas*

1. *Fijación de normas básicas y comunes* de obligada observancia para las Entidades coordinadas. Se contienen, sobre todo, en las leyes sectoriales (ejemplo: Leyes de Aguas, Costas, Carreteras, que establecen limitaciones al uso del suelo que deben ser respetadas por el planeamiento urbanístico). Conceptualmente es difícil su distinción frente a las «bases» o «normas básicas», ya que el establecimiento de bases cumple, lógicamente, una función de coordinación. La mayoría de estas normas persiguen, en el fondo, la garantía de la igualdad sustancial en el ejercicio de derechos y deberes fundamentales (art. 149.1.1.^a). De ahí que en ocasiones sea admisible su formulación a través de la fijación de máximos y mínimos entre los que debe moverse la legislación autonómica [cfr., por ejemplo, STC 149/1991, FJ 4.B.c)]¹⁶.

En el ámbito de las relaciones entre Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, esas normas pueden consistir en la aprobación

¹⁶ ¿Puede el Estado coordinar dictando una legislación *supletoria*? La STC 147/1991, de 4 de julio, declara rotundamente que «son nulas las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que son de la exclusiva competencia de éstas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades la competencia como exclusiva y con un mismo grado de homogeneidad» (FJ 7). Ello no impide que una regulación estatal preestatutaria pueda ser innovada por el Estado aunque sea con carácter supletorio (como ha ocurrido con el reciente nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo dictado en virtud de la Ley 8/1990), lo que no cabe es una regulación *nueva* en materia en que todas las Comunidades han asumido la plenitud de competencia, pues ello supondría que se sustrae a la Comunidad la decisión sobre si esa materia debe ser o no regulada (*ibidem*). En mi opinión, la legislación supletoria estatal, admisible en los términos expuestos, no es supuesto de coordinación propiamente dicho porque el Estado no puede imponer su decisión (las normas supletorias serán desplazadas por la regulación que dicte la Comunidad respectiva). Otra posible tesis es que la norma supletoria coordina mientras no es desplazada.

de «directrices» (con rango legal o reglamentario), pero siempre dejando un margen decisorio a la Entidad inferior.

2. *Leyes de armonización* (art. 150.3 CE). Se trata de un supuesto íntimamente vinculado al anterior, que se caracteriza por recaer sobre materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, a diferencia de las bases o principios que fija el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva sobre la materia. De ahí que la STC 76/1983 (proyecto de LOAPA) considerase inadmisibile el recurso a la «armonización» para establecer una regulación que el Estado podría introducir en virtud de su competencia sobre las «bases» o «legislación básica», si bien con el importante matiz de que «no es contrario a la Constitución que las leyes de armonización sean utilizadas cuando en el caso de competencias compartidas se aprecie que el sistema de distribución de competencias es insuficiente para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produzca una desarmonía contraria al interés general de la Nación» [FJ 3.b)].

3. *Planes generales* (económicos, de ordenación del territorio o urbanísticos) o *sectoriales* (ambientales, hidrológicos, de obras, etc.). No todos los planes son normativos, pero hay muchos cuyas determinaciones sí tienen ese carácter. De ellos habremos de ocuparnos más adelante. Los planes sectoriales como instrumentos específicos de coordinación están previstos en el artículo 59.1 LBRL.

4. *Instrucciones y circulares*. Aunque estas figuras son típicas de las relaciones de jerarquía, en ocasiones se pueden utilizar como instrumentos de coordinación, sobre todo en el ámbito de las relaciones entre Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Es cierto, sin embargo, que se puede cuestionar su aplicabilidad al ejercicio de competencias «propias» de las Entidades coordinadas, acotándose más bien su aplicación al ámbito de las competencias «delegadas» y a la gestión de los servicios «encomendados», donde los perfiles entre «jerarquía» y «coordinación» aparecen bastante difuminados.

Como puede constatarse, los supuestos reseñados entrañan, en general, una coordinación «preventiva». Cabe matizar, sin embargo, que las leyes de armonización pueden dictarse preventivamente o *ex post* (la previsión expresa en tal sentido del proyecto de LOAPA fue desautorizada por «interpretativa», pero ello no significa que fuera incorrecta: STC 76/1983, FJ 10).

b) *Técnicas ejecutivas*

1. Preventivas

a') *Organos de coordinación.* Para que puedan considerarse propiamente tales deben tener facultades decisorias, por lo que la mayor parte de los constituidos con esa finalidad no son sino órganos de «colaboración» o «cooperación», ya que carecen de dichas facultades. Así, la propia LBRL, al prever la creación de órganos de «colaboración» para la «coordinación» administrativa (art. 58.1, párrafo primero), establece que serán «únicamente deliberantes o consultivos», por lo que parece excluir la facultad de decisión (claro que habría que ver si no hay un error en el concepto de «deliberante», porque un órgano de este carácter tiene capacidad decisoria, como ocurre típicamente con las Asambleas legislativas)¹⁷.

La STC 45/1991, antes citada, ha declarado que «la regulación de un órgano administrativo de coordinación compuesto por varias Administraciones Públicas y que, por ello, no es un órgano de la Comunidad Autónoma, lo que excluye su capacidad de autoorganización, sólo puede corresponder a los órganos generales del Estado (FJ 10, remitiéndose a la sentencia 133/1990, FJ 14; cursiva no original). Esta tesis debe considerarse correcta, pero siempre que se trate de un órgano verdaderamente coordinador, es decir, con facultades decisorias, del que forme parte la Administración del Estado. Si se trata de órganos de «colaboración», el criterio sería inaceptable, por demasiado rígido, y, desde luego, viene contradicho por el Derecho positivo, ya que la legislación autonómica prevé la existencia de órganos mixtos, con participación de la Administración del Estado [en algún caso, incluso, con facultades decisorias, lo que resulta de muy difícil encaje en el criterio expuesto: ejemplo, Comisión Balear del Litoral, que aprueba definitivamente los Planes de Ordenación Litoral (arts. 8 y 9 del Decreto balear 18/1987, de 19 de marzo)].

¹⁷ Según el Diccionario de la Real Academia, deliberante «se dice de las juntas o corporaciones, cuyos acuerdos, tomados por mayoría de votos, trascienden a la vida de la colectividad con eficacia ejecutiva». En la doctrina, GARCÍA TREVIJANO distingue los órganos consultivos (no emiten manifestación de voluntad, sino tan sólo de juicio) de los deliberantes, que «son aquellos que no resuelven por sí mismos, pero que hacen posible la resolución por parte de los activos; el ejemplo típico es el Consejo de Ministros» (*Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, vol. I, 2.ª ed., Madrid, 1971, pp. 222-223). En la doctrina francesa es clásica la atribución del carácter «deliberante» precisamente al Poder Legislativo. Así M. HAURIOU (*Précis de Droit Constitutionnel*, 2.ª ed., París, 1929, p. 351) define la deliberación como «l'operation qui consiste en la rédaction, après discussion et deliberation, d'un projet de résolution qui devient obligatoire» (cursiva original) y cita como ejemplo, además de las Asambleas legislativas, los Consejos generales y municipales. A la vista de estos datos la aparente sinonimia de los términos «consultivo» y «deliberante» en la LBRL resulta, por lo menos, empobrecedora.

Por lo demás, el criterio en cuestión está expresamente desmentido por el artículo 58.2, párrafo primero, LBRL, según el cual «tanto la Administración del Estado como las de las Comunidades Autónomas podrán participar en los respectivos órganos de colaboración establecidos por cada una de ellas». A la vista de la doctrina del Tribunal Constitucional este precepto debe interpretarse en sus propios términos, es decir, referido sólo a los órganos de «colaboración», no a los de «coordinación».

Un ejemplo de especial relieve entre los órganos de coordinación es el de las Conferencias sectoriales de los Consejeros autonómicos y del Ministro o Ministros del ramo (art. 4 de la Ley del Proceso Autonómico y art. 5 del Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que recoge expresamente la posibilidad de que estos órganos adopten «acuerdos»).

b') *Procedimientos conjuntos*. Esta es una típica técnica de coordinación también prevista con carácter general en el LBRL (art. 58.2, párrafo segundo):

«En todo caso, las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados.»

Ahora bien, para ser coherente con el concepto de coordinación que se viene manteniendo, hay que subrayar que, en principio, el precepto transcrito establece sólo un mecanismo de «cooperación», no de «coordinación», en tanto en cuanto se limita a garantizar la «participación» de las Administraciones interesadas, pero sin atribuir facultades decisorias a la Entidad que ocupa la posición de supremacía relativa. Así ocurrirá, obviamente, cuando dicha Entidad sea la competente para aprobar definitivamente el plan o instrumentos de que se trate. En los demás casos (aprobación por la Entidad inferior) sólo habrá propiamente coordinación si la Entidad superior puede intervenir decisivamente en el procedimiento. Para ello no basta la «participación» por vía de audiencia, informe o consulta. Es necesario que la Entidad superior pueda condicionar la decisión de la inferior, de modo que la concurrencia de competencias se articule materialmente como una «codecisión», aunque formalmente la aprobación corresponde a la Entidad inferior. En estos supuestos se suele utilizar la técnica del informe «vinculante» (en rigor, «obstativo»), que en su momento fue muy controvertida pero que ha sido plenamente respaldada por el Tribunal Constitucional (sentencia 149/1992), como veremos más adelante.

En consecuencia, los procedimientos conjuntos como técnica de coordinación pueden ser de dos clases:

— Con decisión final de la Entidad superior (coordinadora) y participación de las inferiores interesadas, que deben ser oídas y ponderados los intereses que representan (órganos mixtos de colaboración, consultas, informe preceptivo pero no vinculante) ¹⁸.

— Con decisión final de la Entidad inferior y participación de otras interesadas en los mismos términos, pero con intervención decisiva de la superior, que se instrumenta normalmente a través de un informe de los llamados «vinculantes».

c') *Imposición de deberes o cargas.* La garantía de la coordinación requiere la observancia de determinadas pautas de comportamiento por todas las Administraciones Públicas, que eviten el planteamiento de conflictos y aseguren en definitiva, el funcionamiento armónico del sistema institucional en su conjunto. Para ello el ordenamiento jurídico impone deberes de carácter general, junto a otros específicos por razón de la materia y de las peculiaridades que derivan de la articulación de las competencias concurrentes en torno a ella.

Entre los de carácter general pueden citarse los siguientes (arts. 10.1 y 55 LBRL):

— Respeto de las competencias ajenas y de las consecuencias que de su ejercicio puedan derivarse para las propias.

— Ponderación, en el ejercicio de las competencias propias, de todos los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión está encomendada a otras Administraciones.

— Información mutua.

— Cooperación y asistencia activa a las otras Administraciones ¹⁹.

La enumeración de deberes específicos no puede ser incluida aquí por razón de espacio, pero más adelante se verán algunos ejemplos en el ámbito específico que nos ocupa (deber de que los Municipios limítrofes compatibilicen su planeamiento urbanístico, obligación de adaptar el planeamiento urbanístico en determinado plazo a los instrumentos de ordenación territorial o a lo previsto en leyes sectoriales).

¹⁸ La modalidad de procedimiento conjunto que, quizá, articula mejor la concurrencia competencial es el llamado procedimiento «bifásico», en que la Entidad inferior tramita y propone (o, si se prefiere, aprueba provisionalmente), y la superior decide. El ejemplo típico en el ámbito que nos ocupa es la tramitación y aprobación del planeamiento urbanístico general.

¹⁹ El Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que generaliza los deberes reseñados siguiendo la pauta del artículo 55 LBRL, preceptúa en cuanto a este último que «la asistencia requerida sólo podrá negarse cuando el ente del que se solicita no esté facultado para prestarla o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a sus intereses o al cumplimiento de sus propias funciones» (art. 4.3).

d') *Establecimiento de otros medios y sistemas de relación que permitan una actuación uniforme.* Dada la amplitud con que el Tribunal Constitucional configura el concepto de coordinación, no puede descartarse la posibilidad de que se utilicen otras técnicas conducentes a este resultado.

2. Técnicas ejecutivas *a posteriori*

a') *Autorización o aprobación por la Entidad superior.* En parte se confunde con el establecimiento de procedimientos conjuntos, en los que la aprobación definitiva corresponde a la Entidad superior, adquiriendo un indudable significado coordinador (ejemplo típico: aprobación definitiva del planeamiento urbanístico general). Pero también puede tener un significado autónomo cuando la autorización o aprobación por el superior se refiere al otorgamiento de un título administrativo específico, que, en cierto modo, «dobla» a otro título otorgado por la Entidad coordinada, cuya emisión (o su eficacia) se condiciona a la previa obtención del título que compete otorgar a la Entidad superior.

Como veremos más adelante con diversos ejemplos, en el ámbito que nos interesa el gran caballo de batalla es la licencia urbanística municipal, que, al atribuir un derecho subjetivo a la edificación o uso del suelo, crea una situación jurídica difícilmente reversible (salvo indemnización que pocas veces se está en condiciones de abonar). Ello explica (aunque no siempre justifica) que tanto la legislación estatal como la autonómica establezcan la necesidad de obtener otro título sin el que no puede pretenderse la licencia municipal o, en su caso, hacer uso de ella.

b') *Suspensión de actos y acuerdos de las Entidades coordinadas.* Esta es otra técnica que ha resultado muy controvertida, obligando al Tribunal Constitucional a abordar frontalmente los supuestos en que es admisible, lo que ha llevado a la formulación de una doctrina bastante matizada, como la que se recoge en la sentencia 148/1991, de 4 de julio (sobre la Ley canaria 3/1985, de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza).

No es éste el momento de entrar en los pormenores de esta complicada cuestión. A efectos de completar el cuadro que estamos trazando, bastará reseñar que el Alto Tribunal no admite, en general, la facultad de suspensión como técnica de coordinación cuando el acto o acuerdo se adopta en ejercicio de competencias «propias» de las En-

tidades coordinadas (en el caso, las Entidades locales), porque ello sería incompatible con su autonomía ²⁰.

Pero sí se admite la posibilidad de suspender cautelarmente actos y acuerdos locales para la defensa de competencias autonómicas, puntualizando el Tribunal que el nivel de intervención que conlleva la suspensión cautelar es inferior a las previsiones coordinadoras que autoriza el artículo 59 LBRL (FJ 6 *in fine*).

También cabe la suspensión cuando se ejercen competencias delegadas o encomendadas por el Estado o las Comunidades Autónomas, ya que la prohibición general de esta facultad en el ámbito de las competencias propias no es «extrapolable» a los otros ámbitos mencionados (FJ 3 *in fine*).

En síntesis, cabe la suspensión:

— De actos dictados por la propia Entidad que suspende (lo cual es obvio y no supone coordinación alguna).

— De actos dictados en ejercicio de competencias «propias» de la Entidad inferior que atenten contra competencias propias de la superior.

— De actos dictados en ejercicio de competencias delegadas o encomendadas en los términos que resulten de la propia norma de delegación o encomienda.

c') *Subrogación*. Este es un mecanismo extremo, de discutible encaje, a primera vista, entre las técnicas de coordinación, pero parece justificado mencionarlo aquí, en cuanto el Derecho positivo permite que en determinados supuestos una Entidad territorial asuma el ejercicio de determinadas funciones de competencia de otra inferior, ante la inactividad de ésta. Desde esta perspectiva, la subrogación se vincula a la imposición de deberes legales, cuyo incumplimiento la lleva aparejada. Desde luego, para ser admisible debe estar prevista expresamente en una Ley (art. 4 LPA). El problema es, más bien, determinar cuándo es admisible que una Ley establezca la posibilidad de subrogación como mecanismo de reacción de una Entidad superior frente a la inactividad de las inferiores. El Tribunal Constitucional la considera incompatible con la autonomía cuando se refiere a competencias propias de una Entidad [sentencia 227/1988, FJ 20.c)], pero en algún caso podría justificarse para la defensa de competencias propias

²⁰ También se prohíbe la anulación de licencias locales por la Administración autonómica (*a fortiori* habría que decir lo mismo de la revocación), de modo que la revisión de oficio por la Entidad superior de actos dictados por la inferior no puede admitirse como técnica de coordinación. Por razones distintas (respeto a la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común), el Tribunal rechaza la posibilidad de que la legislación autonómica prevea la revisión de oficio de actos de la propia Administración autonómica en supuestos distintos de los permitidos por la legislación estatal (FJ 7). En el caso se trataba de la anulación de autorizaciones por incompatibilidad, sobrevenida, con futuras normas de protección de un ámbito espacial.

de la Entidad superior. El Derecho positivo ofrece ejemplos, que veremos más adelante (caso típico: subrogación por la Comunidad Autónoma en los casos de incumplimiento municipal de los plazos legales para la adaptación del planeamiento urbanístico)²¹.

III. LA ORDENACION DEL TERRITORIO COMO COMPETENCIA DE COORDINACION

A) CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS SOBRE EL TERRITORIO

La organización territorial del Estado en diferentes centros de decisión que ejercen competencias propias como expresión de su autonomía constitucionalmente garantizada, plantea inevitablemente la necesidad de resolver los problemas derivados de la concurrencia competencial en general, y en particular en cuanto esas competencias se proyectan sobre el mismo ámbito espacial, el territorio, que es idéntico para todas las Entidades en presencia, aunque cada una de ellas lo contemple desde la perspectiva de sus intereses respectivos²².

El Tribunal Constitucional ha admitido como normal dicha concurrencia, «cuando, recayendo sobre el mismo espacio físico, las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico» (sentencia 77/1984, de 3 de julio, FJ 2: en el caso se trataba de la competencia estatal en materia de puertos de interés general y la autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo). Ello puede suscitar en la práctica numerosos conflictos y, si bien es cierto que los que hasta ahora ha debido resolver el Alto Tribunal se refieren casi siempre a las dificultades de articulación de la concurrencia en cuestión sobre bienes de dominio público estatal, también lo es que los problemas de articulación afectan a todo el territorio, cualquiera que sea la naturaleza jurídica concreta de las porciones que lo integran.

De ahí que adquiera validez general la recomendación que formula el propio Tribunal en el sentido de que «se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias» (ídem, FJ 3). Ahora bien, si las fórmulas de cooperación fracasan, «es eviden-

²¹ Se podría plantear la procedencia de incluir la «alta inspección» entre las técnicas de coordinación. Sin embargo, su configuración por el Tribunal Constitucional no apoya esa tesis. Ambas facultades están vinculadas, pero la alta inspección consiste en un poder de vigilancia, que puede llevar a que se inste la actuación de controles, pero no es, en sí misma, un mecanismo autónomo directo de control (sentencia 32/1983, de 28 de abril, FJ 2). En otras palabras, del resultado de la alta inspección puede derivarse la necesidad de reforzar la coordinación, pero aquélla no es propiamente coordinación, sino vigilancia.

²² Según la STC 149/1991, «es obvio que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar» [FJ 7.A.b)], lo que no impide que sobre el mar también concurren competencias de diferentes Entidades.

te que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente» (*ibidem*). Aquí encontramos, una vez más, el doble plano de articulación interadministrativa que constituye la referencia obligada del presente trabajo: en primer término, deben utilizarse técnicas de cooperación (basadas, por tanto, en la igualdad entre las partes) para articular las competencias concurrentes. Pero si esas técnicas fallan, alguien tiene que decidir para asegurar la necesaria «coordinación». Ese alguien es el titular de la competencia prevalente. Lo que no establece el Tribunal, quizá con excesiva prudencia, son los criterios para determinar la prevalencia. Se limita a resolver el caso concreto.

La sentencia tiene, al menos, el mérito de insistir en la necesidad de arbitrar soluciones «preventivas» de cooperación, que eviten el planteamiento de conflictos abiertos y su consiguiente «judicialización», que en la práctica se ha revelado como un remedio bastante inoperante para resolver los citados conflictos, sin perjuicio de que sea lícita su utilización.

A primera vista, se podría pensar que la competencia prevalente por regla general debe ser la de ordenación del territorio, ya que si se trata de articular las competencias concurrentes sobre aquél, parece lógico que la decisión final deba corresponder a la Entidad que tiene a su cargo la ordenación de ese ámbito con visión de conjunto, a la que deben acomodarse las actuaciones parciales o sectoriales. Esta tesis es correcta en sus propios términos, es decir, como una regla que admite excepciones. En concreto, las relativas al ejercicio de competencias constitucionales del Estado, que no puede verse privado de ese ejercicio por la existencia de una competencia (la de ordenación del territorio y urbanismo), aunque sea también exclusiva, de una Comunidad Autónoma. Así lo declaró el Tribunal Constitucional en su sentencia 1/1982, de 28 de enero, a la que se remite la sentencia 56/1986, de 13 de mayo (FJ 3), que salva la facultad del Consejo de Ministros para decidir la ejecución de actuaciones contra plan, conforme a lo previsto en el artículo 180.2 de la Ley del Suelo (hoy, art. 244.2 del nuevo Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio).

En síntesis, hay un serio problema de articulación entre la competencia de ordenación del territorio y las competencias constitucionales del Estado con incidencia territorial que no puede ser resuelto desde aquélla. ¿En qué queda entonces la ordenación del territorio si resulta inoperante para «coordinar» actuaciones estatales tan importantes como las que se llevan a cabo en materia de carreteras, puertos, aeropuertos, obras hidráulicas, defensa nacional, etc.?

Para responder con un mínimo de precisión se hacen indispensables algunas aclaraciones sobre el concepto de ordenación del territorio, apoyándose en la doctrina del Tribunal Constitucional y en la le-

gislación autonómica sobre la materia, ya que, obviamente, no se puede tratar aquí la cuestión en profundidad.

B) CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1. *Doctrina del Tribunal Constitucional.* Su formulación más acabada se encuentra, por el momento, en la sentencia 149/1991, de 14 de julio, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley estatal de Costas de 28 de julio de 1988. Tras reconocer que hasta entonces apenas había abordado la cuestión («son escasas las precisiones que se encuentran en nuestra doctrina»), cita la sentencia 77/1984, según la cual la ordenación del territorio «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial» (FJ 2), a lo que agrega, como ya hemos visto, la sentencia 56/1986 que esa competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no puede impedir al Estado el ejercicio de sus propias competencias exclusivas.

Ahora bien, y ésta es una precisión importante de la sentencia 149/1991, tampoco se puede circunscribir la competencia autonómica de ordenación del territorio «a la simple capacidad de planificar las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquella competencia, sin que de ésta se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio» (FJ 1.B). Por tanto, la ordenación del territorio no es una competencia de mera coordinación interna (¿jerarquía?) de las diversas actuaciones con incidencia territorial de la propia Comunidad Autónoma, sino que «puede tener consecuencias» para las actuaciones de «otros» entes públicos (desde luego, las Corporaciones Locales, pero también el Estado), lo que implica su toma en consideración. En palabras del propio Tribunal:

«Quien asume como competencia propia la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta, para llevarla a cabo, la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo» (*ibidem*).

Según la sentencia, la ordenación del territorio es «más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud», como pone de relieve la definición contenida en la Carta Europea de Ordenación del Territorio («expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad»).

Probablemente lo que quiere decir el Alto Tribunal con esa vaga caracterización de la ordenación del territorio como una «política» y no una «técnica» concreta es que la misma consiste en un conjunto de decisiones que se instrumentan mediante diferentes técnicas jurídicas (leyes, reglamentos, planes, instrucciones, etc.). La ordenación del territorio no es un «instrumento», sino una parte esencial del programa de gobierno de la Entidad respectiva, integrada por el conjunto de decisiones «políticas» que se quieren llevar a la práctica para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

En este punto, la doctrina del Tribunal Constitucional adolece de una cierta ambigüedad, motivada, en mi opinión, porque no distingue con precisión los dos conceptos de ordenación del territorio que subyacen en el planteamiento de la cuestión competencial que venimos analizando:

— En sentido amplio, la ordenación del territorio es la «política» (o, más bien, el conjunto de políticas) conducente al equilibrio de las condiciones de vida en todas las partes del territorio²³. En este sentido, todos los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, ordenan el territorio con la mira puesta en la mejora de las condiciones de vida, con criterios de equilibrio entre las zonas más favorecidas y las más deprimidas. Es evidente que aquí la ordenación del territorio no se identifica con una competencia específica, sino que se lleva a cabo a través de títulos competenciales de diferente amplitud, generales (Estado: planificación económica; Comunidades Autónomas: ordenación del territorio; Municipios: urbanismo)²⁴ o secto-

²³ Esta concepción es un lugar común en la doctrina alemana. Cfr., por ejemplo, HOPPE-MENKE: *Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Rheinland-Pfalz*, Heymans Verlag, Köln, Berlín, Bonn, München, 1986, pp. 3 y 43 y ss. La propia Carta Europea de Ordenación del Territorio define entre sus objetivos fundamentales la mejora de la calidad de vida, que se concreta, entre otras cosas, en una mayor accesibilidad de la población a los equipamientos colectivos de todo tipo. En la doctrina española una buena síntesis es la de F. LÓPEZ RAMÓN: «Planificación territorial», *RAP*, 114, 1987, pp. 127 y ss. En este trabajo se formula un doble concepto de medio ambiente similar al que en el texto se mantiene para la ordenación del territorio (p. 137). Asimismo, ESCRIBANO COLLADO: «Ordenación del Territorio y Medio Ambiente en la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, cit.*, tomo IV, p. 3705, donde se da noticia del origen del concepto de ordenación del territorio y su progresiva implantación. Véase también, con abundante información legislativa, doctrinal y jurisprudencial, que va mucho más allá de lo que su título indica, F. J. ENERIZ OLAECHEA: *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1991.

²⁴ PAREJO ALONSO, en un interesante trabajo, considera que esas tres grandes funciones «horizontales» actúan como «nódulos de condensación de los intereses propios... de las instancias de poder en que se traduce el pluralismo territorial del Estado» («La organización administrativa de la ordenación del territorio», *RDU*, núm. 105, 1987, pp. 13 y ss., especialmente pp. 21 y ss.). PAREJO se lamenta de que la obsesión por dotar a estos títulos competenciales de un contenido material específico haya impedido hasta ahora que las funciones horizontales hayan servido de cauces de colaboración y coordinación y, en definitiva, de encuentro y diálogo entre las distintas instancias de gobierno (p. 23). Hay que compartir plenamente esta concepción de las funcio-

riales (Estado: obras públicas, defensa, medio ambiente, etc.; Comunidades Autónomas: agricultura, industria, obras públicas, etc.).

— En sentido estricto, la ordenación del territorio se identifica con una competencia específica (aunque de significado «general» u «horizontal»), que en el marco de la descentralización territorial (que, con todos los matices que se quiera, caracteriza hoy a los Estados de la Europa comunitaria) suele corresponder no a las instituciones estatales generales, sino a la esfera de poder intermedia que, a grandes rasgos, puede asimilarse al nivel «regional». Pues bien, esta competencia específica de ordenación del territorio queda condicionada por otras con incidencia territorial atribuidas a otras Entidades, en particular, al Estado.

Por consiguiente, la ordenación del territorio como «política» no es reflejo de una competencia específica, sino de un haz de competencias distribuidas entre las diferentes Entidades territoriales (el Estado ordena el territorio con la planificación económica, con los planes hidrológicos, con el plan de carreteras, etc., y los Municipios ordenan su término mediante los instrumentos urbanísticos). En cambio, la ordenación del territorio como «competencia» es un título específico que corresponde a una sola Entidad: la Comunidad Autónoma. El problema estriba, obviamente, en determinar su contenido. Pero ya sabemos «que no puede entenderse 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» (sentencia 149/1991, FJ 1.B). Y lo mismo hay que decir respecto de las competencias municipales, en las que se debe garantizar un contenido mínimo inherente a la autonomía.

El propio Tribunal apunta un elemento fundamental para la comprensión del significado de esta competencia: «la idea de ordenación del territorio (o de “planificación”, que es el término utilizado en otras lenguas europeas) nació justamente de la necesidad de *coordinar o ar-*

nes horizontales como competencias de colaboración y coordinación, pero hay que preguntarse si su propuesta final de que el Estado desarrolle la planificación económica y las Comunidades la ordenación del territorio (p. 48) no supone, en el fondo, la reclamación de un contenido material para estas competencias, reincidiendo así en la «apropiación» de una parcela competencial, que el propio autor ha criticado y que, en la práctica, es difícil de evitar. En el brillante esquema de PAREJO quedan, en mi opinión, excesivamente marginadas las posibilidades de incidencia territorial del Estado a través de sus competencias sectoriales, que no siempre hay que reconducir a la planificación económica. Cfr., en este sentido, BASSOLS COMA, quien afirma rotundamente la competencia estatal para ordenar el territorio, aunque la Constitución no haga referencia expresa a ella, ya que su negación sería contraria a los postulados básicos del Estado de Derecho (garantía de la igualdad sustancial) («El medio ambiente y la ordenación del territorio», *DA*, 190, 1981, p. 438). Una síntesis de las competencias estatales que «condicionan» la ordenación autonómica del territorio, en LÓPEZ RAMÓN, «Planificación territorial», *cit.*, pp. 142 y ss. También SALA ARQUER: *Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio*, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1980, pp. 46 y ss.

monizar, desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones» (*ibidem*, cursiva no original).

La ordenación del territorio como título competencial es, pues, en sustancia, una técnica (o un conjunto de técnicas) de coordinación ²⁵. Veamos algunos datos de su configuración en la legislación autonómica.

2. *Legislación autonómica sobre ordenación del territorio.* La mayoría de las Comunidades, en ejercicio de su competencia exclusiva en esta materia, han promulgado leyes de ordenación del territorio. La primera fue Cataluña (Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial), a la que han seguido otras muchas ²⁶, si bien con variantes y matices de gran interés, que no es éste el momento de examinar.

Todas ellas parten del concepto amplio apoyado en la definición de la Carta Europea y los objetivos que la misma establece: a) mejora de la calidad de vida; b) gestión responsable de los recursos naturales y protección del medio ambiente; c) utilización racional y equilibrada del territorio. La mayoría explican en su Preámbulo el significado de esta actividad y los instrumentos que se acuñan a su servicio, pero algunas incluyen una definición en el propio articulado, lo que resulta un tanto sorprendente ²⁷.

En conjunto, estas leyes fijan unos objetivos para las políticas públicas, centrados en la mejora de la calidad de vida y en la corrección de los desequilibrios territoriales, y regulan unos instrumentos que, con

²⁵ Esta afirmación es válida con carácter general; cfr., para Alemania, F. J. PEINE: *Raumplanungsrecht*, Tübingen, 1987, p. 77; para Suiza, *Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, editado por la Oficina Federal de Ordenación del Territorio, Berna, 1981, pp. 30-33. En la doctrina española, la misma idea en ESCRIBANO COLLADO, al considerar la ordenación del territorio como «materia de materias», lo que destaca su función coordinadora (*ob. cit.*, pp. 3710 y ss.).

²⁶ Madrid: Ley 10/1984, de 30 de mayo, sobre ordenación territorial; Navarra: Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de ordenación del territorio; Canarias: Ley 1/1987, de 30 de marzo, reguladora de los planes insulares de ordenación; Asturias: Ley 1/1987, de 30 de marzo, de coordinación y ordenación territorial; Baleares: Ley 8/1987, de 1 de abril, de ordenación territorial; Valencia: Ley 6/1989, de 7 de julio, de ordenación del territorio; Cantabria: Ley 7/1990, de 30 de marzo, de ordenación del territorio; País Vasco: Ley 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio. Para una información más amplia sobre el contenido de algunas de estas leyes, cfr. ESCRIBANO COLLADO, «Ordenación del Territorio y Medio Ambiente en la Constitución», *cit.*, pp. 3716 y ss., y ENERIZ OLAECHEA, *ob. cit.*, pp. 295 y ss.

²⁷ Así, la Ley de Cantabria 7/1990, de 30 de marzo, según la cual «se entiende por ordenación del territorio, a los efectos de la presente Ley, el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y planes que regulan las actividades y asentamientos sobre el territorio, con el objetivo de conseguir una adecuada relación entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras» (art. 1). Con independencia del acierto de la definición, interesa destacar su concepción formal, estricta, de la ordenación del territorio: no es una política ni una actividad, sino un «marco» constituido por un conjunto de instrumentos (criterios, planes, normas). Ello es coherente con el propósito de la Ley, que no establece pautas sustantivas de ordenación, sino sólo «instrumentos» para ello. Una definición casi idéntica en la Ley de Murcia 3/1987, de 23 de abril, sobre protección y armonización de usos en el Mar Menor [art. 2.c)].

diversas denominaciones (planes, programas, directrices), deben servir como marco de referencia para aquéllas. Se constata, pues, la recepción del doble concepto de ordenación del territorio que antes se ha puesto de relieve, si bien la atención de estos cuerpos normativos se centra precisamente en la regulación de los citados instrumentos, es decir, en la aceptación estricta del concepto.

C) LA COORDINACIÓN EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Desde la perspectiva que aquí nos interesa y sin pretender con ello empobrecer el significado de estos instrumentos, cuyo contenido es, en general, muy ambicioso, destaca sobre todo su función como técnica de coordinación²⁸.

²⁸ Basten algunos ejemplos para ilustrar esta afirmación:

— En la Ley catalana 23/1983, el Plan Territorial General «define el marco de coherencia de todos los planes, programas o acciones con incidencia territorial, los cuales han de tener en cuenta sus orientaciones» (art. 1).

— La Ley asturiana 1/1987, de 30 de marzo, configura las Directrices de Ordenación como «el instrumento expresivo de los fines y objetivos de la política territorial del Principado, constituyendo el principal elemento de planificación y coordinación territorial y la base para el desarrollo de las actuaciones con impacto que hayan de producirse en la Comunidad Autónoma» (art. 4).

— La Ley balear 8/1987, de 1 de abril, fija entre sus objetivos el «establecimiento de un sistema de coordinación de las diferentes políticas sectoriales de los diversos órganos de la Administración, de forma que se asegure su integración en una visión de conjunto de los problemas territoriales» [art. 1.º)]. Una formulación análoga se encuentra en la Ley de Cantabria 7/1990, antes citada, si bien en este caso con referencia expresa al «marco coordinador de las políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma y sus relaciones con aquéllas de la Administración Central con incidencia en el territorio de Cantabria» (art. 3.1).

— Respecto de la coordinación entre las Administraciones estatal y autonómica, la Ley vasca 4/1990, de 31 de mayo, aporta un importante elemento, al prever la posibilidad de que aquélla formule Planes Territoriales Sectoriales en las materias de su competencia, si bien con la obligación de respetar los instrumentos generales de ordenación del territorio (art. 21 en relación al 17.5) y sin perjuicio de utilizar el procedimiento especial del 180.2 (hoy 244.2) de la Ley del Suelo.

— Pero las exigencias de coordinación no se plantean sólo entre la Administración autonómica y la estatal, sino también con la municipal, como pone de relieve, por ejemplo, la Ley valenciana 6/1989, de 7 de julio, que, en desarrollo del Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad, prevé la formulación de planes de acción territorial de carácter integrado, entre cuyas funciones figura la de definir objetivos y criterios que permitan «integrar actuaciones sectoriales supramunicipales y coordinar el planeamiento urbanístico municipal de cara a resolver la problemática específica del área considerada» [art. 16.a)].

— En ocasiones, junto a los planes, se prevé la existencia de Programas Coordinados de Actuación, como en la Ley de Madrid 10/1984, de 30 de mayo. Dichos Programas deben establecer los criterios de concertación entre las Administraciones Públicas que deban proceder a su desarrollo conjunto [art. 15.b)].

— Muy completa, y evocando el concepto de coordinación acuñado por el Tribunal Constitucional, es la formulación de la Ley de Murcia 3/1987, antes citada, según la cual las Directrices de Ordenación Territorial deben contener la «propuesta de un sistema de relaciones entre las distintas Administraciones y organismos públicos que intervengan en el área del Mar Menor, fijando los procedimientos a través de los que pueden ser resueltos los conflictos que puedan surgir en la determinación o ejecución de las actividades a desarrollar» [art. 8.2.f)].

Sin necesidad de multiplicar las referencias, pueden extraerse algunas conclusiones de interés para nuestro propósito. Son las siguientes:

a) La legislación autonómica parte del dato o presupuesto de que esta esfera territorial no es la única que actúa sobre el territorio, pues también lo hacen el Estado y las Entidades locales. Las «políticas» territoriales están, pues, repartidas y se definen y ejecutan en virtud de títulos competenciales distintos, pero concurrentes sobre el mismo ámbito espacial. Pero sólo se denomina «ordenación del territorio» a la función específica que corresponde a la Comunidad Autónoma para establecer unos objetivos y aprobar unos instrumentos para su consecución. Las tareas o funciones que desarrollan otros poderes públicos no se consideran «ordenación del territorio», sino planes, proyectos o actuaciones con incidencia o impacto territorial²⁹. En la esfera municipal hay unos instrumentos específicos, que son los urbanísticos, cuya articulación con los de ordenación del territorio es imprescindible y figura siempre entre las preocupaciones prioritarias en la legislación comentada.

b) Con el alcance que más adelante se precisará, los instrumentos de ordenación del territorio son, en sí mismos, instrumentos (normativos) de coordinación, referidos fundamentalmente, por un lado, a las políticas sectoriales y, por otro, al planeamiento urbanístico. Pero la preocupación por la coordinación en la legislación comentada no se agota en la aprobación de los repetidos instrumentos, sino que se busca también en la elaboración de los mismos y en su seguimiento una vez aprobados. Aunque el empleo del término «coordinación» se repite hasta la saciedad en las diversas leyes examinadas, importa puntualizar si se trata de verdaderos mecanismos coordinadores en el sentido que aquí venimos utilizando.

c) A este respecto, hay que destacar la participación de las «otras» Administraciones, por vía de suministro de previsiones y, posteriormente, informe o consulta, en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio. Salvo error u omisión imputable a quien esto escribe, el informe nunca tiene carácter «vinculante», lo que constituye una opción lícita, pero demuestra que este tipo de procedimiento sólo es verdaderamente coordinador respecto de las Entidades locales, pero no respecto de la Administración del Estado, cuyas competencias no pueden verse vinculadas por lo estable-

²⁹ Muy clara a este respecto la Ley asturiana 1/1987, citada, que define lo que entiende por «actuaciones de impacto territorial», pudiendo estar contempladas tanto en las Directrices Territoriales como en las normas sectoriales correspondientes (art. 2). En consecuencia, prevé que, junto a los instrumentos específicos de ordenación del territorio que se regulan en la propia Ley, se utilicen «los previstos en la legislación urbanística y en las legislaciones sectoriales que rigen las diversas actividades con impacto territorial» (art. 3).

cido en los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio, habiendo manifestado aquél expresamente su disconformidad.

d) Casi todas las leyes comentadas crean una Comisión de «coordinación» de la política territorial, de composición puramente autonómica (Cataluña: art. 8.5 de la Ley 23/1983, Baleares: art. 8 de la Ley 8/1987, Cantabria: art. 37 de la Ley 7/1990), a las que se atribuyen competencias en la elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio y, a veces, la facultad de aprobarlos inicial y provisionalmente. Estos son, pues, órganos de coordinación interna y quizá ni eso, en la medida en que carezcan de facultades decisorias. Junto a ellos, existen Comisiones de Ordenación del Territorio, con representación de todas las Administraciones y funciones coordinadoras, pero que, en rigor, no son tales al ser meramente consultivas (ejemplo: art. 28 de la Ley vasca 4/1990). Por lo tanto, como es habitual, los órganos denominados de coordinación no son tales, sino que sirven en realidad para la colaboración o cooperación interadministrativa, siendo muy importante el papel que desempeñan para resolver discrepancias de común acuerdo.

D) ALCANCE COORDINADOR DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LOS DIFERENTES SUPUESTOS DE CONCURRENCIA COMPETENCIAL

Los instrumentos de ordenación del territorio deben enfrentarse a un cuádruple problema de articulación, que no siempre pueden resolver por sí mismos:

1.º *Entre las diferentes políticas sectoriales de la propia Comunidad Autónoma.* Este no es un problema de «coordinación» interadministrativa, en el sentido en que se viene utilizando aquí el término, puesto que se plantea en la esfera interna de la entidad y, por tanto, debe resolverse, en general, con criterios de «jerarquía» (por el Consejo de Gobierno o, en su caso, la Asamblea legislativa). En este supuesto el papel de los instrumentos de ordenación del territorio es clave.

2.º *Entre las políticas del Estado con incidencia territorial y los objetivos autonómicos de ordenación del territorio.* La legislación autonómica suele partir del «prejuicio» (quizá apoyado en razones prácticas, pero, desde luego, no teóricas) de que esas políticas estatales (instrumentadas mediante planes y proyectos) son siempre «sectoriales», olvidando que el Estado no sólo puede sino que debe definir una política territorial «general», basada formalmente en su competencia sobre la planificación económica. Ese diseño de conjunto (se plasme o no en un instrumento unitario y llámese como se quiera) es impres-

cindible para asegurar la coherencia de los diferentes planes y actuaciones sectoriales del propio Estado. Pues bien, como ya sabemos, los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio no son a este respecto verdaderos mecanismos de coordinación, porque no pueden imponerse frente a decisiones adoptadas por el Estado en ejercicio de sus competencias constitucionales³⁰. Sí son, desde luego, instrumentos de cooperación o concertación, como lo prueban diversos preceptos de las leyes autonómicas comentadas, que incluyen en el contenido de las directrices o planes territoriales la previsión de acuerdos de cooperación con la Administración del Estado para instrumentar actuaciones conjuntas (art. 7.1 de la Ley valenciana 6/1989).

3.º *Entre la ordenación del territorio de la propia Comunidad y la correspondiente a otras limítrofes.* Esta es una cuestión prácticamente ignorada por la legislación comentada, centrada en la dialéctica competencial «vertical», hacia arriba frente al Estado y hacia abajo frente a los Municipios. Sin embargo, es evidente que la ordenación del territorio de una Comunidad no puede hacerse sin tener en cuenta los criterios ya establecidos por otras limítrofes en su ámbito respectivo o las previsiones de actuación existentes. Aquí ninguna Comunidad puede imponer jurídicamente su diseño, por lo que los instrumentos de ordenación del territorio tampoco cumplen propiamente una función coordinadora, sino de cooperación o concertación. El verdadero «coordinador» sólo puede ser el Estado en ejercicio de sus competencias constitucionales en materia de planificación económica, protección del medio ambiente y demás de carácter sectorial. Pese a las dudas que a algunos suscita, no se olvide que formalmente está vigente la posibilidad de formular un Plan Nacional de Ordenación (art. 66 del nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo) y que éste es el típico supuesto en que «la naturaleza de las cosas» apoya la competencia del Estado, como en su día afirmó el Tribunal Constitucional alemán para justificar la legitimidad de la Ley federal de Ordenación del Territorio³¹.

4.º *Entre la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico municipal.* Este es el supuesto en que la función coordinadora de los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio se manifiesta de modo más evidente. Por la misma razón que se acaba de mencionar al tratar de la sintonía entre los criterios de ordenación de diferentes Comunidades, cada una de ellas debe asegurar la coherencia en-

³⁰ Esta tesis es prácticamente unánime. Cfr. LÓPEZ RAMÓN: «Planificación territorial», *cit.*, p. 144, y COSCULLUELA MONTANER: *ob. cit.*, p. 3561. Este autor postula, con razón, la necesidad de que se dicten normas de coordinación que eviten el conflicto y normas de conflicto que resuelvan los supuestos de concurrencia competencial, porque las Comunidades Autónomas ya no pueden seguir esgrimiendo la «idea simplista de subordinación de cualquier otra actuación a las previsiones urbanísticas» (p. 3562). Esta afirmación, referida a los instrumentos urbanísticos, es plenamente aplicable a los de ordenación del territorio.

³¹ *Vid.* una síntesis del problema en F. J. PEINE: *ob. cit.*, p. 40.

tre la ordenación de los términos municipales que integran su territorio. A este respecto, el papel de los instrumentos acuñados por la legislación autonómica es fundamental, constituyendo la técnica de coordinación más específica, en cuanto deben servir de referencia para la ordenación urbanística municipal. Más aún, una vez aprobados los instrumentos generales de ordenación del territorio, la denegación de la aprobación definitiva por la Comunidad Autónoma de los instrumentos generales de planeamiento municipal sólo debería basarse (aparte de otros posibles vicios de legalidad) en su incompatibilidad con aquéllos³². Las leyes autonómicas de ordenación del territorio establecen (con matices en cuanto al grado de vinculación de sus determinaciones) la primacía de dichos instrumentos sobre los urbanísticos, sin olvidar que éstos últimos deben tener un ámbito propio de despliegue, que no puede ser desconocido (o sustituido) por los instrumentos de ordenación del territorio, pues ello atentaría contra la autonomía municipal.

De los problemas de articulación reseñados, todos ellos importantes, hemos de centrarnos aquí en el segundo. Más adelante, lo examinaremos desde la perspectiva de la legislación estatal. Pero todavía conviene completar el análisis con los datos que proporcionan otras leyes autonómicas con incidencia territorial, cerrando este apartado con una afirmación del Tribunal Constitucional que debe presidir el tratamiento de todos estos problemas de concurrencia competencial:

«Cuándo en un mismo ámbito coinciden las competencias de unas instancias centrales y autonómicas del Estado, no es admisible que ninguna de ellas se arrogue un poder omnímodo o puramente discrecional» [sentencia 149/1991, FJ 4.B.e)].

En otras palabras, la decisión que se adopte en último término por el titular de la competencia prevalente (coordinadora) debe ser siempre motivada y habrá debido ponderar los intereses en presencia y las diferentes opciones posibles. De su «razonabilidad» dependerá que supere o no el control por el Tribunal competente en caso de que, ante la falta de acuerdo, el conflicto se plantee en vía judicial.

³² Misma tesis, COSCULLUELA MONTANER: *ob. cit.*, p. 3566, y ESCRIBANO COLLADO: *ob. cit.*, p. 3712.

E) OTRAS TÉCNICAS DE COORDINACIÓN EN LA LEGISLACIÓN
AUTONÓMICA CON INCIDENCIA TERRITORIAL:
REFERENCIA A LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

Uno de los problemas más difíciles de resolver en torno a la ordenación del territorio es el de su delimitación frente a la protección del medio ambiente³³. Las dificultades que se suscitan en el plano conceptual (seguramente es imposible trazar una diferenciación nítida entre ambos conceptos) tienen su proyección inevitable en el plano competencial, ya que junto al título específico de la ordenación del territorio existen otros ligados a la protección del medio ambiente: la legislación básica, que corresponde al Estado, y su desarrollo (más exactamente, la aprobación de normas adicionales de protección) y ejecución, que corresponden a las Comunidades Autónomas.

La importancia de la competencia estatal que acaba de mencionarse es tan notoria que apenas hace falta insistir sobre ella. Sin exageración alguna puede decirse que la legislación básica medioambiental es, junto a la planificación económica, el instrumento normativo más poderoso que el Estado ostenta para incidir sobre el territorio. Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en dos importantes sentencias (227/1988: Ley de Aguas, y 149/1991: Ley de Costas), que, frente a la tacha de inconstitucionalidad esgrimida por los recurrentes por supuesta invasión de la competencia autonómica de ordenación del territorio derivada del establecimiento de limitaciones al uso del suelo, respalda las disposiciones legales en cuestión precisamente por la competencia estatal sobre la legislación básica para la protección del medio ambiente. Más aún, la segunda de las citadas sentencias subraya la peculiaridad inherente a esta atribución estatal, que no se ajusta al esquema ordinario de articulación «bases»-«desarrollo», sino al de «legislación básica»-«medidas adicionales». La conclusión es que, cualquiera que sea la dicción literal de los Estatutos de Autonomía,

«en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia,

³³ Cfr. LÓPEZ RAMÓN: «Planificación territorial», *cit.*, pp. 134 y ss. A su juicio el *Oberberg* es la ordenación del territorio en la que se encuadrarían el urbanismo (suelo urbano y urbanizable) y el medio ambiente, que aparece directamente relacionado con el suelo no urbanizable. Pero también hay un medio ambiente urbano que hay que proteger. La delimitación no es nada fácil, como el propio autor señala. No lo es, entre otras razones, porque la interconexión de ambos conceptos resulta del propio contenido del artículo 45.2 de la Constitución, como ha destacado BASSOLS COMA («El medio ambiente y la ordenación del territorio», *cit.*, p. 437). El número 190 de esta Revista es monográfico sobre el medio ambiente, con importantes estudios, junto al del propio BASSOLS.

no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales, aduciendo que, con el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno» (FJ 1.D).

Esta doctrina pone de relieve la extraordinaria virtualidad de los efectos «territoriales» que pueden derivarse de la comentada competencia estatal y apunta también sus posibilidades «coordinadoras», sobre las que más adelante habrá que volver. Ahora bien, por acotada que esté la competencia autonómica en esta materia (en la práctica depende de la existencia de una normativa estatal y de su grado de detalle; si no existe o es muy abstracta, las posibilidades de dictar normas «adicionales» son mucho más amplias), lo cierto es que se ha hecho un uso frecuente de ella, aunque no siempre se resuelven correctamente los problemas de articulación con la ordenación del territorio.

a) *Las medidas de protección de la legislación ambiental, límite a la ordenación del territorio*

Ante todo, hay un problema teórico que conviene aclarar en la medida de lo posible. ¿Las dos competencias son «horizontales»? ¿Cuál es más comprensiva? Caben respuestas para todos los gustos y la mayoría son «interesadas», dependiendo del sector de la organización administrativa del que emanen. Ambas funciones tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida, lo que determina que se solapen en muchos aspectos. Pero esto no significa que sean coincidentes. Por un lado, es evidente que la ordenación del territorio abarca mucho más que la protección del medio ambiente, ya que establece un sistema de ciudades, prevé unas medidas de desarrollo económico y comporta la creación de nuevas infraestructuras, además de las medidas de protección del medio físico que en su marco se puedan adoptar. Desde esta perspectiva, la protección del medio ambiente es *parte* de la ordenación del territorio. Pero, por otro lado, la protección del medio ambiente no se proyecta sólo sobre el territorio, sino que también se refiere a otros ámbitos, como la atmósfera, el subsuelo, la vivienda e, incluso, la salud (protección contra el ruido y la contaminación). El derecho al medio ambiente es un derecho fundamental (art. 45), que, en cuanto comporta la utilización racional de los recursos naturales, puede exigir la adopción de unas determinadas medidas de ordenación del territorio y no otras distintas. Además, por tratarse de un derecho fundamental, el Estado debe garantizar la igualdad básica de todos en su ejercicio (STC 149/1991, cit., FJ 1.D). Desde esta perspectiva, la protección del medio ambiente se impone a la ordenación del territorio, a la que condiciona fijando una serie de limitaciones.

El propio Tribunal Constitucional expresa con precisión esa vinculación entre ambos conceptos cuando afirma que las medidas de protección de un espacio natural suponen un límite al ejercicio de las competencias de todos los entes cuyas acciones concurren en el territorio afectado, sin que la existencia de tales límites sea identificable, sin más, con la vulneración de competencias constitucionalmente garantizadas (sentencia 170/1989, FJ 9, invocada después por la 148/1991, de 4 de julio, FJ 6).

Estas consideraciones dan idea de la complejidad de la cuestión, pero permiten afirmar la primacía de la legislación de protección del medio ambiente (tanto básica como adicional) sobre los instrumentos de ordenación del territorio. Tales normas son «datos» que los citados instrumentos deben respetar tanto al hacer el diagnóstico de la situación de partida como al fijar las determinaciones de futuro. Pero ésta no es ninguna peculiaridad de la legislación ambiental, sino que es una nota común a todas las leyes vigentes con incidencia territorial. A este respecto las leyes ambientales constituyen un grupo más de leyes sectoriales que deben ser respetadas, como cualquier otra, por los instrumentos de ordenación del territorio.

b) *Encuadramiento en la ordenación del territorio de los instrumentos de protección espacial previstos en la legislación ambiental*

Ahora bien, ocurre que esa legislación ambiental autonómica (también la estatal, como veremos más adelante) manifiesta una tendencia creciente a acuñar sus propios instrumentos de protección, que, en la medida en que se refieren a un ámbito físico, son también instrumentos de ordenación del territorio, planteándose el problema de su articulación con los que reciben esa denominación específica.

Ante esta situación, hay que afirmar rotundamente que los planes y demás instrumentos de protección de la naturaleza previstos en la legislación ambiental autonómica deben enmarcarse en los instrumentos generales de ordenación del territorio y, por tanto, respetarlos, constituyendo respecto de ellos un planeamiento de segundo nivel como los planes territoriales parciales u otras figuras semejantes³⁴. Pero no

³⁴ Así lo hacen, correctamente, algunas leyes, como la catalana 12/1985, de 13 de junio, de espacios naturales, según la cual el Plan de Espacios de Interés Nacional tendrá el carácter de plan territorial sectorial en el marco de la planificación territorial de Cataluña (art. 15.2). Este es el esquema que, como es lógico, consagran la mayoría de las leyes de ordenación del territorio (cfr., por ejemplo, la valenciana, cuyo art. 65 establece que «el Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana señalará aquellas áreas de excepcional valor paisajístico, ecológico, medioambiental que deban ser preservadas de la acción urbanizadora»). En sentido análogo, la Ley balear 8/1987, de ordenación del territorio, prevé unos Planes de Ordenación del Medio Natural, que desarrollan las Directrices de Ordenación Territorial, si bien prevalecen frente

siempre se respeta este esquema en la legislación ambiental, que intenta introducir innecesarios criterios de prevalencia, cuando no instrumentos también injustificados por suponer una duplicidad con otros existentes.

A este respecto es significativo lo ocurrido con los Planes Especiales de la Ley del Suelo, que podían haber sido utilizados para la protección de espacios naturales (en algunos casos lo fueron), pero que han sido desplazados por instrumentos específicos de la legislación ambiental. La razón es tan obvia como inconsistente: reservar al órgano ambiental la competencia para su formulación (pero esto podía hacerse sin problema utilizando la figura del Plan Especial)³⁵.

c) *Incidencia sobre el planeamiento urbanístico: la tendencia a la clasificación directa del suelo y el impacto ambiental de los planes*

Otra tendencia criticable de la legislación ambiental y de los instrumentos específicos acuñados por ella consiste en su propensión a clasificar directamente el suelo de los espacios protegidos (lógicamente, como suelo no urbanizable de especial protección). Los ejemplos

a los Planes Territoriales Parciales y Planes Directores Sectoriales (art. 4). El que los instrumentos de protección de la naturaleza deban encuadrarse en los generales de ordenación del territorio no significa que su contenido incluya un régimen exhaustivo del suelo, sin posibilidad de desarrollo por los instrumentos urbanísticos. Sobre este importante problema véase lo que se dice después en el texto.

³⁵ Lo ocurrido en la Comunidad Valenciana ilustra suficientemente esta situación. Dicha Comunidad es una de las que más han utilizado la figura del Plan Especial para la protección de espacios naturales (Decreto 89/1986, de 8 de julio, para la Albufera; Decreto 1/1987, de 19 de enero, por el que se declara Parque Natural el Peñón de Ifach; Decreto 15/1988, de 25 de marzo, Parque Natural de las islas Columbretes, etc.). Al promulgarse la Ley 5/1988, de 2 de junio, por la que se regulan los Parajes Naturales de la citada Comunidad, se preveían en ella dos posibles instrumentos de ordenación y gestión, al parecer utilizables indistintamente: los Planes Rectores de Uso y Gestión (figura típica de la legislación de espacios protegidos) y los Planes Especiales de la Ley del Suelo. La aprobación de uno de estos instrumentos implicaba la revisión obligatoria de los planes sectoriales o territoriales correspondientes (art. 9), lo cual es absurdo por las razones antes expuestas, y ha sido rectificado por la posterior Ley autonómica 6/1989, de ordenación del territorio. Pero lo que interesa destacar aquí es que, tras la entrada en vigor de la citada Ley de 1988, la figura del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) ha desplazado al Plan Especial exactamente para las mismas finalidades que éste venía cumpliendo (así, Decreto 188/1988, de 12 de diciembre: Paraje Natural del Prat de Cabanes-Torreblanca y otros varios de la misma fecha sobre las lagunas de La Mata y Torrevieja, Salinas de Santa Pola, etc.).

La conclusión lógica de este proceso es la afirmación rotunda de la prevalencia del PRUG sobre el planeamiento urbanístico, como establece, por ejemplo, la Ley vasca 5/1989, de 6 de julio, de protección y ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (art. 15.3), siguiendo —y esto es lo más significativo— el criterio general establecido por la Ley estatal 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (art. 19.2). De este modo, instrumentos que inicialmente se habían situado en pie de igualdad y cuyo objeto es idéntico se articulan luego con criterios de prevalencia para dejar bien claro cuál es la Administración que «manda».

son tan abundantes que se puede excusar la cita pormenorizada. Más llamativo, por su singularidad, es el supuesto contrario, esto es, cuando el régimen de protección no incide sobre la clasificación urbanística del suelo. Así, el Decreto balear 4/1988, de 28 de enero, por el que se declara Parque Natural la Albufera de Mallorca, establece expresamente que esa declaración «no tiene efectos sobre el planeamiento urbanístico, y, por tanto, los terrenos incluidos en el Parque pueden mantener su clasificación urbanística» (art. 3). Habría que preguntarse por la eficacia de este tipo de declaraciones, pero lo que interesa destacar es que entre ambos extremos (el de la imposición vinculante de una clasificación del suelo y el de la inocuidad del régimen de protección) debe haber un término medio que la legislación ambiental todavía no ha acertado a encontrar.

Ciertamente dicha legislación y los instrumentos de protección que en su virtud se aprueben tienen como objeto la imposición de limitaciones al uso del suelo. De la entidad de esas limitaciones puede derivarse la imposibilidad de otra clasificación del suelo que no sea la de no urbanizable protegido. Pero ésta es una conclusión que debe extraer el planificador urbanístico, sin que le sea impuesta directamente por aquéllos. De lo contrario, es muy dudoso que se respete el margen de apreciación que debe corresponder al Municipio.

Por lo demás, la legislación ambiental autonómica ha acuñado diversas técnicas de coordinación, muchas de las cuales se refieren precisamente al planeamiento urbanístico, imponiendo su adaptación y previendo en algunos casos la subrogación si el Ayuntamiento no la efectúa en los plazos previstos. Asimismo, se introducen técnicas autorizatorias de los usos del suelo por los órganos medioambientales, que tienden a reforzar la protección del espacio respectivo, sin que baste la licencia municipal. De ellas se dará cuenta más precisa a continuación, integradas en el cuadro general de técnicas de coordinación previstas en la legislación autonómica.

Entre ellas no se incluyen, en principio, las diversas modalidades de evaluación del impacto ambiental de planes y proyectos, porque, tal como están configuradas en nuestro ordenamiento, son, en general, técnicas de coordinación «interna», es decir, que se mueven en el ámbito de las relaciones interorgánicas en el seno de una Entidad y no entre Entidades diferentes. En efecto, según el Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, que es la disposición básica en esta materia, el órgano ambiental competente para llevar a cabo la evaluación es «el que ejerza estas funciones en la Administración Pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto» (art. 5). De ahí que las posibles discrepancias entre el órgano ambiental y el promotor del proyecto sean resueltas por el Consejo de Ministros o el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma

correspondiente (art. 4.2). El mismo esquema inspira, lógicamente, la normativa autonómica (ejemplo: Decreto catalán 114/1988, de 7 de abril, según el cual la declaración de impacto se hace por la Comisión Central de Industrias y Actividades Clasificadas. En caso de discrepancia entre ella y el promotor del proyecto, decide el Consejo Ejecutivo).

Los únicos supuestos en que la citada evaluación se puede considerar, en rigor, como una técnica de coordinación interadministrativa serían aquellos en que el promotor del proyecto es una Corporación Local, pero hay que preguntarse si en ellos no resulta también aplicable la regla del mencionado precepto legal, de modo que la evaluación correspondería al órgano ambiental de la propia Corporación. Sin embargo, la falta de referencia a un órgano local para la resolución de discrepancias (sólo se menciona el Consejo de Ministros y el órgano ejecutivo autonómico) parece oponerse a esa conclusión ³⁶.

IV. CUADRO DE TECNICAS DE COORDINACION EN LA LEGISLACION AUTONOMICA

A la vista de la legislación de ordenación del territorio, así como de la ambiental y de otras leyes autonómicas con incidencia territorial y utilizando como referencia el cuadro de técnicas de coordinación establecido al principio de este trabajo, se puede trazar un esquema de las técnicas aplicables a la relación Comunidades Autónomas-Corporaciones Locales, dejando para más adelante las acuñadas en la legislación estatal para las relaciones entre la Administración general del Estado y las propias de las demás esferas territoriales.

A) TÉCNICAS NORMATIVAS

a) Normas de aplicación directa contenidas en leyes generales o sectoriales. Tales son, por ejemplo, los objetivos establecidos en las leyes de ordenación del territorio o las normas sobre régimen de protección de espacios contenidas en la legislación ambiental.

³⁶ A ella se oponen, desde luego, las disposiciones autonómicas reguladoras de las evaluaciones de impacto. Algunas, cubriendo una evidente laguna, empiezan a exigirla no ya para proyectos concretos, sino para los instrumentos urbanísticos de ordenación (Decreto balear 4/1986, de 23 de enero, Anexo III, 6.1; Ley valenciana 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental, que se refiere sólo a los instrumentos de ordenación del territorio, pero su Reglamento, aprobado por Decreto 162/1990, de 15 de octubre, incluye también el planeamiento urbanístico, aunque sólo en cuanto al suelo no urbanizable). Por lo demás, esta exigencia parece implícita en la Disposición Adicional 2.ª de la citada Ley estatal 4/1989 (al menos, para las urbanizaciones de extensión superior a 100 Ha.), pero su torpe redacción no permite determinar con precisión si se refiere sólo a los proyectos de urbanización o también a los planes en que aquéllos se apoyan.

b) Instrumentos de ordenación del territorio (generales, parciales o sectoriales) previstos en la legislación reguladora de esta materia, así como los establecidos en la legislación sectorial³⁷. Por ejemplo:

— Planes Rectores de Uso y Gestión de espacios protegidos, regulados en la legislación ambiental.

— Planes Hidrológicos Insulares de la Ley de Aguas de Canarias.

— Planes de carreteras conforme a la legislación respectiva (en el caso de que sean «normativos»).

c) Instrucciones y Circulares:

— de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Canarias, para aclarar algunas determinaciones de la Ley del Suelo y sus Reglamentos sobre el contenido y finalidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico (Acuerdo de la citada Comisión de 26 de junio de 1987, publicado en el *Boletín Oficial de Canarias* el 17 de julio de 1987);

— de la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Junta de Galicia, para la aplicación de la Ley de 22 de agosto de 1985, de adaptación de la Ley del Suelo a Galicia (Circular de 1 de marzo de 1987, que se justifica porque hasta tanto se produzca el desarrollo reglamentario de la citada Ley, «se estima conveniente coordinar el análisis de los instrumentos de planeamiento» en las cuatro provincias conforme a los criterios que se establecen).

B) TÉCNICAS EJECUTIVAS

a) *Organos*

En realidad, son casi inexistentes, por las razones repetidamente indicadas, aunque haya muchos que se llamen así. La propia LBRL parece oponerse a su existencia al configurarlos como puramente consultivos. El verdadero coordinador es el Consejo de Gobierno. Hay, sin embargo, excepciones notables, como la Comisión Balear del Litoral, que aprueba definitivamente los Planes de Ordenación del Litoral, previo informe vinculante del MOPU (ahora MOPT): artículos 8 y 9 del Decreto 18/1987, de 19 de marzo. Su constitucionalidad es dudosa a la vista del criterio estricto sustentado por el TC a este respecto como se indicó más arriba.

³⁷ La obsesión planificadora conduce en ocasiones a denominar «plan» a un acto jurídico que en absoluto tiene ese carácter. Es el caso, por ejemplo, de la Ley gallega 6/1987, de 12 de junio, del Plan Especial de Puertos de la Comunidad. En realidad, esa Ley clasifica los puertos, fija su régimen financiero y el de las concesiones administrativas, pero no hay un «plan» que merezca ese nombre.

b) *Procedimientos conjuntos*

El supuesto más conocido y, probablemente, el más importante en la práctica es el de la tramitación del planeamiento urbanístico general, que aprueban inicial y provisionalmente los Ayuntamientos, pero definitivamente la Comunidad respectiva [art. 118.3.a) del nuevo TRLS]. Esta aprobación definitiva es un auténtico acto de «coordinación» cuyo alcance ha sido acotado por la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, en el sentido de que la Comunidad tiene un control pleno de legalidad y un control de oportunidad limitado a los aspectos de interés supralocal y, en concreto, a su encaje en el modelo territorial superior (cfr., por todas, la sentencia de 13 de julio de 1990, Sala 3.ª, Sección 6.ª, Ar. 6034).

Aunque no son, en rigor, procedimientos bifásicos, como el del supuesto que se acaba de comentar, se ha generalizado la exigencia, dentro de un procedimiento único, de informes de las Entidades afectadas, con la peculiaridad, también destacada más arriba, de que si la tramitación y decisión corresponde a la Entidad inferior, el informe de la superior suele ser vinculante. Ejemplos:

— Informe vinculante de la Agencia del Medio Ambiente en la modificación de la clasificación del suelo no urbanizable en los Parques Naturales (art. 15.3 de la Ley andaluza 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección).

— Informe vinculante de la Administración del Estado sobre determinados aspectos de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre (art. 10 de la Ley andaluza 8/1988, de 2 de noviembre, de puertos deportivos de la Comunidad).

— De la Administración del Estado (MOPT) en el planeamiento general de Municipios costeros (Ley gallega 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la Ley del Suelo, anticipando la técnica que más tarde sería generalizada por la Ley estatal de Costas).

— Del Consejero de Política Territorial (Canarias) en el procedimiento excepcional de urgencia incoado por el Ayuntamiento para la restauración de la realidad física alterada por obras o actuaciones presuntamente ilegales (art. 30.2 de la Ley canaria 7/1990, de disciplina urbanística y territorial).

— De la Dirección General de Política Territorial respecto del programa de restauración que debe acompañar a los proyectos de explotación de actividades extractivas (art. 6.3 de la Ley catalana 12/1981, de 24 de diciembre).

Los informes puramente preceptivos son tan frecuentes que su cita resulta innecesaria. Baste recordar que, cuando tiene ese carácter la intervención de una Entidad superior en el procedimiento tramitado y resuelto por la inferior, dicho procedimiento no cumple propiamente una función coordinadora, sino que es una técnica de cooperación.

c) *Imposición de deberes*

Aparte de los generales que ya conocemos (información, asistencia, respeto a las competencias de los demás)³⁸, el más frecuente es el de adaptar el planeamiento urbanístico a los instrumentos de ordenación del territorio o, en su caso, a los aprobados en el marco de la legislación de protección del medio ambiente. El incumplimiento de este deber en el plazo previsto lleva en ocasiones (no siempre) aparejada la subrogación, como veremos más adelante.

Especial interés para nuestro propósito tiene el deber de compatibilizar el planeamiento urbanístico que a veces se impone a los Municipios limítrofes. El ejemplo más notable es el que figura en el documento de Avance de las Directrices Territoriales del País Vasco³⁹, que ofrece hasta cuatro mecanismos alternativos de compatibilización:

— Redacción conjunta de la fase de avance del planeamiento general.

— Propuesta por un Plan Territorial Parcial de los criterios específicos que han de seguirse (esta modalidad es obligatoria para las áreas urbanas de Bilbao y San Sebastián, mientras que los demás conjuntos de Municipios pueden optar por cualquiera de las vías reseñadas).

— Redacción de un Plan Territorial Sectorial de Compatibilización de Planeamientos, a iniciativa del Gobierno vasco o del Territorio Histórico correspondiente.

— Redacción de un Proyecto de Compatibilización que recoja las específicas exigencias que habrán de contenerse en el planeamiento general, a iniciativa de los Municipios afectados, que serán los competentes para su aprobación, previo informe favorable de la Comisión de Ordenación del Territorio.

Otros deberes legales suponen la atribución de facultades implícitas de suspensión a favor de la Entidad superior o, si se prefiere, el

³⁸ En algún caso, el incumplimiento del deber de información tiene consecuencias que, quizá, son desmesuradas, como en la Ley canaria 7/1990, de disciplina urbanística y territorial, que supedita la entrada en vigor de los estudios de detalle y los proyectos de delimitación del suelo urbano al envío de la documentación pertinente a la Comunidad Autónoma (art. 12.2).

³⁹ Publicado por el Departamento de Urbanismo y Vivienda del Gobierno Vasco, 1.ª ed., Vitoria, mayo 1992, p. 185.

establecimiento de condiciones suspensivas a la actuación de la inferior. Por ejemplo:

— Suspensión del otorgamiento de licencias implícita en el acuerdo de incoación del expediente de tramitación de un instrumento de ordenación territorial. El mimetismo con la legislación urbanística lleva a algunas leyes de ordenación del territorio a establecer el mismo criterio (así, art. 9.5 de la Ley balear 8/1987).

— Suspensión del otorgamiento de licencias durante el período de adaptación del planeamiento urbanístico a las Directrices Territoriales (art. 10.4 de la Ley cántabra 7/1990; en el mismo sentido, art. 10.2 de la Ley de Murcia 3/1987).

— Imposibilidad de otorgar la licencia urbanística municipal hasta que se acredite la emisión del informe o la obtención de la autorización de la Comunidad Autónoma (art. 7.2 de la repetida Ley canaria 7/1990).

— Supeditación del otorgamiento de la licencia municipal a que se haya efectuado, como mínimo, un tercio de la inversión correspondiente a la zona del parque temático de atracciones (art. 11 de la Ley catalana 2/1989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos).

Por último, en ciertos casos la imposición de deberes resulta del establecimiento de normas de aplicación directa al territorio, como la fijación de una determinada clasificación del suelo tan frecuente en la legislación ambiental.

d) *Autorización o aprobación por la Entidad superior*

Además de los procedimientos bifásicos, que también encajarían en este apartado, una típica técnica de coordinación consiste en la exigencia de otro título administrativo (además de la licencia municipal) para llevar a cabo un determinado uso del suelo. Esa exigencia se suele instrumentar de dos maneras:

— Estableciendo la necesidad de obtener autorización de la Comunidad Autónoma, otorgada a través de un procedimiento que puede iniciarse ante la Entidad local o directamente ante la Administración autonómica, pero que finaliza con una resolución independiente de la licencia. Ejemplo: autorización previa del órgano ambiental autonómico para el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o licencias mientras se tramita el PRUG de un espacio protegido (Ley vasca 5/1989, de protección y ordenación de la Reserva de Urdaibai, citada); autorización del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente para nuevas actuaciones en suelo no urbanizable (art. 31 de la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de Normas

Urbanísticas Regionales para la Protección y Uso del Territorio).

— Introduciendo la exigencia de informe favorable de la Comunidad Autónoma (o del Estado, en su caso, como hacen algunas leyes autonómicas, según hemos visto) en el procedimiento de otorgamiento de la licencia. El carácter favorable del informe implica el otorgamiento de la autorización. Ejemplo: informe favorable de la Agencia de Medio Ambiente para autorizar nuevas actuaciones en suelo no urbanizable (art. 16.2 de la Ley andaluza 2/1989).

e) *Suspensión de actos y acuerdos*

No incluiremos aquí, por haber sido ya tratados en el apartado dedicado a los deberes legales, los supuestos de suspensiones genéricas previstos *ex lege*, que no requieren acto administrativo posterior (caso típico: suspensión de licencias al iniciarse la tramitación de un instrumento de ordenación territorial). Nos referimos sólo a los actos concretos de suspensión adoptados al amparo de una ley que atribuya esta facultad, estrictamente circunscrita por la jurisprudencia constitucional, en los términos que ya fueron expuestos.

A la luz de la citada jurisprudencia algunos supuestos recientes parecen claramente inaceptables (como el del art. 21.2 de la repetida Ley canaria 7/1990, de disciplina urbanística y territorial, que es especialmente dura con las Entidades locales). Otros, en cambio, pueden considerarse admisibles:

— Suspensión de planes urbanísticos por el Consejo de Gobierno mientras se procede a la elaboración o revisión de instrumentos de ordenación territorial (art. 9.2 de la Ley balear 8/1987, que en su art. 9.1 establece la misma facultad respecto de los propios instrumentos de ordenación del territorio, lo cual, en rigor, no entraña coordinación, porque tales instrumentos habrán sido aprobados por el mismo órgano) ⁴⁰.

— Suspensión por el Consejo de Gobierno de proyectos en ejecución sometidos a evaluación de impacto ambiental, sin haberse cumplido este requisito o con incumplimiento de las condiciones impuestas para su ejecución (art. 7 de la Ley valenciana 2/1989, de impacto ambiental, ya comentada).

⁴⁰ El nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo mantiene, si bien con carácter supletorio, la facultad de suspensión, para la revisión, de la vigencia de planes territoriales de competencia autonómica y de los Municipios. Dicha facultad se ejercerá por el órgano competente según la legislación autonómica y, en defecto de ésta, el ejecutivo superior de naturaleza colegiada (art. 130).

La atribución de esta facultad precisamente al Consejo de Gobierno pone de relieve que éste es el verdadero «coordinador» en la mayoría de los casos.

f) *Subrogación*

Como se ha indicado repetidamente, va unida al incumplimiento de deberes legales. Lo curioso es que en supuestos idénticos el legislador autonómico unas veces aplica esta consecuencia y otras no. El caso típico es el del incumplimiento del deber de adaptar el planeamiento urbanístico a los instrumentos de ordenación del territorio o de protección de espacios naturales en los plazos previstos para ello (arts. 13.3, 18.3, 23.3 y 28.3 de la Ley balear 8/1987; art. 10.3 de la Ley murciana 3/1987; art. 10.5 de la Ley cántabra 7/1990)⁴¹.

Si bien es discutible que la subrogación sea una técnica de coordinación, desde luego la regla general es su improcedencia en las relaciones entre Entidades dotadas de autonomía. En efecto, si la coordinación se refiere a la articulación de competencias concurrentes pero «propias» de la respectiva Entidad, no puede admitirse más que de forma rigurosamente excepcional que esas competencias propias sean ejercidas por otra [así, la STC 227/1988, FJ 20.c), sobre la Ley de Aguas, que se comentará más adelante]. Cuestión distinta es que las competencias se atribuyan indistinta o alternativamente a dos Entidades, de modo que son «propias» de ambas. Pero entonces no hay subrogación.

⁴¹ Hay otros ejemplos, especialmente en la repetida Ley canaria 7/1990:

— Con carácter general para el otorgamiento de licencias en Municipios sin planeamiento general [Disposición Transitoria 4.c)].

— En la facultad de revisión de oficio de licencias y órdenes de ejecución ilegales (art. 29.3 y 4).

— En el procedimiento excepcional de urgencia para la restauración de la realidad física alterada por obras o actuaciones presuntamente ilegales (art. 3).

El segundo de estos supuestos es inadmisibile de acuerdo con la doctrina del TC en sentencia 148/1991, relativa precisamente a otra Ley canaria, como vimos en su momento. El primero es difícilmente compatible con la autonomía municipal y el último es discutible, pero podría ser válido si la omisión del deber de restaurar compromete el ejercicio de competencias autonómicas, conforme a la doctrina del Alto Tribunal.

En la Ley valenciana de ordenación del territorio (Ley 6/1989) hay una sorprendente manifestación de lo que podríamos llamar «imperialismo orgánico». Se trata de la previsión de que la Consejería de Obras Públicas y Transportes se subroge en las atribuciones de cualquier órgano competente para la redacción o ejecución de un Plan de Acción Territorial, que desatienda el requerimiento de redactarlo o ejecutarlo formulado por el Presidente de la Generalidad (art. 41). Desde luego, ésta puede ser una técnica de verdadera coordinación si se aplica a Entidades territoriales de ámbito inferior (pero las Entidades locales no formulan instrumentos de ordenación del territorio en el sentido de la Ley, sino urbanísticos), no, en cambio, si se refiere a la Administración del Estado. Su aplicación normal estaría en el ámbito interno de la Comunidad, pero en ese caso ¿no es preferible que el Presidente cese al Consejero desobediente, en vez de requerirle para que se pueda producir la subrogación?

En nuestro ámbito, el supuesto típico (y tan frecuente en la práctica) de incumplimiento del deber de adaptar el planeamiento urbanístico no debería determinar la subrogación. Los órganos autonómicos tienen, normalmente, un instrumento formidable (y mucho más «molesto» para el Ayuntamiento), como es la facultad de suspender el planeamiento (art. 130 del Texto Refundido de la Ley del Suelo) ⁴².

V. ORDENACION DEL TERRITORIO Y LEGISLACION SECTORIAL DEL ESTADO

A) CONSIDERACIONES GENERALES

1. *Enquadramiento de las actuaciones estatales en los instrumentos de ordenación del territorio*

Ya hemos visto que la competencia autonómica de ordenación del territorio tiene un significado fundamentalmente coordinador, pero no puede garantizar que sus instrumentos integren efectivamente las actuaciones con incidencia territorial que corresponde desarrollar al Estado en ejercicio de sus competencias constitucionales. Dicho con más precisión:

a) Los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio deben incluir entre sus criterios y previsiones los que corresponde formular y desarrollar al Estado, ya que, como hemos visto, el Tribunal Constitucional ha declarado, correctamente, que tales instrumentos no se limitan a coordinar las actuaciones de la propia Comunidad Autónoma, sino que deben incorporar las de todos los agentes que actúan sobre su territorio.

b) Para ello, se debe asegurar (y así lo hace la legislación autonómica) la participación de todas las Administraciones en el procedimiento de elaboración de los instrumentos en cuestión. Pero, en caso de discrepancia (como los informes no son vinculantes), cuando el documento que se apruebe definitivamente refleje el criterio de la Comunidad y no el del Estado, esa decisión no puede prevalecer en la medida que suponga la sustitución del criterio estatal por el autonómico, con el consiguiente vaciamiento de la competencia estatal. Desde esta perspectiva, los instrumentos de ordenación del territorio son técnicas

⁴² Según este precepto, de carácter supletorio, «en tanto no se apruebe el Plan municipal revisado, se dictarán Normas Subsidiarias del planeamiento en el plazo máximo de seis meses a partir del acuerdo de suspensión». ¿Quién las dictará? Si es la Comunidad Autónoma, como parece desprenderse del contexto, se está ante un verdadero mecanismo de subrogación, aunque sea «provisional», en las competencias municipales de ordenación.

de cooperación, pero no de verdadera coordinación (carácter que siempre tienen, en cambio, frente a las Corporaciones Locales).

c) La afirmación anterior no significa que el Estado pueda hacer caso omiso del contenido de los instrumentos en cuestión. En cuanto tengan carácter normativo, aunque a veces se matice el grado de vinculación de sus determinaciones, el Estado, como cualquier otra Entidad pública, está obligado a respetarlos y a ajustar sus actuaciones a lo previsto en ellos. Ahora bien, cuando haya manifestado su discrepancia en la fase de elaboración, sin que su posición haya sido acogida por la Comunidad Autónoma, podrá realizar actuaciones contra plan siguiendo un procedimiento especial que por ahora es el del antiguo artículo 180.2 TRLS (art. 244.2 del nuevo Texto de 1992). Así lo ha admitido el Tribunal Constitucional (por primera vez en la sentencia 56/1986) y así lo reconocen expresamente algunas leyes autonómicas.

d) La cuestión más delicada se suscita en aquellos supuestos en que, habiendo informado favorablemente el Estado uno de estos instrumentos de ordenación del territorio (que se aprueba, por tanto, con su conformidad), posteriormente quiere llevar a cabo una actuación que no se ajusta a su contenido. Dejando de lado la posibilidad, siempre abierta, de que el órgano estatal promotor de la actuación se dirija a la Comunidad para que modifique el instrumento en los términos oportunos, no hay duda de que en este caso el principio de lealtad constitucional y el consiguiente deber general de colaboración hacen más difícil admitir este tipo de actuaciones contra plan. Si se generalizan, de nada habrá servido la cooperación en la elaboración del plan y la Comunidad Autónoma se sentirá, con razón, defraudada. No obstante, esto no significa la imposibilidad legal de llevar a cabo actuaciones de esta naturaleza. Podrán instrumentarse por el mismo procedimiento especial antes señalado, si bien su motivación deberá ser suficiente para justificar el recurso a esa vía excepcional. De lo contrario, será difícil que se sostenga ante una eventual impugnación por la Comunidad Autónoma en vía judicial.

Estas consideraciones enmarcan los problemas de articulación entre los instrumentos de ordenación del territorio y las actuaciones estatales, pero no los agotan. Por lo pronto, se refieren a «actuaciones» (término ambiguo, pero que generalmente se utiliza en relación a «proyectos» concretos), pero también hay «planes» estatales, cuya articulación con los instrumentos autonómicos no es evidente, sin que, en principio, sea utilizable la vía del 244.2 de la Ley del Suelo, que se refiere a proyectos concretos.

2. *Respeto de la legislación sectorial por los instrumentos de ordenación del territorio*

Por otra parte, como se ha indicado repetidamente, los instrumentos de ordenación del territorio están sujetos a lo dispuesto en la legislación estatal (general o sectorial), cuyas disposiciones constituyen un dato de obligada observancia para aquéllos. Esas leyes contienen múltiples preceptos que inciden sobre el territorio (normalmente limitando su uso) y acuñan técnicas de coordinación para asegurar que sus preceptos se apliquen por las Administraciones competentes.

Una primera observación que importa retener respecto de la legislación estatal con incidencia territorial es que, por sectorial que sea, debe estar redactada con criterios de ordenación del territorio, en el sentido de que debe configurarse como una pieza normativa llamada a integrarse en un conjunto de disposiciones, contenidas en otros textos redactados desde perspectivas muy distintas y por organismos y entidades también diferentes. Esto no es nada fácil y obliga a un esfuerzo mucho mayor en la elaboración de los diferentes proyectos normativos, pero es imprescindible para reforzar la coherencia entre las diferentes perspectivas (sectoriales) y favorecer así la aplicación de la legislación respectiva, pues, en definitiva, todas se proyectan sobre el mismo territorio.

Esta amplitud de miras contrasta con la estrechez que ha caracterizado casi siempre la elaboración de leyes sectoriales, destinadas a unos concretos órganos administrativos, olímpicamente despreciativos de cualquier otra legislación que no sea la que ellos están llamados a aplicar. El ejemplo de lo ocurrido entre la legislación urbanística y la reguladora de los bienes de dominio público durante muchos años ilustra suficientemente esta situación, que parece irse superando paulatinamente.

El Estado, al promulgar una legislación sectorial, debe tener en cuenta las necesidades de la ordenación del territorio, para facilitar su inserción en los instrumentos específicos de ésta y, en definitiva, su aplicación. Esta «impregnación» territorial de las leyes sectoriales puede ser mucho más eficaz que la aprobación directa por el Estado de directrices territoriales, que plantearán siempre un conflicto abierto con las Comunidades Autónomas ⁴³.

⁴³ Este es el criterio sostenido en Francia por el «Informe Guichard» («Propositions pour l'aménagement du territoire», publicado en *La documentation française. Colección des Rapports Officiels*, noviembre de 1986). En la p. 38 se afirma que: «Cette prise en compte de l'aménagement du territoire doit viser davantage à imprégner la législation et la réglementation générale qu'à produire une législation ou une réglementation spéciale et supplémentaire. L'activité normative de l'Etat ne doit pas même se manifester sous la forme de "directives d'aménagement du territoire"-directives qui viseraient à orienter l'action des collectivités locales. Ce serait contraire

Veamos a continuación cómo se han resuelto estos problemas de articulación con algunos ejemplos legislativos.

B) EL FRACASO DE LOS INTENTOS DE ESTABLECER
UNA REGULACIÓN GENERAL

1. *El Anteproyecto de Ley de 1982*

La necesidad de articular las competencias del Estado con incidencia territorial y las autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo se detectó muy pronto, ante los problemas que empezaban a suscitarse tras la institucionalización de las Comunidades Autónomas, agravados porque el marco legislativo aplicable con carácter general a esta materia era todavía preconstitucional: el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976. Consciente del problema, el entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo elaboró un «Estudio de Anteproyecto de Ley sobre coordinación de las actuaciones de la Administración Pública sobre el territorio y régimen de utilización del suelo», que se publicó en 1982. El texto no llegó a tramitarse, pero tiene interés reseñar los mecanismos en él previstos para resolver los problemas que nos ocupan.

Tras establecer para todas las Administraciones el deber general de recíproca coordinación de las actuaciones con incidencia territorial, así como los de información y colaboración mutuas sobre las iniciativas y proyectos correspondientes (art. 4.1), en términos que serían luego recogidos en lo sustancial por la Ley de Bases de Régimen Local, el Anteproyecto sentaba un principio general de consulta recíproca entre las Administraciones con el fin de que todas ellas pudieran tener en cuenta las previsiones y decisiones derivadas de las competencias respectivas.

En este marco de concertación se contemplaba la posibilidad de que la Administración del Estado formulase Planes o Programas con incidencia territorial (art. 10), a los que podía oponerse la Comunidad Autónoma, elevándose la decisión del conflicto, en caso de subsistir el desacuerdo, al Senado, que veía así reforzada su función de Cámara de representación territorial (art. 11). Lo mismo ocurriría si era el Estado el que se oponía a los Planes de Ordenación del Territorio formulados por las Comunidades Autónomas, frente a cuyo contenido podrían alzarse, motivadamente, los diferentes Departamentos Ministeriales, en cuyo caso, la decisión se sometía también al Senado (art. 17).

à l'esprit de la décentralisation. Ce serait aussi contraire au désir de contenir chaque collectivité dans sa sphère, ce qui n'empêche pas leur coopération.»

De este modo, ambas Administraciones participaban en el proceso de formulación de los planes de competencia de la otra, con posibilidad de bloquear la aprobación si no se llegaba a un acuerdo.

Por lo que se refiere a las actuaciones estatales singulares, no previstas en el planeamiento territorial o urbanístico o disconformes con él, el Consejo de Ministros podía ordenar su ejecución, por razones de urgencia o excepcional interés público o cuando la alteración de la localización del proyecto implicase un aumento injustificable del gasto público (art. 14). Se trataba, por tanto, del procedimiento entonces previsto en el artículo 180.2 de la Ley del Suelo (ahora 244.2 del nuevo Texto Refundido de 1992), enriquecido con un matiz importado del Derecho alemán.

Las ideas cardinales de este fallido Anteproyecto serían retomadas por el Proyecto de LOAPA elaborado por las mismas fechas.

2. *El Proyecto de LOAPA de 1982*

Este polémico Proyecto abordaba también el problema que nos ocupa, en su artículo 9, con la siguiente redacción:

«1. El ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales que sean de interés general, se ajustará, en todo caso, a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución.

2. En los supuestos no contemplados en el número anterior, los planes, programas o acuerdos del Estado y de las Comunidades Autónomas que, siendo competencia de una de estas esferas, afecten a servicios o competencias de la otra, se establecerán, exclusivamente en cuanto a este extremo, de común acuerdo entre ambas. Si no se obtuviera el acuerdo, se someterán las diferencias al Consejo al que se refiere el artículo 131.2 de la Constitución.»

El precepto fue declarado inconstitucional en su totalidad (sentencia 76/1983, de 5 de agosto, FJ 14), por suponer una reformulación del ámbito competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas y, respecto del apartado 2, por suponer, además, «una limitación de potestades atribuidas constitucionalmente a diversos órganos y la creación de controles sobre la actuación de las Comunidades Autónomas que no aparecen en la Ley Fundamental». Sin embargo, en los razonamientos del Tribunal aparecen matices que tienen interés para nuestro propósito:

— Ante todo, la desautorización de preceptos de contenido indeterminado (como ocurre con el apartado 1 de este artículo 9 al referirse a competencias que «afecten» a la utilización del territorio).

— En segundo lugar, la reafirmación de que el Estado, en el marco del artículo 131 en conexión con el 149.1.13.ª, puede aprobar planes económicos generales o sectoriales.

— En tercer lugar, la afirmación de que el principio de coordinación, «que en el campo económico está expresamente afirmado en la Constitución, respalda la creación de Organos coordinadores que fijen pautas de actuación al Estado y a las Comunidades Autónomas en materias en que uno y otras resulten afectados».

Si se contrasta esta última afirmación con el rechazo tajante —quizá demasiado rígido— a la atribución de un papel arbitral al Consejo previsto en el artículo 131.2 de la Constitución, el Tribunal sitúa al intérprete ante un problema de deslinde conceptual de nada fácil solución. Porque, con independencia del mayor o menor acierto de atribuir esta función al citado Consejo (probablemente incorrecto, como entendían los recurrentes), un órgano verdaderamente coordinador debe tener capacidad decisoria y, por tanto, desempeña un papel arbitral en la medida en que tenga que zanjar un conflicto de intereses. Desde esta perspectiva, no parece posible trazar una distinción nítida entre órganos puramente «coordinadores» (admisibles, según el TC) y órganos «arbitrales» encargados de la resolución de conflictos (inadmisibles, según el Alto Tribunal, en cuanto supongan la creación de controles sobre la actuación de las Comunidades Autónomas que no aparecen en la Ley Fundamental).

Desde luego, la vía del conflicto constitucional para solucionar las controversias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas siempre estará abierta y será el último recurso para solventar las discrepancias. Pero ello no significa que sea la única ni que la legislación estatal no pueda establecer otros cauces «coordinadores» (pero también «arbitrales») para resolver los problemas de articulación de las competencias concurrentes. Cuestión distinta es que la Comunidad afectada pueda plantear un conflicto constitucional contra la decisión estatal supuestamente «coordinadora», que aquélla considere invasora de sus competencias, justamente porque la facultad de coordinación implica el respeto a las mismas.

En todo caso, aquí interesa dejar constancia de la desautorización del intento del Proyecto de LOAPA, cuyos efectos se han dejado sentir durante varios años, paralizando cualquier iniciativa estatal conducente a regular con carácter general la coordinación de las actuaciones sobre el territorio. De ahí que hayan sido las leyes sectoriales las que

se han tenido que enfrentar a esta cuestión, cada una desde su propia perspectiva.

C) EXAMEN DE ALGUNAS LEYES SECTORIALES

1. *Ley de Aguas de 1985: planificación hidrológica, ordenación del territorio y urbanismo*⁴⁴

Quizá la novedad más importante de esta Ley ha sido, junto a la inclusión de las aguas subterráneas renovables en el dominio público, la instauración de la planificación hidrológica como instrumento para racionalizar la gestión de los recursos y establecer el orden de preferencia entre los distintos aprovechamientos. Si se tiene en cuenta que el respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica es uno de los principios básicos que la Ley establece para el ejercicio de las funciones del Estado en materia de aguas (art. 13), los planes hidrológicos de cuenca se erigen en la pieza clave para «territorializar» la aplicación de la Ley, adaptándola a las peculiaridades de cada cuenca. Este esquema, que el Tribunal Constitucional legitima sin vacilación en virtud de la competencia estatal en materia de planificación económica, plantea un problema de coordinación interna (entre planes hidrológicos) y externa (con otras planificaciones de incidencia territorial). Según el Alto Tribunal, la coordinación entre las Administraciones implicadas «corresponde al Estado en la medida en que resulten afectados los objetivos de la planificación económica» [sentencia 227/1988, FJ 20.e)], lo cual es un eufemismo para decir que la coordinación siempre corresponde al Estado, pues el plan hidrológico (expresión de la planificación económica) prevalece siempre que estén en juego sus propios objetivos, como veremos más adelante⁴⁵.

⁴⁴ Para más detalle, cfr. MENÉNDEZ REXACH: «Legislación de aguas, ordenación del territorio y medio ambiente», en el volumen colectivo *Ley de aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional*, MAP, Madrid, 1991, pp. 97 y ss.

⁴⁵ La afirmación del texto intenta poner de relieve la visión «reduccionista» del plan hidrológico como expresión de la planificación económica. Es cierto que muchas de sus determinaciones podrán reconducirse a ese título competencial, pero también lo es que muchas otras no encajan en absoluto, sino que son expresión de la competencia estatal para dictar un régimen básico de protección de un espacio natural, régimen que, según la interpretación extensiva que de esta competencia estatal ha hecho la STC 149/1991 (Ley de Costas), puede tener el grado de detalle que se quiera. Entender el planeamiento hidrológico (y, en general, todos los planes sectoriales del Estado) como expresión de su competencia sobre la planificación económica supone, a mi juicio, desnaturalizar el significado de esos planes o, si se prefiere, el de la planificación económica, que se convierte en un cajón de sastre en el que cabe absolutamente todo (no hay duda de que todas las actuaciones públicas se vinculan, inmediata o mediatamente, a la planificación económica, al menos, en cuanto precisan de unos recursos para su puesta en práctica). Reconociendo la enorme dificultad que entrañan estos temas competenciales, no se debe silenciar el excesivo formalismo de la jurisprudencia constitucional en este punto como en bastantes otros. Para justificar algo tan evidente como es la facultad estatal de planificación «sectorial» ha creído

a) Coordinación entre los diferentes planes hidrológicos y, en especial, en los de cuencas intracomunitarias

La primera se asegura a través del Plan Hidrológico Nacional [que se aprueba por Ley y debe contener, entre otras determinaciones, «las medidas necesarias para la coordinación de los diferentes planes hidrológicos de cuenca»: art. 43.1.a)], así como mediante la aprobación por el Gobierno de los diferentes planes hidrológicos de cuenca (art. 38.5). Este aspecto sólo nos interesa aquí cuando se trate de planes de cuencas intracomunitarias, ya que en las intercomunitarias es una cuestión interna a la organización estatal. Esta distinción, fundamental, como es sabido, para delimitar la competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (al Estado corresponde la determinación del régimen de protección de todos los recursos y también el de los aprovechamientos, pero sólo en las cuencas intercomunitarias, porque en las intracomunitarias es competencia de las Comunidades que la hayan asumido en virtud de su Estatuto) ⁴⁶, se proyecta necesariamente sobre la planificación hidrológica, ya que pudiera pensarse que, en las cuencas intracomunitarias, corresponde a la entidad autonómica respectiva. Sin negar esa competencia, el Tribunal Constitucional, reiterando su doctrina sobre el significado de la coordinación ya formulada en sentencias anteriores, declara que la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas «se acentúa en materia de política hidráulica», porque una actuación en régimen de estricta separación haría imposible la planificación hidrológica [sentencia de 29 de noviembre, FJ 20.d)].

En el caso concreto que nos ocupa, el Alto Tribunal respalda la constitucionalidad del esquema de la Ley impugnada, según la cual la coordinación se lleva a cabo a través de un doble mecanismo: a) «la integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan» (competencia autonómica en las cuencas intracomunitarias), y b) «un acto final de aprobación por el Gobierno mediante el cual se coordina la decisión de aquéllas (Comunidades) con las peculiares exigencias de la política hidráulica» (*ibidem*).

Pese a que el Tribunal detecta aquí un doble mecanismo coordinador, en rigor se trata de uno solo: el procedimiento bifásico en el

imprescindible recurrir al único supuesto en que la Constitución utiliza la palabra «plan» vinculada al Estado. ¿Es que el Estado no puede planificar al amparo de otras competencias (por ejemplo, para «ordenar los recursos hidráulicos»)? ¿Por qué la planificación estatal ha de ser siempre «económica»?

⁴⁶ Para más detalle, cfr. MENÉNDEZ REXACH: *El Derecho de Aguas en España*, dirigido por A. GALLEGU ANABITARTE, 2 tomos, Madrid, 1986 (tomo I, pp. 542 y ss.).

que la aprobación última corresponde a la Entidad superior. Pero lo que interesa destacar aquí es la rotunda afirmación de que ese acto de aprobación por el Gobierno de los planes de cuencas intracomunitarias elaborados por la Comunidad respectiva «es materialmente una actividad de coordinación». Ello supone, obviamente, la existencia de competencias propias de las Entidades coordinadas. En nuestro caso, esa competencia incluye, por ejemplo, la determinación del ámbito de cada plan y del procedimiento para su elaboración y revisión, porque la competencia del Estado sobre la planificación económica (sic) no ampara la regulación de esos aspectos, mientras que sí es básico «y acorde con la necesidad de coordinación» el mandato de que participen los Departamentos ministeriales interesados, así como los plazos de elaboración del plan [FJ 20.c)].

En cambio, el Tribunal rechaza que el mecanismo de subrogación («actuación subsidiaria del Gobierno») previsto en el artículo 39.2 para los supuestos de inactividad en la elaboración o revisión de los planes hidrológicos de cuenca pueda ser aplicable a los de competencia autonómica, ya que «se trata de una forma de control sustitutivo que no ha sido previsto por la Constitución en las relaciones ordinarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (art. 153). En consecuencia, la subrogación es admisible en el seno de una Entidad (en sus relaciones interorgánicas), pero no en las relaciones interadministrativas, al menos cuando se trata de competencias «propias» (en las delegadas o encomendadas sí podría admitirse).

b) Coordinación entre la planificación hidrológica y la ordenación territorial y urbanística

Más difícil es el problema de la articulación de estos planes con otros que también inciden sobre el territorio. La Ley establece que los planes hidrológicos «se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones que les afecten» (art. 38.4), pero no dice cómo se instrumenta esa coordinación, salvo la participación de las otras Entidades territoriales en el procedimiento de elaboración de aquéllos. Este es precisamente, según el TC, el mecanismo coordinador aplicable a estos supuestos:

«Pero, sin perjuicio de esta participación, la Administración del Estado no puede establecer unilateralmente en los planes hidrológicos cualesquiera prescripciones vinculantes para la planificación urbanística u otras actuaciones públicas de competencia autonómica en virtud de una genérica potestad de coordinación, sino tan sólo en la medida en que cuente con un título competencial específico para ello» [FJ 20.e)].

La vinculación de la planificación hidrológica a la ordenación del territorio es evidente, puesto que sus objetivos generales son «conseguir la mayor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial» (art. 38.1), es decir, que se configuran como un instrumento de corrección de desequilibrios territoriales, fin último de la ordenación del territorio, como ya sabemos. El examen del contenido de estos planes, tanto obligatorio como facultativo (arts. 40 y 41), permite constatar su profundo impacto sobre el territorio.

De ahí que el Tribunal Constitucional haya debido realizar un examen pormenorizado del contenido legal de los planes hidrológicos para determinar si en cada caso el Estado cuenta con un «título competencial específico» que le permite incidir sobre el uso del territorio. Lo encuentra, con matices que no es necesario reseñar aquí, en la competencia estatal sobre el régimen de protección de los recursos hidráulicos, en el de los aprovechamientos cuando se trate de cuencas intercomunitarias, en las bases y coordinación general de la planificación económica («normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadíos») e, incluso, en la materia de «protección civil» ligada a la competencia estatal sobre seguridad pública («criterios sobre estudios, actuaciones y otras para prevenir y evitar daños debidos a inundaciones, avenidas y otros fenómenos hidráulicos», si se entiende que tales criterios son «simples prescripciones genéricas de coordinación y no suponen la previsión de actuaciones y obras concretas»). Mención especial merece la justificación de la competencia estatal para realizar obras hidráulicas («infraestructuras básicas requeridas por el plan», en los términos de la Ley), que el Tribunal apoya en un doble título:

— Obras públicas de interés general, que incluso pueden emplazarse en aguas intracomunitarias [FJ 20.f)].

— Protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, competencias a las que es «inherente» la previsión de las obras «indispensables o accesorias» para su ejercicio. Unida a esta facultad está la de prever las reservas de terrenos necesarios para tales obras (art. 41.1 de la Ley), cuya incidencia sobre la ordenación del territorio es evidente, pero que el Tribunal, tras reiterar la necesidad de cooperación y coordinación entre las diferentes planificaciones, admite en la medida estrictamente necesaria para realizar las infraestructuras básicas requeridas por el plan. En estos términos, el plan hidrológico prevalece sobre los instrumentos de ordenación del territorio [FJ 20.e)].

c) Criterios de prevalencia entre planes

Consciente de la concurrencia competencial que así se produce, la Ley establece una cláusula de prevalencia, al disponer que «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» (art. 41.3). La redacción es más ambigua de lo que parece. Literalmente, se refiere sólo a los instrumentos «de ordenación urbanística», por lo que quedarían fuera los instrumentos de ordenación del territorio *stricto sensu*, respecto de los cuales los planes hidrológicos no podrían invocar su carácter prevalente en virtud del precepto en cuestión.

Otra posible interpretación permitiría entender que bajo la expresión «instrumentos de ordenación urbanística del territorio» se ha querido incluir tanto los urbanísticos como los específicos de ordenación del territorio. En su apoyo se podría aducir que la legislación urbanística en vigor en ese momento (Texto Refundido de 1976) establecía que el planeamiento urbanístico del territorio nacional se desarrollaría a través de una serie de instrumentos, entre los que figura el Plan Nacional y los Planes Directores Territoriales de Coordinación, junto a los instrumentos de ámbito municipal⁴⁷.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 227/1988, no se ha planteado frontalmente esta cuestión, pero parece dar por supuesto que la prevalencia de los planes hidrológicos establecida en el artículo 41.3 de la Ley se refiere tanto a los instrumentos de ordenación del territorio como a los urbanísticos. Prueba de ello es que el detallado análisis que efectúa del contenido de los planes hidrológicos tiene siempre como contraste la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio. Esta postura excusaría de mayores disquisiciones, pero, ante el silencio del Tribunal, conviene aportar algún elemento adicional de reflexión.

Los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio contienen determinaciones que se solapan claramente con el contenido de los planes hidrológicos (cfr., por ejemplo, la Ley valenciana 6/1989, según la cual el plan de ordenación del territorio de la Comunidad debe incluir, entre otras determinaciones, las relativas a «recursos hidráulicos

⁴⁷ Si se compara el artículo 6 del Texto de 1976 con el artículo 65 del nuevo de 1992 se observan matices de interés. El texto actual ya no emplea la expresión «planeamiento urbanístico del territorio nacional», a desarrollar a través del Plan Nacional, Planes Directores y Planes y Normas municipales. El rótulo «planeamiento urbanístico del territorio» se ha mantenido en el Título III, pero sólo se habla de ordenación «urbanística» en relación a los Municipios, mientras que «el territorio nacional podrá ordenarse para el ejercicio de competencias estatales en los términos del artículo 66» (Plan Nacional de Ordenación).

cos y mecanismos de utilización de estos recursos», art. 7.3). Pero, si bien parece claro que un plan hidrológico de cuenca intracomunitaria debe enmarcarse en los instrumentos generales de ordenación del territorio (como plan sectorial que lo desarrolla), es muy dudoso que uno de estos instrumentos pueda prevalecer frente a planes hidrológicos de cuencas intercomunitarias, que tienen un ámbito muy superior y que no pueden ser el resultado de la mera yuxtaposición de las previsiones (a veces contradictorias) de las respectivas Comunidades Autónomas.

Sin ánimo de agotar la rica variedad de cuestiones competenciales que suscita esta Ley, a las que la práctica no ha aportado mayores luces, por no haberse aprobado todavía los planes hidrológicos, terminaremos sintetizando el esquema de articulación de instrumentos que ofrece la propia Ley, con las matizaciones que han quedado esbozadas (art. 41.2 y 3):

— En primer lugar, se aplica el régimen de protección especial que se haya establecido para un determinado espacio, cualquiera que sea la Administración competente para ello, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza, lo cual supone, en el fondo, la primacía de los instrumentos generales de ordenación del territorio, que deben enmarcar los citados regímenes de protección, aunque la legislación ambiental no siempre lo reconozca.

— En segundo lugar, se aplican las previsiones de los planes hidrológicos, que deben recoger las condiciones específicas de protección establecidas conforme a lo señalado en el apartado anterior. Pero si el plan se refiere a una cuenca intracomunitaria debe respetar las determinaciones de los instrumentos generales de ordenación del territorio.

— En tercer lugar, en las cuencas intercomunitarias se aplican las previsiones del planeamiento territorial.

— Por último, las determinaciones del planeamiento urbanístico.

En rigor, para que el esquema funcione no deben existir previsiones contradictorias entre los diferentes instrumentos, sino que cada uno de los inferiores debería incorporar las de los superiores o remitirse a ellas, desarrollando las que le son propias. Porque, en puridad, no es un problema de jerarquía de instrumentos, sino de delimitación del ámbito propio de cada uno, es decir, de «competencia».

2. *Ley de Costas de 1988: ordenación del litoral*

Esta Ley, a diferencia de la de Aguas, no acuña unos instrumentos de planificación propios, sino que contiene una serie de criterios y medidas de protección del dominio público marítimo-terrestre que ha-

brán de ser respetados por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (arts. 112 y 117). En este caso, no hay duda de que la Ley se refiere a todo tipo de instrumentos de ordenación, tanto los de ámbito municipal, que podrían considerarse más estrictamente urbanísticos, como los territoriales de ámbito superior.

El mecanismo primario de coordinación es, pues, el de la incorporación de las disposiciones legales a los mencionados instrumentos de ordenación de competencia de las Administraciones autonómica y municipal. Para garantizar la eficacia de ese mecanismo se establece otro de coordinación procedimental, en cuya virtud se prevé la participación de la Administración estatal de Costas en la tramitación de dichos instrumentos en dos momentos: *a*) antes de la aprobación inicial (técnica de cooperación), y *b*) antes de la aprobación definitiva mediante la emisión de un informe de carácter obstativo (vinculante, dice la Ley), porque el instrumento no puede ser aprobado si el informe no es favorable en los aspectos que sean de competencia de la propia Administración del Estado (técnica de coordinación propiamente dicha). El Tribunal Constitucional ha matizado el alcance de este informe señalando que, si bien puede referirse a todo el ámbito espacial contemplado en la Ley (el «litoral» en sentido amplio, aunque la Ley no define este concepto), la exigencia del carácter favorable sólo puede aplicarse a los espacios de competencia directa estatal (dominio público y zonas de servidumbre de tránsito y de acceso al mar, pero no la zona de servidumbre de protección, pieza clave de la Ley, ni la de influencia) [sentencia 149/1991, FJ 7.A.c)].

No obstante, las previsiones legales conjugan el mecanismo coordinador del informe con técnicas de cooperación, de modo que, si aquél es desfavorable, «se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo» (art. 117.2).

El informe vinculante, como técnica de coordinación, se utiliza también en procedimientos conjuntos para el otorgamiento de determinados títulos de ocupación del dominio público, como es el de la «adscripción» a una Comunidad Autónoma de una porción de aquél para la ejecución de proyectos de construcción o ampliación de puertos o vías de transporte de su competencia. El informe favorable de la Administración del Estado sobre el correspondiente proyecto autonómico implica la citada adscripción (art. 49.2 de la Ley).

Otras veces, en cambio, la coordinación procedimental consiste en la tramitación por la Comunidad Autónoma de un expediente, cuya resolución corresponde a la Administración del Estado (procedimiento bifásico). Tal es el caso de las concesiones de ocupación del dominio público por obras o instalaciones de vertido cuya autorización compete a la Administración autonómica (art. 150 del Reglamento de Costas).

En algunos casos, las técnicas de coordinación previstas en la Ley fueron objeto de reparo por el Tribunal Constitucional, por razones de diferente alcance:

— Las autorizaciones para actuar en la zona de servidumbre de protección, como título independiente de la licencia municipal. El Tribunal rechaza no la técnica en sí, sino la competencia de la Administración del Estado para otorgarlas, considerando que, por tratarse de actos de «ejecución» de la legislación básica estatal en materia de protección del medio ambiente, su otorgamiento corresponde a la Comunidad Autónoma [sentencia 149/1991, FJ 7.A.b)].

— Las normas generales y específicas sobre protección y utilización del dominio público (art. 34 de la Ley) se declaran inconstitucionales, en cuanto podrían suponer invasión de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo. En rigor, el Tribunal no prohíbe que la Administración del Estado dicte tales normas ni que, con base en ellas, se denieguen solicitudes de ocupación del dominio público. Afirma que son admisibles, pero como meras Instrucciones o Circulares, es decir, como simples instrumentos de jerarquía o coordinación interna, no como técnicas de coordinación interadministrativa [FJ 4.B.d)]. No es incoherente que el Tribunal declare inconstitucionales estas normas y respalde, en cambio, las de protección previstas en el artículo 22, justamente porque éstas no constituyen una técnica de coordinación (la Administración del Estado no impone su decisión), sino de cooperación, porque, en caso de desacuerdo, no pueden ser aprobadas.

— La coordinación de las Administraciones locales por la del Estado en los términos del artículo 59 LBRL, prevista en el artículo 118 de la de Costas. El Tribunal declara inconstitucional el precepto porque no fija las condiciones y los límites de la coordinación, como manda el citado artículo 59 LBRL, condiciones y límites que «son naturalmente indispensables para preservar la autonomía local, que resulta ignorada mediante una habilitación general como la que en este precepto se contiene» [FJ 7.D.b)].

Para no alargar excesivamente la reseña de esta importante Ley, cuyo análisis detallado exigiría mucho más espacio del que aquí es posible dedicarle, haremos una síntesis del esquema general de articulación de competencias que en ella se diseña:

— El *régimen jurídico* del litoral se establece mediante:

a) Normas de aplicación directa contenidas en la legislación estatal. Tales normas derivan de la competencia estatal en materia de protección del medio ambiente o de la titularidad estatal sobre estos bienes de dominio público. Según la jurisprudencia constitucional pue-

den descender al grado de detalle que se considere necesario y constituyen un «mínimo» de protección que la legislación autonómica puede reforzar, pero nunca debilitar.

b) Instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo, según su respectiva jerarquía, que deben respetar e incorporar la normativa estatal (y la adicional autonómica) en los términos expuestos. Esta es la «ordenación del litoral» como parte de la ordenación del territorio (frente a algunas interpretaciones que pretendieron atribuir a la primera un contenido específico independiente de la segunda).

— La *gestión o ejecución* de la normativa aplicable al litoral se ajusta al siguiente esquema:

a) Los títulos de ocupación del dominio público se otorgan por la Administración del Estado (cabén otras opciones, pero la adoptada por la Ley de Costas es conforme con la Constitución), con sujeción a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo. Esto no significa que la Administración del Estado venga obligada a acceder a las solicitudes de ocupación conformes con dichos instrumentos, sino simplemente que las que otorgue deben acomodarse a ellos [FJ 4.B.e)]. Se pueden denegar por razones de interés público debidamente motivadas, no por meras razones de oportunidad (rectificándose en este punto la dicción del art. 35.2 de la Ley). Estos títulos de ocupación tienen sustantividad propia y no mero carácter accesorio de la actividad que se pretende realizar [FJ 4.G.a)]. De ahí que sea válida la subordinación de la eficacia de cualquier otro título necesario a la previa obtención del de ocupación (Disposición Adicional 5.ª de la Ley), cuyas cláusulas prevalecen, si bien no en todo caso, como establecía la dicción literal de la Ley, sino en su ámbito propio (asegurar la integridad física y jurídica del bien de titularidad estatal) (FJ 9.D).

b) Las obras y actuaciones del Estado también se rigen por el mismo criterio: adecuación a los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo. Excepción: que se utilice el procedimiento especial del artículo 180.2 (hoy 244.2) de la Ley del Suelo. La competencia estatal al amparo del citado precepto legal se impone a la competencia autonómica sobre la ordenación del territorio [cfr., entre otros, FJ 3.D.c) *in fine*, remitiéndose a la sentencia 56/1986]. Las obras de interés general del Estado (que la Ley define en su art. 111) no pueden ser suspendidas por otras Administraciones Públicas, sin perjuicio, lógicamente, de la interposición de los recursos que procedan. El Tribunal Constitucional, tras recordar que el precepto no dispensa al Estado del cumplimiento de las normas de ordenación territorial y que excluye sólo la posibilidad de suspensión administrativa (no la judicial), considera que tiene apoyo suficiente en el artículo 149.1.18 de la

Constitución [FJ 7.A.b)]. Ello demuestra que la atribución de la facultad de suspensión como técnica de coordinación sólo puede corresponder a las Entidades superiores respecto de las inferiores, pero no a la inversa, lo que no significa que la Entidad superior siempre tenga esa facultad, sino que las leyes se la podrán atribuir por razones justificadas para la defensa de sus competencias propias.

3. *Carreteras, ordenación del territorio y planeamiento urbanístico*

La nueva Ley de Carreteras de 28 de julio de 1988 supone, en líneas generales, la adaptación de la anterior de 1974 a la nueva estructura territorial derivada de la Constitución, de modo que se aplica únicamente a las carreteras estatales. Para nuestro propósito interesa destacar el mantenimiento de limitaciones al uso del suelo que resultan de la existencia de una zonificación impuesta a ambos márgenes de la carretera, con anchura diferente según la clase de ésta (zona de dominio público, de servidumbre, de afección y línea de edificación). Los preceptos que regulan dichas limitaciones tienen el carácter de normas de aplicación directa, que deben ser respetadas por los instrumentos de ordenación territorial y, sobre todo, urbanísticos. Representan, pues, una modalidad de coordinación normativa idéntica a la que antes hemos visto en la Ley de Costas y que se detecta en tantas otras leyes sectoriales. De ahí que no sea ahora necesario insistir en su significado.

Más interés tiene resaltar la difuminación de la planificación de las carreteras estatales que se ha producido en la nueva Ley, en contraste con la anterior, que preveía la aprobación del Plan Nacional de Carreteras nada menos que por Ley de Cortes (exigencia que, por cierto, no se cumplió en el correspondiente al período 1984-91, que se aprobó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 1985, si bien posteriormente se sometió a la consideración del Congreso, que lo informó favorablemente, primero en Comisión, 5 de marzo de 1986, y luego por el Pleno, 20 de marzo de 1986).

La nueva Ley prevé, ciertamente, la planificación de carreteras, pero no la regula, limitándose a establecer un mandato genérico de que «los planes de carreteras del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales deberán coordinarse entre sí en cuanto se refiera a sus mutuas incidencias, para garantizar la unidad del sistema de comunicaciones y armonizar los intereses públicos afectados, utilizando al efecto los procedimientos legalmente establecidos» (art. 5). Pero la Ley no establece procedimiento alguno al respecto, salvo lo que después se dirá en cuanto a la articulación de «proyectos» concretos (no de planes), con el planeamiento urbanístico. Por ello de-

berán utilizarse los mecanismos genéricos que ya conocemos y que serán, en sustancia, técnicas de cooperación, no de verdadera coordinación, puesto que ésta debe estar prevista legalmente.

Ante el silencio legal, cabe afirmar que el Estado deberá asegurar la participación de las demás Entidades territoriales en el procedimiento de elaboración de sus planes de carreteras, si bien le corresponderá la decisión final, ya que se trata de una competencia constitucional (art. 149.1.21.ª y 24.ª). Por ello, la posibilidad de que un plan de carreteras del Estado se configure como plan territorial sectorial, en el marco de la legislación autonómica de ordenación del territorio, parece difícilmente viable, salvo que el plan en cuestión se limitase al ámbito territorial de la Comunidad ⁴⁸.

Si la Ley estatal deja en la nebulosa un punto tan importante no se puede esperar que la legislación autonómica de carreteras aporte mayor claridad. Estas leyes, que son un calco de la estatal, con matices que no desvirtúan esta afirmación, se refieren, como es lógico, a la planificación autonómica, configurándola a veces como Plan Director Sectorial, en el marco de la ordenación del territorio (ejemplo, art. 7 de la Ley balear 5/1990, de 24 de mayo), y otras, sobre todo cuando la Comunidad no tiene todavía ley de ordenación del territorio, como Plan Regional de Carreteras, al modo tradicional (art. 7 de la Ley 2/1990, de 16 de marzo, de Castilla y León).

En contraste con la indefinición legal de la planificación de las carreteras estatales y su coordinación con la de otras Administraciones, la Ley comentada aborda expresamente los problemas de articulación de los proyectos de carreteras con el planeamiento urbanístico, a los que da respuesta contundente. Se distinguen tres supuestos:

a) Carreteras no incluidas en el planeamiento urbanístico vigente (art. 10.1). En este caso, el Ministerio debe remitir el estudio informativo correspondiente a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales afectadas, para que manifiesten su conformidad o reparos al trazado propuesto. En caso de disconformidad decide el Consejo de Ministros, que ordenará, cuando proceda, la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado. Se trata, pues, de un mecanismo idéntico al del artículo 244.2 de la Ley del Suelo.

⁴⁸ La incidencia territorial de los planes de carreteras es tan evidente que no necesita explicación alguna. Baste, como muestra, recordar que el Plan general 1984-91 se configura como «un elemento de coordinación con las actuaciones en materia de política territorial, económica y social, de manera que se promueva una adecuada localización de actividades, se tienda a un equilibrio territorial y se articule una acertada asignación de recursos». Para más detalle, véase MENÉNDEZ REXACH: «La influencia de las infraestructuras en el desarrollo regional: problemas de coordinación», en el volumen colectivo *Las economías regionales en la España de los 90*, Madrid, 1991, pp. 335 y ss.

b) Redacción, modificación y revisión de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales (art. 10.2). En el procedimiento correspondiente se introduce el trámite de informe del MOPT, que tiene carácter vinculante.

c) Municipios sin ordenación (art. 10.3). La aprobación definitiva de los estudios informativos de carreteras estatales comporta la obligación municipal de incluir la nueva carretera o variante en los instrumentos de planeamiento que se elaboren con posterioridad.

Como puede comprobarse, las técnicas de coordinación que a este respecto utiliza la nueva Ley de Carreteras encajan en moldes que ya hemos identificado repetidamente: decisión por la Entidad superior en un procedimiento conjunto, informe favorable e imposición de un deber legal que vincula el contenido del planeamiento urbanístico.

4. *Legislación básica de protección del medio ambiente: Ley 4/1989*

La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, es un buen exponente, en el ámbito estatal, de las tendencias, a veces criticables, que se manifiestan en la legislación ambiental y que ya tuvimos ocasión de comentar al reseñar la labor legislativa de las Comunidades Autónomas en esta materia. Sin necesidad, pues, de entrar en detalles que serían reiterativos, vale la pena mencionar las técnicas de coordinación más significativas que la Ley en cuestión arbitra para resolver la concurrencia competencial que venimos analizando.

a) Planes y Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales

La obsesión creadora de instrumentos de ordenación específicamente ambientales se traduce en la previsión de unos Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y unas Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales (DORN).

Los PORN deberán contener, entre otras determinaciones, «el establecimiento de criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales» que inciden en su ámbito territorial [art. 4.4.f)]. Esta formulación amplísima los configura, quizá, como el instrumento más comprensivo de cuantos hemos estudiado o, al menos, tan comprensivo como los instrumentos generales de ordenación del territorio, respecto de los que, sin embargo, se quiere que prevalezcan, ya que sus disposiciones constituyen un límite para dichos instrumentos, que deberán adaptarse a los PORN (art. 5.2).

Esta configuración ya es criticable, por las razones que expusimos en su momento, pero lo es todavía más si se tiene en cuenta que los PORN van a ser formulados por regla general por las propias Comunidades Autónomas (cfr. art. 8.1), de modo que la ley estatal es en este punto un fiel reflejo de lo acontecido en la legislación ambiental autonómica, con su pretensión de situar sus instrumentos específicos por encima de los generales de ordenación del territorio, en vez de encuadrarlos en ellos, como sería lo correcto.

Lo sorprendente es que estos PORN, vinculantes para la ordenación del territorio, son meramente indicativos respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales (art. 5.3), lo que no solamente es contradictorio con la formulación tan ambiciosa que se hace de su contenido (criterios orientadores de la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales), sino que supone lisa y llanamente la ruptura del marco general de la ordenación del territorio, vinculado por unos planes de la legislación ambiental que, a su vez, pueden ser ignorados por otros planes sectoriales⁴⁹.

Sí, por otra parte, se tiene en cuenta que esta Ley 4/1989 es supletoria de otras estatales específicas reguladoras de determinados recursos naturales (Disposición Adicional 3.ª), como las de Aguas y Costas, es difícil prever el alcance real de estos instrumentos, tan ambiciosos como mal configurados y, lo que es peor, seguramente innecesarios.

En su regulación detallada aparecen, por lo demás, técnicas de coordinación ya conocidas, como la participación de las Administraciones interesadas en el procedimiento de elaboración (art. 6), la sujeción del otorgamiento de títulos administrativos que permitan la realización de actos de transformación de la realidad física y biológica al informe favorable de la Administración ambiental que haya iniciado el procedimiento de elaboración de un PORN (art. 7.2) y el condicionamiento de la declaración de protección de un espacio (parque o reserva natural) a la previa aprobación de un PORN (art. 15.1, si bien esa prohibición admite excepciones, en los términos del apartado 2 del propio artículo).

Las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales se configuran como un marco de referencia para los PORN, ya que su objeto es «el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulan la gestión y uso de los recursos naturales» (art. 8.2). Así concebidas, estas Directrices son en realidad normas reglamentarias, manifestación de la legislación básica estatal

⁴⁹ Esto demuestra, en mi opinión, que los PORN son planes sectoriales y por eso no pasan de ser indicativos para otros planes del mismo carácter. En la práctica administrativa, ésa era la única manera de que estos nuevos instrumentos superasen la discusión interministerial, disipando en los demás Departamentos cualquier recelo sobre la pretensión de imponer los PORN a los Planes sectoriales respectivos.

para la protección del medio ambiente, que cumplen la función coordinadora inherente a toda normativa básica. Su aprobación en este caso por vía reglamentaria puede justificarse en la medida en que concreticen criterios legales (de la Ley 4/1989 o de otras), pues ya sabemos que la legislación básica estatal puede, en esta materia, descender al grado de detalle que se considere oportuno. Pero, vista la suerte que han corrido las normas del artículo 34 de la Ley de Costas, una sombra de duda se cierne sobre el alcance de estas «Directrices».

b) Planes Rectores de Uso y Gestión

Ya previstos por la legislación anterior, se refieren al ámbito de un espacio que ha sido formalmente declarado objeto de protección a través de alguna de las figuras legales. Estos PRUG se aprueban por el Gobierno o el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, según quien sea competente para la declaración de protección, y prevalecen sobre el planeamiento urbanísticos, cuyas determinaciones deben revisarse de oficio por el órgano competente cuando resulten incompatibles con el PRUG (art. 19.2). Para asegurar la coherencia entre ambos instrumentos es preceptivo el informe de las Administraciones urbanísticas antes de la aprobación del PRUG (art. 19.1). Como ya advertimos, aquí parece haberse perdido la ocasión de utilizar la figura del Plan Especial de la legislación urbanística al servicio de las necesidades de protección de estos espacios.

c) Otras técnicas de coordinación

Además de los planes, la Ley está repleta de técnicas de ordenación más concretas, presididas por una cierta obsesión clasificadora, respecto de las que cabe preguntarse si son «sistemas de relación» interadministrativa que aseguren la unidad del sistema, conforme a la conceptualización que de la función coordinadora ha hecho el Tribunal Constitucional. En cuanto basadas en la información recíproca, la respuesta podría ser afirmativa, pero con la importante salvedad de que se trata de meros instrumentos de conocimiento que no entrañan facultad decisoria alguna, por lo que difícilmente se les puede considerar como verdaderos mecanismos de coordinación. Así, por ejemplo:

— El Inventario Nacional de Zonas Húmedas (art. 25). Por cierto, hay otro por cuencas previsto en la legislación de aguas (art. 276.2

del Reglamento del Dominio Público Hidráulico) del que nada se dice.

- El Catálogo Nacional de Espacios Amenazados (art. 30).
- El Censo Nacional de Caza y Pesca (art. 35.3).

Tampoco hay coordinación orgánica en la creación de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, con sus Comités Especializados (art. 36), porque, si bien están representadas en ella las Comunidades Autónomas, es órgano «consultivo y de cooperación», sin facultades decisorias⁵⁰.

En cambio, hay verdadera coordinación en la gestión de espacios protegidos situados en el ámbito de dos o más Comunidades Autónomas, cuya declaración corresponde al Estado. Entre él y las Comunidades afectadas «se convendrá» las modalidades de participación de cada Administración en la gestión del espacio natural de que se trate, pero bajo la coordinación del Estado, que presidirá en su caso (es decir, cuando sea preceptiva su constitución) el Patronato o la Junta Rectora (art. 21.4). Sin embargo, la Ley no precisa cómo se lleva a cabo la coordinación, y es dudoso que esos órganos (o su Presidente, que se suele denominar Director-Conservador) tengan atribuciones suficientes para hacerla efectiva.

D) SÍNTESIS DE TÉCNICAS DE COORDINACIÓN EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL DEL ESTADO

1. Normativas

a) Normas básicas contenidas en las leyes generales y sectoriales

Consisten en la imposición de mínimos de obligada observancia tanto para el legislador como para el planificador de las Entidades inferiores. La facultad de dictar tales normas se apoya en las competencias constitucionales del Estado (legislación básica sobre protección del medio ambiente, titularidad sobre determinados bienes de dominio público, obras públicas de interés general, etc.).

Para que cumplan una función verdaderamente coordinadora, estas normas deben ser de aplicación directa, sin perjuicio de que su formulación pueda ser más o menos abierta (por ejemplo, estableciendo

⁵⁰ Sobre la organización administrativa ambiental, con consideraciones *de lege ferenda*, véase L. ORTEGA ALVAREZ: «Organización del medio ambiente: la propuesta de una autoridad nacional para el medio ambiente», en *Estudios sobre la Constitución Española*, cit., tomo IV, pp. 3765 y ss.

máximos y mínimos entre los que debe moverse la legislación autonómica)⁵¹.

b) Planes

Se incluyen aquí en la medida en que su contenido sea normativo, lo que no siempre ocurre. Pueden ser:

— Generales: Planes económicos generales del artículo 131.2 de la Constitución; Plan Nacional de Ordenación (art. 66 TRLS).

— Sectoriales: Planes hidrológicos, planes de ordenación de los recursos naturales.

2. Ejecutivas

a) Organos

En el ámbito específico que nos ocupa existen numerosos órganos de cooperación, pero ninguno que sea verdaderamente coordinador. Por tanto, esa función la cumplen los previstos con carácter general (típicamente, Conferencias Sectoriales, art. 4 de la Ley del Proceso Autonómico).

b) Procedimientos conjuntos

— Tramitación y decisión por la Entidad inferior, pero con informe vinculante de la superior. Ejemplos: proyectos autonómicos de puertos o vías de transporte que requieren la adscripción de porciones del dominio público marítimo-terrestre (art. 49.2 de la Ley de Costas); planes y normas de ordenación territorial y urbanística que afecten al dominio público marítimo-terrestre (arts. 112 y 117 de la Ley de Costas, interpretados conforme a la STC 149/1991); otorgamiento de títulos que permitan actuaciones en el ámbito de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en tramitación (art. 7.2 de la Ley 4/1989);

⁵¹ Como ya se explicó más arriba, la legislación estatal supletoria no cumple una función de coordinación propiamente dicha, sino más bien de orientación, puesto que puede ser desplazada por la legislación autonómica. Sin embargo, en ocasiones hay formulaciones intermedias, que suponen la aplicación de la normativa estatal en defecto de planeamiento urbanístico (así, el art. 70 del Reglamento de Costas). Otra posible tesis (quizá más matizada) es entender que la legislación supletoria estatal cumple una función de coordinación mientras no sea desplazada por la autonómica (es decir, mientras se aplica directamente en defecto de ésta, aunque pueda ser desplazada en cualquier momento precisamente por su carácter supletorio).

instrumentos de planeamiento urbanístico que afecten a carreteras estatales (art. 10.2 de la Ley de Carreteras).

— Decisión del superior, con participación (normalmente, informe preceptivo pero no obstativo) de la Entidad inferior. Ejemplos: planes hidrológicos de cuencas intercomunitarias, planes de ordenación de los recursos naturales (art. 6 de la Ley 4/1989).

— Decisión de la Entidad superior de un expediente tramitado por la inferior (procedimiento bifásico). Ejemplos: planes hidrológicos de cuencas intracomunitarias (art. 38.5 de la Ley de Aguas); concesión de ocupación del dominio público por instalaciones de vertidos (art. 150 del Reglamento de Costas).

c) Deberes legales

Además de los establecidos con carácter general (información recíproca, respeto a las competencias ajenas, etc.) que en ocasiones se reiteran (art. 116 de la Ley de Costas), la legislación sectorial impone otros específicos para asegurar la efectividad de sus disposiciones. Por ejemplo:

— Reclasificación por las Comunidades Autónomas de espacios protegidos para ajustarlos a la normativa básica estatal (Disposición Transitoria 2.ª de la Ley 4/1989).

— Obligación de adaptar el planeamiento territorial a los PORN y el planeamiento urbanístico a los PRUG (arts. 5.2 y 19.2 de la Ley 4/1989, respectivamente).

— Obligación de incluir las carreteras estatales (con estudio informativo ya aprobado) en los instrumentos de planeamiento que se aprueben con posterioridad en municipios hasta entonces sin ordenación (art. 10.3 de la Ley de Carreteras).

— Imposición de una determinada clasificación del suelo (leyes de declaración de parques nacionales) o calificación del mismo (art. 83.1 del Reglamento de Carreteras de 1977, vigente en cuanto no se oponga a la nueva Ley).

d) Suspensión

Frente a la tendencia de la legislación autonómica a atribuir esta facultad a los órganos de la Comunidad para ejercerla sobre las Corporaciones Locales, la legislación estatal apenas hace uso de ella. Más bien se sitúa a la defensiva para evitar que otras Administraciones suspendan sus obras o actuaciones (ejemplo, art. 111.3 de la Ley de Cos-

tas). No obstante, existe algún supuesto en que se condicionan los efectos de las autorizaciones otorgadas por otras Administraciones a la previa obtención del título estatal, también exigible conforme a la legislación sectorial respectiva (así, para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, conforme a lo previsto en la Disposición Adicional 5.2 de la Ley de Costas)⁵².

e) Aprobación o autorización

El supuesto más importante, mediante el que se instrumenta la ejecución de actuaciones estatales disconformes con las previsiones de la ordenación territorial y urbanística, es el de la decisión o aprobación por el Consejo de Ministros por el procedimiento del artículo 244.2 (antes 180.2) del Texto Refundido de la Ley del Suelo. El empleo de este procedimiento ha sido respaldado por el Tribunal Constitucional (sentencia 53/1986), lo que no obsta a la necesidad urgente de reformarlo para delimitar los supuestos en que procede su aplicación, asegurar la ponderación de los intereses en presencia y prever los efectos (jurídicos y económicos) sobre el planeamiento que se obliga a modificar o revisar como consecuencia de la decisión del Gobierno⁵³.

Las leyes sectoriales prevén mecanismos específicos semejantes al que se acaba de comentar (así, arts. 10.1 de la Ley de Carreteras y 25.3 de la Ley de Costas, si bien en este último caso se precisa que la ac-

⁵² El mantenimiento en el nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo de la facultad de suspensión de instrumentos de planeamiento urbanístico (art. 130) puede considerarse una técnica de coordinación, porque, aunque tenga carácter supletorio (antes hemos dicho que la legislación supletoria en rigor no coordina, sino que orienta), su ejercicio no corresponde a la Administración del Estado, sino a la Autónoma, de modo que no es instrumento utilizable por aquélla para imponer su decisión. Por otra parte, no es previsible que la legislación autonómica renuncie a esa facultad, si bien este argumento es irrelevante para considerarla o no «coordinadora».

⁵³ Sin entrar en la variedad de cuestiones que se plantean en torno a este procedimiento, debe señalarse, al menos, su insuficiencia para canalizar todos los supuestos en que puede promoverse una actuación estatal contraria al planeamiento territorial y urbanístico. En efecto, el artículo 244.2 TRLS (como antes el 180.2) se refiere sólo a los supuestos de actos de edificación y uso del suelo sujetos a licencia, de modo que no cubre las grandes obras públicas (obras de ordenación del territorio y no urbanísticas, según distinción acuñada por la jurisprudencia del TS: sentencia de 28 de mayo de 1986, Sala 4.ª, Ar. 4471) que no están sujetas a ese requisito. La legislación sectorial así lo prevé en algún caso (por ejemplo, art. 12 de la Ley de Carreteras), pero el problema carece hoy de una regulación satisfactoria. En rigor, deberían distinguirse tres supuestos: *a)* actuaciones estatales no sujetas a licencia; *b)* actuaciones estatales sujetas con carácter general a licencia, pero respecto de las que se puede utilizar el procedimiento excepcional del artículo 244.2 TRLS, y *c)* actuaciones estatales sujetas a licencia sin excepciones. El primer supuesto, que es el más importante, debe abordarse en el marco de una nueva legislación estatal reguladora de las obras públicas de interés general (en la que también habría que actualizar la regulación del segundo supuesto), ya que otra posible vía como era la de su inclusión en la nueva legislación reguladora del procedimiento administrativo común parece haberse desechado (el Proyecto de Ley actualmente en tramitación no contiene previsión alguna al respecto).

tuación debe ser conforme con el planeamiento urbanístico, lo que no obsta la posibilidad de que el Gobierno utilice, cuando proceda, la vía del citado art. 244.2 TRLS).

VI. CONCLUSION: INEXISTENCIA DE UNA FUNCION COORDINADORA ESPECIFICA

El cuadro que se acaba de trazar, siguiendo el esquema establecido al principio de este trabajo y utilizado también para sintetizar las técnicas de coordinación que se detectan en la legislación autonómica, nos permite extraer una conclusión, implícita a lo largo de las páginas anteriores, pero que ha llegado el momento de formular rotundamente. No hay una función coordinadora con sustantividad propia que se pueda situar en paralelo a otras funciones públicas (legislación, desarrollo legislativo, ejecución, etc.). La coordinación, entendida como conjunto de decisiones que permiten asegurar la unidad de funcionamiento de un sistema institucional, evitando desviaciones o corrigiendo las que se produzcan, se lleva a cabo tanto a través del ejercicio de funciones normativas como ejecutivas, en los términos repetidamente expuestos. En consecuencia, el principio de coordinación proclamado en la Constitución persigue la obtención de un resultado que debe venir del correcto ejercicio de las competencias correspondientes a las diferentes Entidades territoriales. Por su parte, la coordinación, como título competencial específico que la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la propia legislación básica estatal (típicamente LBRL) atribuyen a las Entidades territoriales que ocupan una posición de supremacía (relativa) sobre otras, tampoco tiene un contenido material específico, sino que ese contenido resulta del ejercicio de las competencias normativas o ejecutivas correspondientes, dentro de los límites que marca el ordenamiento jurídico y respetando siempre el margen de decisión de las Entidades coordinadas. En otras palabras, se coordina dictando una legislación básica, estableciendo procedimientos conjuntos, creando órganos con facultades de composición y de solución de discrepancias e, incluso, mediante el establecimiento de otros títulos exigibles para la realización de determinadas actuaciones. En último término, se coordina «descoordinando», como ocurre con la facultad del Consejo de Ministros de autorizar actuaciones contrarias a la ordenación territorial y urbanística.

Hay, pues, técnicas de coordinación, como hemos visto reiteradamente, pero estas técnicas no son específicas de una hipotética «función coordinadora» con sustantividad propia, sino técnicas jurídicas generales que se utilizan al servicio de un resultado: la actuación coherente de las diferentes esferas territoriales, que en eso es, en definitiva, en lo que consiste la coordinación.

VII. REFLEXION FINAL

Las páginas anteriores han pretendido reflejar las técnicas que el Derecho positivo vigente, estatal y autonómico, aporta para resolver uno de los problemas más difíciles que plantea la actual organización territorial del Estado. Las fórmulas son variadas, como diversa es también la opinión que las mismas merecen y el grado de sintonía entre las diferentes Administraciones que su empleo puede propiciar. Ante el cúmulo de normas, cuyo manejo resulta cada día más complicado y que, sin duda, seguirá creciendo, es urgente establecer un marco general de referencia para evitar que cada ley sectorial acuñe su propio diseño. Ese marco general sólo puede definirlo el legislador estatal, como ya lo ha hecho en parte muy importante a través de la Ley de Bases de Régimen Local.

A la exposición del estado de la cuestión que aquí se ha intentado ofrecer debería seguir una segunda parte dedicada a comentar las carencias de la situación actual y las posibles pautas para suplirlas, con especial atención a los problemas de articulación de los planes y actuaciones estatales con la ordenación autonómica del territorio. La falta de espacio para tratar aquí la cuestión con el rigor necesario no debe impedir unas breves reflexiones que contribuyan a marcar el largo camino que queda por recorrer.

Por lo pronto, hay que insistir en que sólo la legislación estatal puede resolver los problemas de coordinación inherentes a las propias actuaciones estatales, a las que la legislación autonómica puede y debe encuadrar, pero no vincular, en caso de discrepancia, en la medida en que ello sustraiga al Estado la decisión en materias en que tiene atribuida constitucionalmente la competencia⁵⁴.

Ahora bien, el hecho de que las competencias constitucionales del Estado sean prevalentes sobre las autonómicas de ordenación del territorio y las urbanísticas locales no significa que aquél deba imponer su decisión de plano y sin contar con los intereses que representan las otras Entidades territoriales. Todo lo contrario, los «intereses del planeamiento» territorial y urbanístico, que representan Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, respectivamente, deben ser respetados, como regla general, por los órganos de la Administración estatal, que sólo de forma excepcional y motivada podrán apartarse de ellos, por los procedimientos legalmente previstos.

⁵⁴ En el mismo sentido, LÓPEZ RAMÓN, para quien el conflicto entre competencias concurrentes se soluciona en la Constitución con la regla de la prevalencia del Derecho estatal (art. 149.3) («Planificación territorial», *cit.*, p. 144).

Ello supone un cambio de mentalidad en la propia Administración estatal que es, quizá, el obstáculo más difícil de salvar para crear un verdadero marco de concertación. Porque la Administración del Estado ha actuado siempre «sectorializada», de modo que cada Departamento (incluso cada Centro Directivo dentro de un determinado Departamento) se ha preocupado sólo de promover y aplicar «su» normativa, en manifiesta desconexión con otras, promovidas y aplicadas con idéntico criterio. La primacía del principio «departamental» en la organización administrativa española, casi nunca contrarrestada por una verdadera «coordinación» que debía proceder del propio Consejo de Ministros (y hoy también de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios), ha sido la gran responsable de la prevalencia de los criterios sectoriales de actuación.

Frente a ello, se impone la necesidad de impregnar la legislación y actuación estatal con criterios de ordenación del territorio. Las leyes sectoriales que se dicten deben tener en cuenta los efectos que van a producir sobre la ordenación del territorio, en sí mismas y en conexión con otras. La Administración del Estado debe suministrar a la Comunidad Autónoma sus previsiones de actuaciones con incidencia territorial (como exigen algunas leyes autonómicas). Para ello es imprescindible que el Estado tenga sus propias «concepciones» sobre la ordenación del territorio y no un cúmulo de planes sectoriales inconexos, o una mera lista de actuaciones aisladas yuxtapuestas a las que se llama pomposamente «plan» o «programa»⁵⁵. Aunque sea discutible si el Estado puede aprobar planes o directrices generales con incidencia territorial (habrá que recordar una vez más que el Plan Nacional de Ordenación se mantiene, con matices, en el nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo), ello no es imprescindible jurídicamente para que el Estado formule sus concepciones y, quizá, tampoco sea conveniente desde el punto de vista político.

Más importante es que esas «concepciones» se reflejen en la legislación estatal con incidencia territorial y en los planes sectoriales que se aprueben en su virtud, en los términos antes expuestos.

En el plano normativo, el esquema de articulación entre las competencias estatales y autonómicas puede considerarse suficientemente definido, a la luz del Derecho positivo vigente y de la jurisprudencia constitucional. La legislación estatal contiene normas o principios bá-

⁵⁵ Es muy interesante a este respecto lo establecido en la Ley federal suiza de ordenación del territorio, según la cual al Confederación aprueba «concepciones» y planes sectoriales (art. 13), que se imponen, como datos, a la ordenación del territorio de competencia de los Cantones. Estas concepciones son medidas de ordenación relativas a materias en que el campo de acción de la Confederación viene restringido por circunstancias de hecho o de derecho que no le permiten definir más que objetivos o medidas de carácter general (*Etude relative a la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, cit., p. 181).

sicos que deben ser respetados por los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio y los planes estatales de ámbito supracomunitario prevalecen, en general, sobre aquéllos, si bien las Comunidades deben intervenir en su elaboración para asegurar que dichos planes cumplen con su función esencialmente coordinadora.

Bastante menos satisfactoria es la situación desde la perspectiva del encaje de las actuaciones estatales concretas en los instrumentos de ordenación del territorio y en el planeamiento urbanístico municipal. El TC ha respaldado la vigencia del procedimiento del artículo 244.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, pero ese mecanismo (más de conflicto que de auténtica coordinación), diseñado en un esquema de organización estatal centralizada, resulta inadecuado a la nueva estructura territorial, como se ha puesto de relieve reiteradamente.

Toda actuación estatal (como la de cualquier otro poder público) debe ir precedida de la evaluación de su impacto territorial, entendiendo esta expresión no sólo en su sentido material, sino también en cuanto a su adecuación jurídica a los instrumentos de ordenación del territorio existentes, de modo que todas ellas pasen, por así decirlo, la prueba de esa adecuación mediante el procedimiento correspondiente⁵⁶. Ello no obsta a la posibilidad de que el Estado lleve a cabo actuaciones disconformes con dicha ordenación (y también con la urbanística)⁵⁷, en ejercicio de sus competencias constitucionales, pero tal posibilidad debe instrumentarse mediante un procedimiento que garantice suficientemente la ponderación de los diversos intereses en presencia, como también se ha puesto de relieve⁵⁸.

Ambas cuestiones (evaluación del impacto territorial y actuaciones contra el plan) necesitan de una nueva regulación (estatal) tanto más urgente cuanto que ahora se empiezan a elaborar los instrumentos ge-

⁵⁶ La evaluación de la incidencia en la ordenación del territorio se debe aplicar no sólo a las actuaciones concretas, sino también a los planes en cuya virtud se ejecutan. En el Derecho alemán, que ha depurado estas técnicas con extraordinaria precisión, la *Raumordnungsklausel* se refiere al control de la adecuación de los planes especiales o sectoriales (*Fachplanungen*) a los instrumentos de ordenación del territorio, mientras que el control de la adecuación de las actuaciones o proyectos concretos a los mencionados instrumentos (así como a otros proyectos concretos) se lleva a cabo mediante el *Raumordnungsverfahren*. Cfr. sobre ello HOPPE-MENKE: *Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Rheinland-Pfalz*, cit., pp. 75 y ss. y 317 y ss.

⁵⁷ En cambio, es muy dudoso que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actuaciones en contra de los instrumentos de ordenación del territorio que ellas mismas han aprobado. No obstante, habrá que estar a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente. Por lo que se refiere a actuaciones contrarias al planeamiento urbanístico municipal, la posición de las Comunidades Autónomas puede ser similar a la del Estado, a reserva, nuevamente, de lo que establezca su propia legislación.

⁵⁸ El Derecho alemán también ofrece a este respecto una técnica muy refinada, que puede servir de referencia para nuestro caso. Se trata del *Planfeststellungsverfahren*, cuya decisión produce un «efecto de concentración», que sustituye a cualquier título exigible para la ejecución del proyecto. Para una información detallada, cfr. PEINE: *ob. cit.*, pp. 242 y ss. También, J. KÜHLING: *Fachplanungsrecht*, Düsseldorf, 1988, pp. 135 y ss.

nerales de ordenación del territorio al amparo de las respectivas leyes autonómicas. La pauta que se marque en las primeras experiencias será muy importante para determinar la suerte que en el futuro habrán de correr estos instrumentos como verdaderas técnicas de coordinación y cooperación.