



<https://doi.org/10.18800/dys.202202.001>

FECHA DE RECEPCIÓN: 24/11/2022  
FECHA DE APROBACIÓN: 19/01/2023

# LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: RÉGIMEN JURÍDICO

## Land use planning: Legal Regime

Santiago González-Varas Ibáñez\*

Universidad de Alicante

---

\* Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Alicante y abogado en ejercicio. Doctor en Derecho no en España en el año 1990 y Alemania en 2002. Es Doctor Honoris Causa en 2005. Becario Humboldt, Schuman y Thyssen; y ex profesor de plantilla en las Universidades de Friburgo y Dresden donde impartió docencia en alemán sobre Derecho europeo. Contacto: sago\_va@yahoo.es

**Resumen:**

Pese a los progresos en la materia de la ordenación del territorio esta sigue siendo algo burocrática y a veces alejada de la realidad social. La perspectiva de la práctica pone de manifiesto que la ordenación supralocal surge de la necesidad de articular proyectos empresariales y locales. La ordenación del territorio no debe descuidar esta dimensión de base apegada a la realidad del “proyecto supralocal”. Debería también pensar en dar solución a los problemas que se planteen en los Municipios y las empresas cuando aquellos tengan un carácter supralocal. En el Derecho español se ha asistido a una progresiva eficacia de la ordenación del territorio. Un paso decisivo se ha dado durante los últimos años, apostándose por un modelo de vinculación normativa estricta (sin perjuicio de los matices o niveles o grados de vinculatoriedad, plena, básica, etc.) de los instrumentos de ordenación territorial sobre los planes urbanísticos. De esta forma, se consigue otorgar virtualidad práctica a la ordenación del territorio abriendo una interesante vía para avanzar en la práctica de la ordenación del territorio y superar las limitaciones del urbanismo y algunos de sus problemas tradicionales.

**Abstract:**

Despite the progress in the field of land use planning, it continues to be somewhat bureaucratic and sometimes far from social reality. The practice perspective shows that supralocal planning arises from the need to articulate business and local projects. Territory planning should not neglect this basic dimension attached to the reality of the “supralocal project”. You should also think about solving problems that arise in Municipalities and companies when they have a supralocal nature. In Spanish law there has been a progressive effectiveness of land use planning. A decisive step has been taken in recent years, betting on a model of strict regulatory binding (without prejudice to the nuances or levels or degrees of binding, full, basic, etc.) of the territorial planning instruments on urban plans. In this way, it is possible to grant practical virtuality to land use planning, opening an interesting way to advance in the practice of land use planning and overcome the limitations of urban planning and some of its traditional problems.

**Palabras claves:**

Ordenación del territorio – Urbanismo – Derecho español – Comunidades Autónomas – Administración pública – Legislación.

**Keywords:**

Land use planning- Town planning – Law – Public administration – Legislation

**Sumario:**

1. Concepto, legislación y doctrina constitucional – 2. La problemática de la Ordenación del Territorio en las relaciones entre las comunidades autónomas y la administración local – 3. Recapitulación – 4. Lista de Referencias.

## **1. CONCEPTO, LEGISLACIÓN Y DOCTRINA CONSTITUCIONAL**

### **1.1 Planteamiento de los problemas Jurídicos**

De forma aproximada, la ordenación del territorio puede caracterizarse como la dimensión del espacio por encima del tradicional enfoque municipal del suelo, a efectos de lograr el progreso económico y el desarrollo sostenible y equilibrado del territorio, la consideración del medio ambiente, la superación de los desequilibrios zonales, la mejor coordinación entre el campo y la ciudad, etc.

El primer problema que plantea la ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas es que ésta puede representar una ordenación indirectamente urbanística que corresponda ser hecha a los ayuntamientos. En términos generales no está siempre claro dónde está el límite de regulación legítima de un plan de ordenación del territorio por referencia a un plan urbanístico local.

En principio, la vinculación urbanística procedente de un plan de ordenación territorial se compensaría mediante la necesaria participación, de las entidades locales afectadas por los planes de ordenación, en los procedimientos de elaboración y aprobación de dichos planes territoriales. De hecho, es éste el enfoque de la jurisprudencia más relevante dictada hasta el momento, en esta materia de ordenación territorial, es decir, insistir en la validez de las regulaciones territoriales que afectan directamente a los municipios, como consecuencia de la participación de las Administraciones locales en los procedimientos de elaboración de los planes territoriales (STS de 20 de febrero de 2003 y STS de 16 de julio de 2002, entre otras)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Pueden verse distintas contribuciones en Gifreu i Front, J.; Bassols, M.; Menérez Rexach, A. (2016) *Derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*; Aguirre

Junto a este criterio formal o procedimental, tendremos ocasión de comprobar la conveniencia de fijar también otros criterios materiales u objetivos que nos sirvan para precisar el límite de la ordenación territorial, a favor de la ordenación urbanística local. La cuestión es importante porque una ordenación del territorio a nivel regional parece necesaria y esto traerá consigo la necesidad de aplicar dichos criterios.

Es evidente que no se quiere ahora más que plantear, y no resolver del todo, la interesante problemática que lleva consigo este tema de creciente actualidad. Tanto las Comunidades Autónomas como los municipios tienen competencias limitadas y no absolutas. En todo caso, se hace cada vez más necesaria una ordenación territorial supramunicipal como marco general de referencia para los ayuntamientos y su actividad urbanística.

También pueden plantearse problemas competenciales entre Estado y Comunidades (acerca de, por ejemplo, la localización de los proyectos de infraestructuras que afecten a una determinada región), que tendrán que resolverse aplicando una fórmula de cooperación entre ambas administraciones para la solución de diferencias.

En definitiva, el reto de la ordenación del territorio es aportar a la sociedad una mejor ordenación del espacio, a través de una actuación coordinada de diferentes Administraciones públicas. El territorio es el lugar de encuentro de distintas esferas de poder.

Y tampoco Europa ha querido desaprovechar la “ocasión del territorio” para desarrollar su influencia e incluso puede propugnarse una competencia de la Unión Europea en materia territorial, más allá de las competencias que actualmente ostenta, de tipo sectorial (Mora, Garrido y Alexandre, 2019, p. XX), que permiten a aquélla “repercutir” en el territorio.

Tendremos ocasión de comprobar que la ordenación del territorio, a este nivel europeo, plantea cuatro posibles temas: primero, la cooperación transfronteriza; segundo, los documentos y programas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio; tercero, las competencias sectoriales de la Unión Europea que interfieren en la ordenación del territorio. Y cuarto,

---

Font, J. (2016). *“Los límites del planeamiento urbanístico supramunicipal”*; Menedez Rexach, A. (2016). *“Ordenación del Territorio supramunicipal y urbanismo municipal: una distinción imposible a la vista de las actuaciones de interés regional”*; Trayter, J. (2016). *“Planes territoriales urbanísticos: situación actual y perspectivas de futuro”*; Vaquer, M. (2016). *“La ordenación del territorio y su relación con el urbanismo configuraciones y desfiguraciones legales desde 1956 hasta hoy”*.

la posible competencia de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio conforme a las más recientes tendencias.

## **1.2 Ordenación del Territorio y Urbanismo**

### **1.2.1 Notas conceptuales sobre la Ordenación del Territorio**

La referencia, que contiene la Constitución Española a la “ordenación del territorio”, no es material o conceptual sino formal o competencial. La ordenación del territorio se presenta o aparece, *ab initio*, como una “competencia” autonómica, junto al urbanismo. En este sentido, los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas han asumido tanto la competencia de ordenación del territorio como la de urbanismo.

Corresponde a cada Comunidad Autónoma valorar la opción de regular conjuntamente ordenación del territorio y urbanismo en una misma ley, o bien regular ambos en sendas leyes de urbanismo y ordenación del territorio. De hecho, en el derecho español se manifiesta tanto una como otra opción legislativa.

Pero antes de profundizar en este tipo de relaciones competenciales corresponde hacer una referencia conceptual a la “ordenación del territorio”.

Para ello pueden contraponerse ordenación del territorio y urbanismo.

Siguiendo la jurisprudencia constitucional, puede decirse que “la ordenación territorial persigue fijar los destinos y usos del espacio físico en su totalidad, así como ordenar y distribuir valoradamente las acciones públicas sobre el territorio e infraestructuras, reservas naturales, extensiones o áreas de influencia de los núcleos de población, comunicaciones, etc.”.

Los instrumentos de ordenación tienen por finalidad la perspectiva integral del territorio, quedando fuera de la misma los instrumentos de ordenación urbana.

Dicha ordenación urbana o urbanismo, por su parte, “se centra en la acción pública sobre el hecho ciudad, el racional destino y aprovechamiento del espacio físico en el núcleo poblacional”.

La ordenación territorial tiene una visión integral del territorio; resulta de indudable complejidad; ofrece un mayor roce o fricción competencial al contemplar otras percepciones del territorio desde puntos de vista sectoriales; y, en fin, se admite como orientadora y directora de la ordenación urbana (STC 149/1998).

No obstante, ordenación del territorio y urbanismo tienen en común ser funciones públicas “que tienen por objeto la actividad consistente en la

delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial” (STC 77/1984, FJ 2). La legislación autonómica en materia de Ordenación y Territorio suele comenzar reconociendo, asimismo, carácter de función pública a la ordenación del territorio.

A pesar de que la ordenación territorial es tema jurídico clásico, sólo desde tiempos recientes parece observarse su dimensión práctica o efectiva.

Es “clásico” porque la ordenación del territorio se nutriría de tres fuentes históricas principales, ya que, junto al urbanismo como referencia fundamental, habría que tener en cuenta el legado de la planificación económica y el de la planificación de desarrollo regional<sup>2</sup>.

Por tanto, la ordenación del territorio tendría su “origen” vinculado al urbanismo (en especial el TRLS/1976) y también unos “antecedentes” vinculados a la planificación económica y el desarrollo regional<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> M. BENAVENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, *La ordenación del territorio en España*, Sevilla 2006; del mismo, *Manual de planificación territorial ordenación del Territorio y Urbanismo*, 2022; R. MARTÍN MATEO, *Ordenación del Territorio. El Sistema Institucional*, Caracas 1980, pp. 37 y ss.; del mismo autor, «La ordenación del territorio y el nuevo marco institucional», *Revista de estudios la vida local*, n.º 206 1980, p. 220; del mismo autor, *La inserción del espacio en la planificación económica*, Lección inaugural del curso académico 1971-1972, Universidad de Bilbao, 1971 (texto publicado también como parte del libro en coautoría con CHI-YI CHEN, *Aspectos administrativos de la Planificación. El sistema venezolano*, Caracas, 1973); F. GONZÁLEZ BUENDÍA, «Las dificultades actuales de la ordenación del territorio y el urbanismo», RDU 322 2018. J. MORA ALISEDA, R. ALEXANDRE CASTANHO/J. KUROWSKA-PYSZ (Coordinadores), *Políticas públicas territoriales y desarrollo regional*, Pamplona 2020; D. VERA JURADO/M. MORENO LINDE (directores), *Ciudad y territorio en el siglo XXI*, Sevilla 2021; M. VAQUER CABALLERIA, *Derecho del territorio*, Valencia 2022.

<sup>3</sup> Incluso actualmente, a nivel comunitario europeo, no puede obviarse el dato de que desde la Unión Europea la ordenación del territorio es principalmente un instrumento para el desarrollo regional; o en cualquier caso lo territorial y lo regional tienen una relevancia importante. Puede verse J. A. Sotelo Navalpotro, *Regional development models*, Madrid, 2000.

Dentro de los antecedentes de la ordenación del territorio podríamos también destacar en los años cincuenta y en los años sesenta—el Seminario de Planificación Regional de Tokio de 1958 o la III Conferencia de Consejeros Económicos de la Comisión para la Europa de la ONU celebrada en 1964 (J. Bermejo Vera, coordinador, *Derecho administrativo. Parte Especial*, Madrid, 2001 pp. 527 y ss.; A. A. Pérez Andrés, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid, 1998, pp. 128 y ss., con numerosas citas doctrinales; también sobre el concepto de Ordenación del Territorio puede verse D. Gómez Orea, *Ordenación territorial*, Madrid, 2002, pp. 29 y ss.; J. A. López Pellicer, *La ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia*, Murcia, 2002).

También puede citarse el antecedente, en los años treinta, de la República española, ya que sería la primera vez en la que nuestro Derecho urbanístico contempla una ordenación superadora del

Pero, el origen concretamente de la ordenación del territorio estaría en la Ley 19/1975, de 2 de mayo, Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y el posterior Texto Refundido aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril<sup>4</sup>.

Con el TRLS/1976 (en adelante, TRLS), junto a los planes propiamente urbanísticos, se prevén planes de ordenación del territorio. La clave del citado TRLS, desde el punto de vista de la ordenación territorial, está en los Planes Directores Territoriales de Coordinación como primeros instrumentos de planificación territorial del Derecho Urbanístico español en sentido moderno. “Estos planes tienen ya carácter vinculante frente a las Administraciones públicas o frente a terceros (artículo 9 TRLS/1976) y por tanto obligan a su cumplimiento” (González-Berenguer. 1986, p. 20) y son instrumentos de planeamiento integral donde se coordinan distintas actuaciones ministeriales y locales. Estaríamos ante una ordenación propiamente urbanística o territorial, más allá de la plani-

---

ámbito municipal (así E. García de Enterría/L. Parejo Alfonso, *Lecciones de Derecho urbanístico*, Madrid, 1981, p. 40).

Siguiendo con los antecedentes, otro momento digno de consideración desde la perspectiva de la ordenación territorial sería la aprobación de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 y la consagración del plan como *ratio* de ordenación del territorio. La propia contraposición entre ordenación del territorio y urbanismo no se ignora en este momento, tal como nos explica el Tribunal Constitucional: “Esta consideración separada de la ordenación territorial y de la urbana en cuanto ámbitos espaciales que requieren una regulación e, incluso, elementos de tratamiento diversos ya era advertida en la legislación de 1956 respecto al denominado Plan Nacional y en el RD 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLRS)” (STC 149/1998, de 2 de julio [RTC 1998, 149]).

Puede verse M. Bassols Coma, “Panorama del Derecho urbanístico español”, *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 100 1986, p. 112; J. L. Laso Martínez, *Derecho Urbanístico. Tomo I: Orígenes, Principios Generales y Organización Administrativa*, Madrid, 1981, pp. 142 y ss.; F. López Ramón, *Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Pamplona, 1995; L. Martín Rebollo, en la obra colectiva: *Derecho público de Cantabria*, Santander, 2003, p. 506; A. A. Pérez Andrés, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid, 1998, pp. 35 y ss., obra donde puede profundizarse en el estudio de estas cuestiones históricas, así como en las obras (citadas en aquélla) de J. L. Meilán Gil, *El territorio, protagonista del desarrollo*, Madrid, 1971; A. Pérez Moreno, “Urbanismo y desarrollo regional: contenido del nuevo regionalismo”, *REDA* 8, 1976, pp. 47 y ss

<sup>4</sup> Puede verse R. Martínez Díez, “Pasado, presente y futuro de la ordenación del territorio en España”, *Ciudad y Territorio*, n.º 1, 1983, p. 57; González Paz, “Reflexiones personales en torno a la ordenación del territorio”, *Revista de Obras Públicas*, septiembre, 1979, p. 718.

ficación de desarrollo regional o en especial de planificación física o económica propia de ese tiempo y sobre todo de las épocas inmediatamente anteriores<sup>5</sup>.

El que actualmente la ordenación territorial se haya impuesto como tema jurídico es consecuencia de algunos factores que (entre otros posibles) pueden destacarse: por una parte, el desarrollo social, económico y administrativo de las décadas precedentes hace posible hablar al fin de ordenación del territorio en términos realistas. Por otra parte, las Comunidades Autónomas, instancias interesadas en acaparar competencias, encuentran en la ordenación del territorio ámbito propicio para cumplir estos deseos. De hecho, las Comunidades Autónomas han venido dictando, durante los últimos años, regulaciones de ordenación del territorio, bien mediante leyes *ad hoc* bien mediante leyes donde regulan conjuntamente la ordenación territorial y el urbanismo.

A todo ello se añade la vocación que está demostrando la Unión Europea por profundizar en la ordenación territorial, hasta el punto de erigirse en protagonista dentro del amplio escenario de Administraciones públicas que intervienen en la materia territorial.

Parece, pues, que llegó la hora de la ordenación del territorio (durante los años precedentes se dieron, en efecto, ciertos avances a esta materia). En gran medida, este “tema” se presenta como “problema” competencial: distintas Administraciones públicas, con distintos intereses, pugnan por afirmarse dentro de la ordenación del territorio, alegando para ello competencias puramente territoriales o urbanísticas en unos casos (niveles regional o local), afirmando otras veces competencias sectoriales (nivel estatal o incluso europeo) o invocando incluso una dimensión supranacional del territorio de los Estados miembros (nivel europeo del territorio)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> En este sentido pueden citarse el I Plan de Desarrollo Económico y Social aprobado por Ley 194/1963, de 28 de diciembre, el II Plan de Desarrollo Económico y Social aprobado por Ley 1/1969, de 11 de febrero y el III Plan de Desarrollo Económico y Social aprobado por Ley 22/1972, de 10 de mayo; L. López Rodó, *Política y desarrollo*, Madrid, 1970; P. De Miguel García, “La acción territorial y los desequilibrios regionales”, *Documentación administrativa*, n.º 196, 1982, pp. 84 y ss.

<sup>6</sup> En efecto, en nuestro país la ordenación del territorio suele presentarse como una confrontación entre distintos niveles de poder, aunque éste no es el único enfoque posible. Así, por ejemplo, en otros países (Francia o Reino Unido, por ejemplo), la presentación del tema de la ordenación del territorio suele ser más bien como de integración de perspectivas (perspectivas económicas junto a las territoriales). Véase A. R. Brewer Carías, “La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana”, en el *Libro Homenaje a S. Martín-Retortillo Baquer*, REAL, 291, 2003, pp. 201 y ss.; L. Cosculluela Montaner, “Presupuestos constitucionales de las competencias de ordenación urbanística”, en S. Martín-Retortillo Baquer (director), *Estudios sobre la Constitución*

En definitiva, el territorio es un lugar de encuentro de legisladores y administraciones. En este sentido, es sabido que en nuestro Derecho español la competencia en esta materia territorial corresponde inicialmente a las Comunidades Autónomas, tal como ha dejado fuera de duda el propio Tribunal Constitucional en su famosa sentencia de 20 de marzo de 1997. No obstante, el Estado (pero también la Unión Europea) puede repercutir sobre esta materia mediante el ejercicio de sus propias competencias. Por otra parte, las entidades locales son las tradicionales depositarias de la misión de cumplir con las exigencias de ordenación del espacio en general a través de sus planes urbanísticos.

Planteado así el tema de la ordenación del territorio (de esta forma competencial donde se superponen distintas voluntades), el marco está servido para que puedan plantearse conflictos jurídicos.

### **1.2.2 Concepto y significación y fines de la ordenación del territorio en la legislación autonómica**

#### **1.2.2.1 Sentido, finalidad y problemas jurídicos de la ordenación del territorio**

Las CCAA han venido dictando durante los últimos años Leyes de ordenación del territorio, con apoyo en el artículo 148.1.3 CE y sus respectivos Estatutos de Autonomía. Las distintas leyes tienen básicamente un doble contenido o finalidad: por una parte, establecer los principios y objetivos de la ordenación del territorio en cada Comunidad Autónoma. Por otra parte, regular los “instrumentos” necesarios para el ejercicio de su competencia en la materia.

Esto no impide, sino al contrario, que cada Comunidad Autónoma atienda a las singularidades territoriales propias (por ejemplo, gran extensión y debilidad demográfica en Castilla y León, especiales diferencias en la calidad de vida entre zonas rurales y urbanas en Galicia, etc. a tenor de las exposiciones de motivos de sendas Leyes autonómicas).

Precisamente, éste sería el sentido de este tipo de normas autonómicas de ordenación territorial, es decir, dar una visión integradora, coordinada y global del espacio atendiendo a las características propias del territorio de

---

*española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. IV, Madrid 1991, pp. 3543 y ss.; P. Escribano Collado, “La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución”, en S. Martín-Retortillo Baquer (director), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. IV, Madrid, 1991, pp. 3705 y ss.; A. A. Pérez Andrés, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Madrid, 1998, pp. 155 y ss. con un estudio sobre la ordenación del territorio en el Derecho comparado.

cada Comunidad Autónoma. Este fenómeno referido en último lugar suele ser caracterizado por la legislación autonómica como “definición de un modelo territorial” (artículo 1 de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación del Territorio de las Islas Baleares<sup>7</sup>, etc.).

Más concretamente, haciendo abstracción de las distintas leyes autonómicas de ordenación territorial, las dos finalidades esenciales de dicha ordenación serían las siguientes:

En primer lugar, proporcionar una expresión espacial de la política económica, cultural, social y ecológica de toda sociedad. Según recuerda la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada el 20 de mayo de 1983 en la Sexta Sesión de la Conferencia Europea de los ministros responsables en la materia “la ordenación del territorio es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio” (1983).

Teniendo también en cuenta ciertos principios rectores plasmados en la Constitución Española (especialmente, artículos 40 y 45 CE), es preciso subrayar que los instrumentos de ordenación territorial son un cauce para la realización de los fines económicos en el espacio; los instrumentos de ordenación habrán de servir para el mejor y más eficaz desarrollo económico y la consecución de este tipo de fines. Pero, además, de forma compatible con otros fines.

Dentro de estos últimos destacaría la necesidad de preservar espacios naturales o ecológicos y los espacios culturales. Sólo la ordenación territorial conseguiría la dimensión global que se precisa del espacio o territorio, tanto ordenadora como impulsora de todos estos fines económicos, culturales y ecológicos, una dimensión superior en todo caso a la que proporcionan los instrumentos de planeamiento urbanístico aisladamente considerados. El reto de la ordenación del territorio estaría en demostrar que es posible compatibilizar todos estos fines u objetivos, al mismo tiempo que se fomentan todos y cada uno de ellos conforme a una noción clave que está subyacente, que es la de ordenación sostenible y equilibrada y el aumento y eficaz aprovechamiento de la riqueza (son ilustrativas las exposiciones de motivos de la Ley 10/1995, de

---

<sup>7</sup> F. J. Bauzá Martorell, «Las 10 claves de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears (BOIB núm. 160, de 29 de diciembre de 2017)», *El Consultor de los Ayuntamientos*, N.º 1, enero 2018; A. Blasco Esteve, J. Munar Fullana, *Comentarios a la Ley de Urbanismo de las Islas Baleares*, Madrid 2018. Véase también el Decreto-ley 5/2018, proyectos industriales estratégicos de las Islas Baleares.

23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia o de la Ley 4/1990, de 21 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco).

Como suele decirse, la ordenación del territorio se configura como una función horizontal capaz de integrar las funciones sectoriales o verticales.

La segunda finalidad importante estaría en parte esbozada y consiste en que los instrumentos de ordenación del territorio sirven para la articulación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y de planificación sectorial. Respecto de ésta, la ordenación territorial viene a ser motivo de reunión para las distintas políticas sectoriales.

En este sentido, es ilustrativa la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, cuando afirma (en su exposición de motivos) que:

[a] la ordenación del territorio, por la fuerza misma de los principios de que trae causa, le corresponde el papel integrador de las distintas perspectivas y la consecución de una visión superadora de la parcialidad inherente a éstas, determinando su carácter organizador de las funciones sectoriales, presidido por la idea central del principio de coordinación.

Con este fin, la legislación autonómica parte de un principio de coherencia entre las directrices y programas de actuación territorial y todo tipo de actuaciones que incidan en el territorio, así como de compatibilidad entre actuaciones sectoriales y de ordenación del territorio. A estos efectos, se prevé lo que podría considerarse una primera fase de comunicación al órgano competente en materia de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma correspondiente; otra segunda fase, de intento de compatibilización entre el proyecto presentado y los instrumentos de ordenación territorial; otra posible tercera y última fase de resolución del conflicto por parte del órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma. El caso en el que la Administración del Estado es la Administración actuante merecerá (infra) un comentario especial.

Por su parte, en cuanto a la articulación de los instrumentos de planeamiento urbanístico por parte de los instrumentos de ordenación del territorio, el quid está en que la ordenación del territorio solucione las insuficiencias de los planes de ordenación urbanística, en especial en cuanto al tratamiento de los problemas de ámbito supramunicipal.

En esta línea el artículo 27.3 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, establece que “la legislación urbanística establecerá las condiciones para que el

planeamiento urbanístico justifique su coherencia con los principios y objetivos de la ordenación del territorio”.

En este contexto pueden presentarse los dos problemas jurídicos principales que plantea, a mi juicio, la ordenación del territorio.

El primero es la posible contradicción que puede plantearse con la autonomía local, ya que los instrumentos de ordenación del territorio no ocultan su vinculación sobre los planes y programas urbanísticos. De ahí la necesidad de compensar la vinculación de los planes urbanísticos a las directrices o planes de ordenación territorial<sup>8</sup>, mediante la promoción de fórmulas de participación de las Administraciones públicas y, en especial, de las Entidades locales que resulten directamente afectadas, en la elaboración y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio. Esta participación es esencial si se quieren salvar los problemas desde el punto de vista de la autonomía local (puede verse también el artículo 27.2 de la citada Ley de Castilla y León y el apartado III de su exposición de motivos).

El segundo problema afecta a la participación de la Administración del Estado y la integración de su voluntad en los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio, esencialmente en todos aquellos supuestos en los que el Estado pretende realizar una política sectorial que incida sobre el territorio, por ejemplo, la construcción de una carretera o la localización de un puerto marítimo de interés general. En todos estos casos, el Estado puede invocar una competencia exclusiva que repercute en la ordenación del territorio y parece legítimo exigir que la Comunidad cumpla con el Estado y los intereses generales o supraautonómicos que éste representa.

### *1.2.2.2 Referencia a los instrumentos de ordenación del territorio*

A través de los instrumentos se consigue el *desideratum* de la ordenación del territorio. Permiten, como afirma la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia (en su exposición de motivos) la configuración “de un marco territorial global y flexible que dé cabida a actuaciones tanto de carácter sectorial como integradas”. De esta forma, la ordenación del territorio, “al mismo tiempo, potencia la confluencia de la política territorial con la económica, a través de la coordinación de las decisiones inversoras que

---

<sup>8</sup> Sobre las “directrices” téngase en cuenta la Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León (BOCyL de 24 de junio de 2008).

permita optimizar su operatividad para alcanzar un mayor y más equilibrado desarrollo socioeconómico”.

Las distintas leyes autonómicas de ordenación del territorio mantienen sobre el particular diferentes instrumentos de ordenación. No obstante, en todas ellas, como no puede ser de otra forma, se parte de una misma ratio a la hora de regular y establecer dichos instrumentos. Se parte concretamente de la previsión de un instrumento genérico de ordenación global del territorio, donde se sintetiza y orienta la política territorial de la Comunidad, definiendo una serie de objetivos y estrategias de política territorial que sirvan de marco general a los demás instrumentos de ordenación del territorio.

Donde la tipología que es más variada es, lógicamente, en torno a un segundo nivel descendente de ordenación (los “demás instrumentos de ordenación del territorio”). Por ejemplo, la Ley citada de Castilla y León prevé como instrumentos las Directrices de Ordenación de ámbito subregional, los Planes y Proyectos Regionales y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (artículo 5).

En general, la legislación autonómica regula de forma bastante extensa los instrumentos de ordenación territorial, detallando el contenido de cada uno de sus tipos. Dicho contenido va siendo cada vez más preciso, según que el instrumento va descendiendo de nivel territorial para abordar espacios o áreas territoriales más reducidos, o según se van abandonando los planteamientos de tipo general para abordar problemas más concretos. En todo caso, los planes o directrices han de contener asimismo una documentación, cuyo contenido varía en función del carácter y del contenido del propio instrumento de ordenación.

La legislación autonómica afirma que los instrumentos de ordenación del territorio serán ejecutivos desde la fecha de publicación de su aprobación definitiva en el Boletín Oficial correspondiente y otorga a estos instrumentos carácter vinculante.

## **2. LA PROBLEMÁTICA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS RELACIONES ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

### **2.1 El sistema normativo, la vinculación de la ordenación territorial sobre el urbanismo y la participación de la administración local**

Tradicionalmente, en sentido práctico o efectivo, la carga de la ordenación del espacio ha venido recayendo sobre las Administraciones locales y más concretamente sobre los Ayuntamientos. La ordenación espacial, y en particular

la urbanística, se ha manifestado en nuestro país no tanto en un nivel regional como en un nivel propiamente municipal.

A diferencia del nivel Estado-Comunidades Autónomas, el problema de las relaciones entre Administraciones autonómicas y locales no se presenta como una colisión entre el ejercicio de una competencia sectorial y una competencia territorial. Más bien, entran en posible conflicto dos competencias de carácter espacial: la territorial de las Comunidades Autónomas y la urbanística de los municipios.

Por un lado, las Comunidades Autónomas no podrán invadir el ámbito de actuación que corresponde a los Municipios (el principio de autonomía local refuerza indudablemente la función urbanística como función local; artículos 2 y 25.2.d) de la LBRL 7/1985)<sup>9</sup>.

Por otro lado, se hace cada vez más necesaria una actuación de ordenación territorial supramunicipal como marco general de referencia para los Ayuntamientos y su actividad urbanística. Empieza a ser, incluso, preocupante que a veces la regulación urbanística de ciertos municipios obvie los municipios colindantes, a la hora de planificar sus polígonos industriales o de fijar los coeficientes de aprovechamiento o los índices de edificabilidad o de clasificar el suelo. Desde luego, el poder urbanístico de los Ayuntamientos, a pesar de la autonomía local, no puede entenderse como un poder absoluto.

Ha de conseguirse un sistema coherente entre ambos mundos, el superior de la ordenación del territorio y el inferior de la ordenación urbanística municipal.

Problemática puede ser “la vinculación” que ejercen los planes autonómicos de ordenación territorial sobre el planeamiento urbanístico local.

Puede partirse del principio general de vinculatoriedad: “las Directrices Regionales vinculan a los Planes Municipales”<sup>10</sup>. “Las determinaciones contenidas en los Planes o Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal vincularán al planeamiento del ente o entes locales a los que afecte. Además,

<sup>9</sup> Sobre la autonomía local, véase F. Sosa Wagner, “Los principios del nuevo régimen local”, *Tratado de Derecho Municipal*, Madrid, 1988; del mismo autor, “Nuevas perspectivas en la ordenación regional francesa”, *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1973; J. A. López Pellicer, “Autonomía territorial y competencias municipales: el pacto local autonómico, con especial referencia a la región de Murcia”, en el *Libro Homenaje a S. Martín-Retortillo Baquer*, REAL, 291, 2003, pp. 103 y ss.

<sup>10</sup> Exposición de Motivos de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria; véase también el artículo 18 de esta Ley.

el ente o entes locales afectados deberán adaptar el planeamiento urbanístico a aquellas determinaciones relativas al mismo con ocasión de su revisión o su modificación, siempre y cuando el objeto de ésta se viera directamente afectado por dichas determinaciones”.<sup>11</sup>

Este tipo de vinculación se prevé no sólo en las leyes de ordenación del territorio, sino también en las leyes de urbanismo (por ejemplo, la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León).

Llega a afirmarse el rango de Ley, para las Directrices de ordenación (por la Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de Ordenación del Territorio de las Islas Baleares, Exposición de Motivos, apartados I y III), aunque lo común es que la elaboración y aprobación de dichos instrumentos se mantengan en un plano puramente administrativo.

La vinculación parece querer explicarse no tanto desde el punto de vista de la Administración actuante, la Administración de una Comunidad Autónoma, como desde el punto de vista del tipo de plan, de Ordenación Territorial, ya que además también un Plan especial puede ser aprobado por la Administración del Estado (v. gr. Planes de Promoción de Interés Turístico Nacional) y en cambio ha de ajustarse a las “directrices fundamentales del Plan General de Ordenación Urbana”, pues “no se trata aquí de colisión de autoridades, sino de la eficacia jurídica que corresponde atribuir, según la Ley, a cada uno de los Planes”.<sup>12</sup>

Las distintas legislaciones autonómicas se enfrentan con el problema de la definición última del grado de vinculatoriedad, de la ordenación territorial sobre el urbanismo, aunque las soluciones no siempre sean coincidentes.

La “obligatoriedad y eficacia” de los instrumentos de ordenación territorial puede llegar a supeditarse a la aprobación de los planes urbanísticos, sin que aquéllos puedan además clasificar el suelo.

Otras veces la legislación autonómica no escatima a la hora de afirmar la vinculación de la ordenación territorial sobre la urbanística. En este sentido, la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, en su artículo 22.1 deja claro que:

---

<sup>11</sup> Artículos. 42.3, 38 y 48.4 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del territorio y Urbanismo de Navarra, y ya en el mismo sentido su antecesora la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio.

La regulación territorial es cada vez más matizada, destacando la contenida en los artículos 62 y ss. del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias, aprobado por Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, a cuya lectura me remito.

<sup>12</sup> STS de 17 de junio de 1992.

[L]as determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio vincularán a todas las Administraciones Públicas y a los particulares, en los términos establecidos en los mismos, prevaleciendo siempre sobre las determinaciones del instrumento de rango inferior y sobre los planes urbanísticos municipales que, en caso de contradicción, deberán adaptarse en plazo y contenido a lo dispuesto en aquéllos.

En este contexto, la STS de 7 de octubre de 2008 es un buen ejemplo de esta aplicación de estas doctrinas legales cuando afirma que:

[L]as determinaciones del Plan Territorial Sectorial de Carreteras de Vizcaya (instrumento de ordenación del territorio de carácter supramunicipal) prevalecen en todo caso, con carácter vinculante, sobre las normas subsidiarias de planeamiento (instrumento de ordenación urbanística municipal), que deben acomodarse a aquel (...), y sin que se vulnere de esta forma la autonomía local<sup>13</sup>.

El problema se plantea porque la ordenación del territorio puede representar una ordenación propiamente urbanística. En términos generales no está del todo claro jurídicamente dónde está el límite regulatorio de un plan de ordenación del territorio por referencia a un plan urbanístico local (pues ni siquiera “la distinción entre los conceptos de ordenación del territorio y urbanismo” es siempre clara, tal como dice la sentencia del TSJ de Baleares de 30 de octubre de 2002).

En gran medida estamos ante un problema de aplicación de criterios con una cierta sensibilidad jurídica y una solución caso por caso, a efectos de observar una posible vulneración de la autonomía local.

En estos casos, el equilibrio del sistema se logra primeramente mediante la adecuada participación de los Ayuntamientos en la elaboración del planeamiento territorial.

En efecto, el modo principal de conciliar este sistema legal, que parte de la idea de vinculación de lo territorial sobre lo urbanístico-local, con el principio de autonomía local es la apertura de cauces de participación de las Entidades locales en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio.

En general, algunas leyes autonómicas de ordenación territorial llegan a prever, “como expresión de la doctrina constitucional acerca de la coordinación y colaboración competencial” fórmulas que permiten dar expresamente

---

<sup>13</sup> Véase también la STC 51/2004.

entrada a la participación de otras Administraciones, tanto a la Administración Central como a las Entidades Locales en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial.<sup>14</sup>

Puede, en efecto, consultarse por ejemplo el artículo 16.c de la citada Ley 2/2001 cántabra, donde se establece que el proyecto de Plan Regional de Ordenación Territorial será trasladado a la Comisión Regional de Ordenación del Territorio que lo aprobará inicialmente y lo someterá a información pública por un plazo no inferior a dos meses. Al mismo tiempo, la comisión comunicará expresamente y dará audiencia singularizada a la Administración General del Estado, la asociación de entidades locales de ámbito autonómico con mayor implantación y todos los ayuntamientos afectados.

Téngase en cuenta que la apertura de cauces de participación, a favor de las entidades locales, en la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial, y la consideración adecuada de los intereses locales afectados, son exigidas por el Tribunal constitucional cuando insiste en la previsión de este tipo de cauces, técnicas o mecanismos, desde el punto de vista del principio de la autonomía local (por todas, STC 40/1998, junto a otros problemas que se plantean desde este mismo punto de vista). Pese a que la casuística lleva a reconocer situaciones (así, la STC 37/2014) en las que el TC no considera vulnerada la autonomía local por el hecho de no otorgar participación a un municipio en la aprobación de proyecto de interés regional de residuos.

Ya que de los ayuntamientos no depende la decisión final acerca de la validez de la ordenación del territorio en sus respectivos municipios, se hace necesaria una fórmula jurídica para compatibilizar este sistema vinculante de ordenación territorial con la autonomía local. Esta forma es la idea de cooperación. A pesar de que el trámite de audiencia o consulta se entiende a veces de forma flexible (pues su omisión no origina necesariamente la anulación de las actuaciones, salvo casos de indefensión) es preciso, por contrapartida, una audiencia “suficiente” (García Valderrey, 2020; Rando 2022). Es preciso que conste que las alegaciones del Ayuntamiento han sido consideradas.

Ahora bien, la vinculación de las directrices o planes de ordenación territorial, sobre los planes urbanísticos, no obedece sólo a razones jurídicas formales. La vinculación de la ordenación del territorio sobre el urbanismo local se refuerza, desde un punto de vista material o de su legitimidad misma,

---

<sup>14</sup> (Exposición de Motivos de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, y ya en su antecesora Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial de Cantabria).

considerando que los instrumentos regionales de ordenación territorial consiguen presentarse como el instrumento idóneo a través del cual se realizan loables fines y objetivos fijados por los documentos más relevantes y de mayor prestigio elaborados por instancias internacionales o europeas: el desarrollo sostenible y equilibrado del territorio, la consideración del medio ambiente, la necesidad de superar desequilibrios territoriales, la mejor coordinación entre el campo y la ciudad, la neutralidad en la realización de objetivos locales, incluso la mejor consecución de objetivos puramente económicos (sobre dichos “documentos” infra).

La ordenación del territorio consigue una consideración supralocal y amplia del espacio y una valoración adecuada de lo económico y lo ambiental y, asimismo, dirige el posible desarrollo urbanístico de las ciudades.

Diríamos que, de forma inteligente, el nivel territorial regional se ha colocado en una cómoda posición, encarnando los fines más dignos y loables desde el punto de vista de la ordenación espacial, los objetivos mejor valorados socialmente y los principios jurídicos más en boga. El urbanismo se ha ganado, en cambio, una reputación un tanto negativa, debido a su vinculación con temas polémicos de posible financiación irregular de los ayuntamientos y de posibles desmanes (en puridad, no “urbanísticos” sino “políticos”) que es preciso corregir.

Igualmente, los planes de ordenación territorial representan un mecanismo de corrección de posibles excesos de discrecionalidad administrativa local en el marco de la ordenación urbanística.

Todo ello haría aventurar una aplicación favorable, por parte de los órganos jurisdiccionales, en caso de conflicto, de la ordenación del territorio, a efectos de hacer progresar esta materia.

El sistema español consiste, pues, en afirmar la vinculación de lo territorial sobre lo urbanístico a costa de compensar este grave efecto con la necesaria participación, de las entidades locales afectadas por los planes de ordenación, en los procedimientos de elaboración y aprobación de dichos planes territoriales.

El sistema jurídico podría haber sido otro y la problemática sería otra. Pero no es el caso. “Podría haber sido otro”, por ejemplo, apostando por un sistema autonómico de simple coordinación de las facultades urbanísticas locales (sistema de inspiración francesa). Podría en esta línea haberse profundizado en el artículo 59 LBRL, afirmando un sistema de ordenación territorial de

coordinación de lo local en presencia de intereses supralocales (artículo 10.2 y 3 de la misma LBRL).<sup>15</sup>

Seguramente, de esta forma no se presentarían los problemas que en cambio origina nuestro sistema jurídico, bien asentado en la idea de vinculación jurídica de la ordenación territorial autonómica sobre la urbanística local. Sólo en este último se plantea el problema de buscar formas jurídicas de compensación o de equilibrio, después de que el peso de la balanza recaiga en el dato de la posibilidad admitida de una injerencia autonómica en contra el urbanismo local.

No obstante, conforme al modelo de ordenación del territorio puramente coordinadora o indicativa, la ordenación del territorio autonómica sería en parte una teoría carente de sentido práctico. Esta es la desventaja (entre otras posibles) del modelo de “coordinación”. Y no otro sino este es el problema tradicional de la ordenación territorial, su posible inoperancia, que se corrige otorgando vinculatoriedad jurídica a los planes de ordenación territorial.

## **2.2 Aplicación práctica del criterio de participación adecuada de las entidades locales**

Puede primero citarse la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2003, cuando resuelve un recurso de casación contra una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (sede en Las Palmas de Gran Canaria) por la que se desestima un recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 7/1995, de 27 de enero, del gobierno de Canarias, de aprobación del Plan Insular de Ordenación Territorial de la Isla de Gran Canaria, PIOT) y contra el Decreto 42/1995, de 10 de marzo de corrección de errores del anterior.

La parte actora entiende vulnerado el principio de autonomía local, alegando que dicho PIOT contiene determinaciones urbanísticas propias de los planes municipales. Tanto la sentencia de instancia como la sentencia del Tribunal

---

<sup>15</sup> En esta línea de la simple coordinación, por ejemplo, *vid.* J. Ponce Solé, *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*, Madrid, 1996, pp. 109 y ss., quien además busca los límites jurídicos incluso del citado artículo 59 (y con ello de toda posible coordinación) a efectos de dejar a cubierto la autonomía local frente a toda posible injerencia estatal o autonómica. De ahí que descarte, por esta vía, toda posibilidad de clasificación o calificación del suelo a través de planes autonómicos de coordinación. De ahí también que considere este mecanismo de la coordinación como simple directriz. Sobre este debate también A. Menéndez Rexach, “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, *DA*, 230-231, 1992, pp. 229 y ss.; también L. Morell Ocaña, en la misma *DA* 230-231, 1992, pp. 75 y ss.

Supremo mantienen que no se infringe el citado principio, ya que los Planes insulares de Ordenación Territorial, creados por la ya derogada Ley 1/1987, de 13 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Canarias:

[P]ueden clasificar y desclasificar suelo, regular usos e intensidades y establecer estándares urbanísticos, siempre que ello sea necesario para el cumplimiento de las finalidades que a estos instrumentos (que son a la vez instrumentos de ordenación territorial y de ordenación urbanística) señala aquella norma.

Además:

[L]a competencia urbanística y de ordenación territorial es hoy una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (artículo 148-1-3 de la CE, artículo 29-11 del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Canarias de 10 de agosto de 1982 y STC 61/1997, de 20 de marzo [RTC 1997, 61]). En consecuencia, las Comunidades Autónomas pueden configurar en su normativa figuras de planeamiento o de ordenación distintas a las conocidas en la legislación estatal, que en este aspecto es sólo supletoria, y, entre ellas, planes que se superpongan a los meramente locales, en aras de intereses supramunicipales.

No obstante, el argumento decisivo, en aras de declarar no violada la autonomía local, sería aquél según el cual el Ayuntamiento de M. participó en la elaboración del citado PIOT:

Se ha dicho en el pleito (sin contradicción) que los días 12, 24 y 29 de octubre de 1991, se celebraron diversas reuniones entre el Cabildo y el Ayuntamiento de M., a las que asistieron representantes políticos y técnicos de ambas Corporaciones.

En este sentido, el Tribunal Supremo, en esta sentencia, termina apoyándose, para ello, en otra STS de 16 de julio de 2002 donde, después de afirmar y admitir (como en la STS de 20 de febrero de 2003) que los planes de ordenación territorial pueden contener determinaciones urbanísticas, conforme a lo previsto en la legislación canaria por entonces reguladora (artículos 13 y 9.5 de la hoy derogada Ley Canaria 1/1987, de 13 de marzo), afirma que:

[E]s preciso no perder de vista que la aprobación del PIOT de Lanzarote comportó (salvo las modificaciones introducidas por el Gobierno Canario) un acuerdo máximo de los diversos alcaldes de los municipios de la Isla, representantes del sentir municipal, quienes por razones de coordinación y eficacia y en aras de los intereses de la Isla globalmente considerada han superado un planteamiento que contemplara aisladamente y sin esa visión global las potestades estrictamente locales. Sólo desde una perspectiva que analice todos estos extremos puede darse respuesta a la problemática planteada. Desde esa

perspectiva global isleña esta Sala entiende que no concurre la vulneración de la Autonomía local alegada.

En otra sentencia (de 6 de mayo de 2002 [RJ 2002, 6908], recurso de casación núm. 4033/1998) el Tribunal Supremo se enfrenta también (al igual que en la STS de 20 de febrero de 2003, idéntico ponente) con la impugnación de la aprobación definitiva del Plan Insular de Ordenación territorial de Gran Canaria por el mismo Decreto 7/1995, siendo esta vez parte recurrida el mismo Ayuntamiento de M., ya que la sentencia de instancia estimó en parte el recurso del citado ayuntamiento.

La estimación se debió especialmente a cuestiones procedimentales: “la existencia de modificaciones sustanciales en el PIOT debió dar lugar a nuevas audiencias”.

El Tribunal Supremo, después de centrar el asunto, verifica que el Derecho aplicable invocado como ratio *decidendi* del litigio en el TSJ, es derecho autonómico, por lo cual el TS no puede entrar en el fondo del asunto. Desde luego, esta situación va a ser cada vez más característica en el ámbito urbanístico, una vez se ha afianzado la legislación autonómica, bloqueándose de esta forma el acceso al Tribunal Supremo.

Así pues, en ambos pronunciamientos el Tribunal Supremo confirma la sentencia impugnada del TSJ canario. Si en la primera de las citadas vencen la Administración Autonómica y el Cabildo es por no vulnerarse el principio de autonomía local, ya que se había dado suficiente participación a las entidades locales. Si en la segunda de las citadas vence la Administración local, es por no haberse dado audiencia suficiente en el procedimiento de aprobación del plan territorial.

Se admite, pues, la legitimidad de las regulaciones puramente urbanísticas previstas en los planes de ordenación territorial, ya que las Comunidades Autónomas tienen competencias legislativas para prever este tipo de regulaciones.

Otras sentencias se mueven dentro de una misma órbita formal o competencial. Así, el TS anula el ejercicio de las actuaciones sectoriales de la Administración del Estado (una orden que señala nuevas zonas de seguridad de las baterías de costa de una Zona Militar) por el hecho de no haberse dado audiencia al Ayuntamiento y por haber desconsiderado el Plan General de Ordenación Urbana vigente en el Municipio (STS de 30 de noviembre de 1993).

En cambio, la STS de 18 de abril de 2016 (RC 1732/2014, FJ 5.º) desestima el recurso de un ayuntamiento contra un plan supramunicipal, pese a reconocer que la participación del Ayuntamiento no fue más que “testimonial” ya que no

se ostenta un derecho a que las alegaciones deban ser aceptadas, además de que no se acredita que no existan intereses supralocales.

Por otra parte, la sentencia del TSJ de Palma de Mallorca, de 31 de julio de 2002 niega la validez de ciertos Acuerdos de la Administración Autonómica, de carácter cautelar, por los que se suspendía la vigencia del planeamiento municipal, por carecer dicha Administración de competencia para ello en el momento de dictarse el Acuerdo (igualmente, STSJ de Baleares de 3 de diciembre de 2002).

A veces el plan que interfiere en la autonomía local no será puramente territorial sino ambiental, pero no procede (con éxito) la invocación de la autonomía local si hubo participación suficiente del Ayuntamiento (STC 95/2014).

## **2.3 La necesidad también de criterios materiales que completen el criterio formal de la participación adecuada**

### ***2.3.1 La adecuación del grado de vinculación con el concreto carácter directriz del instrumento de ordenación territorial***

Sin perjuicio de la virtualidad de la jurisprudencia que se fija en el criterio procedimental o formal de la participación local en los procedimientos autonómicos de aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio, sería conveniente a mi juicio fijar también un posible límite de carácter material para medir la legalidad de los planes de ordenación territorial en cuanto a las regulaciones de contenido puramente urbanístico.

Así pues, junto al criterio formal o procedimental de la debida participación de las Administraciones locales (u otras entidades) en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación, existirían criterios jurídicos, materiales o de fondo, igualmente relevantes desde el punto de vista de su aplicación práctica, para dilucidar la legitimidad de las regulaciones, de contenido puramente urbanístico, de los planes de ordenación territorial.

Me refiero, primero, a la validez práctica del criterio material a cuyo tenor los instrumentos de ordenación del territorio serán vinculantes para los planes urbanísticos de forma congruente con su concreto carácter directriz (criterio que encuentra refrendo en los artículos 6.2 de la Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio de Castilla y León y 9 de la Ley gallega 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio, por ejemplo<sup>16</sup>).

<sup>16</sup> En concreto, afirma la Ley gallega de ordenación, *cit.*, que “las determinaciones contenidas en las directrices de ordenación del territorio tendrán, en todo caso, la fuerza vinculante que sea congruente con su función de instrumento directriz” (artículo 9); “las determinaciones de los

Este criterio teleológico permite observar si el instrumento territorial es congruente con los concretos fines supralocales que aquél representa. Es evidente que estamos ante un criterio tan operativo como posiblemente excepcional, en el sentido de que lo normal será la legitimidad de las regulaciones de los planes de ordenación del territorio desde este punto de vista.

No obstante, especialmente en los casos en que ha existido participación de la entidad local afectada, pero no ha habido consenso pleno, este criterio material puede ser interesante en un plano judicial. Lógicamente, puede en efecto ocurrir que los planes de ordenación territorial se aprueben sin considerar las observaciones de las entidades locales, esto es, sin el debido consenso, a pesar de que haya podido existir participación.

Es preciso tener en cuenta que los instrumentos de ordenación territorial se aprueban previa consulta de las entidades locales, pero las alegaciones de éstas dan lugar a “las modificaciones que procedan”, reservándose la Comunidad Autónoma la redacción del contenido final de dichos planes o instrumentos.

Puede afirmarse (STS citada *supra* de 20 de febrero de 2003) que los instrumentos de ordenación del territorio pueden clasificar y desclasificar suelo, regular usos e intensidades y establecer estándares urbanísticos, “siempre que ello sea necesario para el cumplimiento de las finalidades que a estos instrumentos (que son a la vez instrumentos de ordenación territorial y de ordenación urbanística) señala aquella norma”.

Diríamos que los planes de ordenación serán vinculantes si cumplen con la “finalidad que constituye su razón de ser”.<sup>17</sup>

La praxis judicial pone de manifiesto que se enjuicia la adecuación con la norma del tipo de plan territorial de que se trate en virtud del sentido norma-

---

planes territoriales integrados tendrán la fuerza vinculante que sea congruente con su funcionalidad” (artículo 14.1), etc.

<sup>17</sup> En este sentido, la STC 40/1998, de 19 de febrero (RTC 1998, 40), aunque relativa al caso (comentado también *supra*) del sometimiento a licencia municipal de las obras de interés general (en este caso, portuarias) se apoya en un interesante criterio teleológico, en la línea de las reflexiones que estamos realizando, según el cual la legitimidad de las normas que autorizan al Estado a asumir la competencia para realizar obras y modular las competencias urbanísticas de los municipios (por ejemplo, sustituyendo la licencia por un informe previo cuando existan razones que así lo justifiquen) no depende del espacio físico donde las obras tengan que realizarse sino de la finalidad que constituye su razón de ser (por consiguiente, las obras no estrictamente portuarias a realizar en la zona de servicio del puerto sí estarían sometidas a licencia municipal). Llevando esta *ratio* a nuestro tema, diríamos que la vinculación de la ordenación territorial rige con carácter general, pero se referiría, igualmente, a la finalidad que constituye su razón de ser, ya que de lo contrario terminaría primando la voluntad local (el Plan General).

tivo con que en la ley se haya configurado el plan territorial en cuestión. De este modo, solo se justificará un plan territorial cuando contemple ordenación detallada si tal ordenación se dispone por la norma aplicable como constitutiva de dicho plan. Así la STSJ 966/2015 de Asturias de 23 de diciembre de 2015 (RJCA 2016, 83) desestima el recurso interpuesto contra la aprobación definitiva del Plan Territorial Especial del Área de Tratamiento Centralizado de Residuos de Asturias. Señala, entre otras cuestiones, que, conforme al artículo 38 del TROTU, desarrollado por el artículo 74 del ROTU, los planes especiales territoriales tendrán cabida cuando las directrices de ordenación territorial consideren necesario el establecimiento de preceptos de contenido urbanístico directamente aplicables o por el contrario resulte necesario dar un contenido más detallado a la ordenación territorial. Ahora bien, en el caso enjuiciado, en el plan impugnado concurren los requisitos establecidos en dichas normas, en tanto contiene una ordenación detallada que justifica la opción de la Administración de aprobar el Plan. Por otro lado, se ha cumplido el trámite de información pública recogido en el artículo 9.3 de la Ley 9/2006, sobre Evaluación medioambiental de determinados planes y programas, al haberse publicado en el BOPA, donde se anunció a todos los interesados la posibilidad de conocer el texto íntegro del informe de sostenibilidad medioambiental del Plan del área de tratamiento de residuos de Asturias, señalando la dirección física y el servicio administrativo en donde se podía tomar vista del expediente.

Insistiría en la conveniencia de ir elaborando un criterio que nos sirva para precisar un límite último material u objetivo de la ordenación territorial a favor de la ordenación urbanística local, es decir, un criterio que nos sirva para determinar el ámbito propio del plan territorial. La cuestión es importante porque es aventurable que en el futuro las Comunidades Autónomas van a tomar un papel cada vez más activo en esta materia de ordenación territorial invadiendo posiblemente ámbitos claramente urbanísticos.

En parte, todo ello se producirá porque existe una necesidad de una regulación o planificación autonómica de este tipo. Se advierte incluso una tendencia en algunas leyes autonómicas de incorporar en la ordenación del territorio (tradicionalmente algo abstracta) mecanismos que le otorgan una virtualidad claramente práctica, tales como instrumentos sancionadores o incluso regulaciones de “gestión” de los planes de ordenación territorial a modo de la gestión propiamente urbanística (Rando, 2020).

En especial, este criterio material sirve, de nuevo, para atenuar el carácter vinculante de la ordenación del territorio.

Dicho con el máximo posible de expresividad, el dilema es, pues, que, si la ordenación del territorio no vincula al urbanismo, dicha ordenación *sirve para poco o nada*, pudiendo permanecer en un ámbito abstracto o especulativo. Y, por contrapartida, de afirmarse dicha vinculación se plantea el problema jurídico del posible exceso regulativo de los planes de ordenación del territorio.

Pero también podrá manifestarse el interesante problema del posible “defecto regulativo” de este tipo de planes, cuando no aborden las materias que tienen que regularse. Este último planteamiento también debe en el futuro perfilarse, desde un punto de vista procesal, ya que tampoco es descartable que a las entidades locales interese que se regule adecuadamente, por la Comunidad Autónoma, el marco general territorial.

En general, sobre un juicio de adecuación o proporcionalidad de las normas territoriales, un problema que se puede plantear es el de las posibles restricciones desproporcionadas. Por ejemplo, la STSJ de las Islas Baleares 357/2017, de 25 de julio de 2017 (recurso 162/2016) levanta la suspensión de la implantación o ampliación de grandes equipamientos comerciales en Mallorca al anular el artículo 4-1 y la Disposición Final de la Norma Territorial Cautelar previa a la formulación del Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca por vulnerar la competencia y no guardar, como medida restrictiva que es, la necesaria proporcionalidad. Y es que, para que una restricción a la libre competitividad esté justificada, no basta con enumerar determinados ámbitos del interés general, como la preservación del patrimonio histórico artístico, o la ordenación territorial; al contrario, el interés general que supone la actividad económica del comercio solo puede ser limitado de forma excepcional y motivada, y la Norma Cautelar no motiva las razones de la limitación que impone, como tampoco argumenta cuáles son las razones para someter la limitación a un plazo tan amplio como el de tres años. La Memoria de la Norma intenta justificar la ordenación de los equipamientos comerciales en razones de interés general relacionadas con la distribución comercial en un ámbito territorial limitado, razón que, aun siendo cierta, no justifica la prohibición, al no ser ésta proporcional ni haber sido convenientemente motivada por no identificar el objetivo pretendido y el porqué de la decisión restrictiva adoptada. Siendo que por ley lo que está prohibido es que los grandes establecimientos comerciales se ubiquen en suelos rústicos, al venir solo permitidos en suelos urbanos que tengan la condición de solar, ello impide estimar acorde a la legalidad una prohibición de implantación o ampliación basándose en razones de protección medio ambiental, en lo que se refiere a preservación del suelo rústico, patrimonio histórico y artístico. En definitiva, la suspensión del

otorgamiento de autorizaciones para la implantación y la ampliación de grandes establecimientos por el plazo de tres años es contraria a Derecho por resultar desproporcionada e irracional al no poderse justificar en razones de interés general. No se ha motivado la proporcionalidad de las medidas adoptadas que justifiquen la restricción temporal adoptada.

### **2.3.2 La precisión del grado de vinculación (“plena, básica u orientativa”)**

La vinculatoriedad no impide, y éste es otro criterio material importante, que se maticen o presenten distintos grados de vinculación en función de las regulaciones autonómicas posibles. De hecho, algunas legislaciones distinguen diferentes grados de vinculación en este sentido.

Es ésta la forma en nuestro Derecho de solucionar los problemas que se plantean, es decir, observando, en el caso concreto, posibles excesos de los planes de ordenación territorial, dejando clara su vinculación jurídica.

En efecto, ha llegado a matizarse la vinculación del planeamiento local, estableciendo, de forma interesante, ciertos grados de vinculatoriedad: “vinculación excluyente, alternativa u orientativa”, decía el preámbulo de la ya derogada Ley 7/1990 de Ordenación del Territorio cántabra.

La Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio de Castilla y León en su preámbulo y en su artículo 6.3 prefiere hablar de “vinculación plena, básica u orientativa”.

Esta vía de matizar el grado de vinculatoriedad de los planes de ordenación territorial debería, a mi juicio, generalizarse por ser correcta jurídicamente, ya que es sensible con la autonomía local, distinguiendo entre distintas situaciones posibles, a efectos de afirmar la vinculación matizada o plena de la ordenación territorial por referencia a la urbanística (en función de si la materia vinculada es más o menos local), y permite cauces de control sobre su adecuación y exceso.

### **2.3.3 Mayores o menores exigencias en función del tipo de suelo**

Especial significación tiene el hecho de que los instrumentos de ordenación del territorio también pueden clasificar el suelo siempre que estén habilitados para ello en la legislación específica. Así lo establece por ejemplo la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León [artículos 14.2.d), 17.1.h)] y la Ley de Urbanismo (artículo 10) y su Reglamento (artículo 21.2).

Es “significativo” porque la clasificación del suelo es materia propiamente urbanística. La posibilidad de que, desde la ordenación del territorio, se clasi-

fique el suelo ha de estar compensada con otros criterios que reequilibren el sistema jurídico y sirvan de contrapeso. A mi juicio, por propia coherencia con el sentido de la ordenación del territorio, estos otros “criterios” por referencia al tipo de suelo son los siguientes:

- i. Primero, en cuanto al suelo no urbanizable o rústico, la repercusión de la ordenación del territorio podrá ser mayor que sobre el suelo urbanizable o urbano, ya que la ordenación del territorio calza especialmente, como es sabido, con este tipo de suelo donde priman aspectos de ordenación general territorial tales como el medio ambiente o las infraestructuras entre otros. De ahí que las determinaciones procedentes de instrumentos de ordenación del territorio (o la propia clasificación en este ámbito) podrán gozar de una presunción en su favor. Desde luego, el suelo no urbanizable es un campo propio de actuación de los planes de ordenación del territorio, aunque no debe desde luego descartarse su aplicación en otros tipos de suelo.
- ii. Segundo, cuando la clasificación del suelo, por los instrumentos de ordenación del territorio, quiera afectar al suelo urbanizable, y más aún al urbano, el menor radio de acción de la ordenación territorial podrá compensarse con una mayor motivación que justifique (o convenza sobre) la necesidad de una clasificación del suelo en el sentido que disponga el planeamiento territorial.

Comprobamos, pues, cómo la idea de vinculación de los planes de ordenación del territorio sobre los planes de ordenación urbanística presenta el problema del más que posible desapoderamiento de facultades urbanísticas de las entidades locales, para bien o para mal.

### ***2.3.4 La imposibilidad de dejar vacías de todo contenido las competencias locales***

No deberíamos incurrir en un posible “abuso de la ordenación del territorio”. Es decir, sin perjuicio de los fines loables que ésta representa, no podemos convertir dicha ordenación territorial en una especie de fórmula mágica que nos sirve para marginar todo tipo de actividad urbanística local. El *quid* de este criterio está en que puede ser ilegítima una ordenación territorial aun cuando sea fruto de competencias propias (infraestructuras, medio ambiente, turismo, etc.) por el hecho de identificar que las competencias locales han sido de facto anuladas o dejadas sin espacio. Estamos ante un criterio importante en la arti-

culación de competencias entre Administraciones y de arraigo constitucional y jurídico-comparado.

Generalmente, hablar de ordenación del territorio viene a ser una forma de introducir un nuevo régimen jurídico que suplanta tradicionales prerrogativas locales, como por ejemplo las de sujeción a licencia de las obras públicas. Por eso, constan fallos que anulan posibles prescripciones no debidamente justificadas sobre el urbanismo, provenientes del medio ambiente, en los excesos posibles. En este contexto puede citarse la STC 57/2015, en tanto en cuanto anula algunas regulaciones del Plan de Ordenación del Litoral (plan territorial al que se otorga rango de ley) cuando se considera que la regulación autonómica ha de anularse por no apreciarse intereses supramunicipales que justifiquen una determinación urbanística y por cegar por completo las libertades de crecimiento urbanístico de forma contraria a la autonomía local:

Distinto es el caso del artículo 45.3, donde el legislador autonómico niega todo margen de opción al municipio pues establece que el planeamiento “dirigirá los crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves”. No cabe vislumbrar en este precepto presencia alguna de intereses supramunicipales que justifiquen una determinación urbanística que se impone al ayuntamiento por encima de cualquier consideración sobre las características físicas del terreno objeto de su actuación. Se ciegan por completo las libertades de crecimiento urbanístico en unos términos tales que niegan la autonomía municipal y conllevan, por tanto, la necesaria declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto legal<sup>18</sup>.

Igualmente, el régimen tradicional urbanístico o local de sujeción a licencia consigue eludirse con el nuevo Derecho de la ordenación territorial que, para

<sup>18</sup> Asimismo: “En cuanto al artículo 51.3, hemos de dar la razón a los recurrentes cuando denuncian que habilita al Ejecutivo autonómico no solo a prescindir de la clasificación urbanística del suelo en el diseño y ejecución de sus políticas sectoriales con incidencia territorial sino incluso a prescindir de las determinaciones aparentemente vinculantes de la propia Ley habilitante. Lo primero supone un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente, lo que representa una quiebra injustificada del principio de autonomía, “que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución”, según dijimos en las SSTC 4/1981, FJ 3; y 214/1989, de 21 de diciembre (RTC 1989, 214), FJ 13 c). Lo segundo trastoca el sistema de fuentes y, muy particularmente, el principio de primacía de la Ley, postulado básico de un Estado de Derecho (art. 1.1 CE), como advirtiera este Tribunal en la STC 34/1995, de 6 de febrero (RTC 1995, 34), FJ 3. El precepto legal permite que el Ejecutivo autonómico haga uso de esta posibilidad “para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública”, lo que abre la puerta a una amplia panoplia de excepciones a las determinaciones establecidas por el propio legislador.”

las grandes infraestructuras, excepciona el requisito de sujeción a licencia. Y la jurisprudencia del Supremo, numerosa sobre el particular, da buena cuenta de ello (SSTS de 3 de diciembre de 1982, de 20 de febrero de 1984, de 28 de mayo de 1986<sup>19</sup>, de 19 de junio de 1987, de 9 de diciembre de 1987, de 17 de julio de 1987, de 4 de abril de 1990, de 28 de septiembre de 1990<sup>20</sup>), ya que la única forma de conseguir la sujeción a licencia es afirmando el carácter urbanístico de la obra en cuestión. La propia Constitución da pie a este sistema distinguiendo entre ordenación del territorio y urbanismo. En fin, lo característico es que la legislación sectorial (de carreteras, de puertos, etc.) omita el presupuesto de la licencia.<sup>21</sup>

Así pues, a pesar del tenor del artículo 84.1.b) de la LBRL en sentido positivo, es preciso matizar, pues no requieren dicha licencia las obras públicas de interés general, tales como aquellas del Ente Público Aeropuertos Españoles, las obras portuarias, las hidráulicas (artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Acompañamiento a la Ley de Presupuestos para el año 1997; artículo 127.1 de la Ley de Aguas aprobada por RDLeg 1/2001, de 20 de julio)<sup>22</sup> o la construcción de una autopista<sup>23</sup>. O en materia de puertos el artículo 60 del Real Decreto Legislativo de 2011 establece que:

---

<sup>19</sup> A tenor de esta sentencia “es obvio que la realización de las obras de construcción de la autopista de Campomanes (Asturias) a León no puede calificarse de actividad puramente urbanística, en el sentido estricto del término, sino de gran obra a realizar por la Administración del Estado, por lo que no es necesaria la autorización o licencia de obras del Ayuntamiento de Lena, pues basta para ello con la aprobación del proyecto realizado por el Ministerio de Obras Públicas”. Véase también en este contexto la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de Asturias de 8 de mayo de 1984, comentada por T. Quintana López, “Las licencias urbanísticas municipales y las obras públicas”, *RAP* 1987, pp. 213 y ss.

<sup>20</sup> Esta sentencia de 4 de abril de 1990, aunque parte de la distinción entre “construcción del puerto en sí” y “actos de edificación y uso del suelo en cuanto a los terrenos ganados al mar por las obras que por accesión artificial pasan a integrarse en la zona marítimo-terrestre, momento en el que hay que observar la ordenación urbanística para los usos del suelo y edificación y es exigible la licencia municipal” afianza el régimen estatal en torno a la primera de las dos situaciones comentadas. Puede verse también la STS de 25 de enero de 1988.

<sup>21</sup> Sobre el particular también la STS de 28 de septiembre de 1990.

<sup>22</sup> En este sentido, la sentencia del TSJ de La Rioja de 23 de septiembre de 2002 afirma que la instalación de cable de fibra óptica no tiene carácter de obra urbanística, por tenerlo de ordenación del territorio que afecta a todo el país, estando entonces exento de licencia municipal (con numerosas citas jurisprudenciales del TS). Sobre la exención de licencia, puede verse S.E. FRANCO ESCOBAR, “Las obras, usos y actuaciones exentos de licencia urbanística”, *RDU* 349 2021.

<sup>23</sup> STS de 24 de noviembre de 1998: “la jurisprudencia del Tribunal Supremo (...) ha venido distinguiendo tradicionalmente, a los efectos de la necesidad de otorgamiento de la licencia municipal

[L]as obras a que se refiere este capítulo no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general.

Pero también hace lo propio la legislación autonómica. Por ejemplo, la Ley de la Comunidad Foral de Navarra 5/1992, de modificación de la Ley de Ordenación del Territorio, añadió un artículo 26 bis suprimiendo la necesidad de licencia municipal para obras incluidas en proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, y esta regulación se ha venido manteniendo hasta la actual Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra (vid. artículo 47).

Esta tendencia culminaría con la, en poco tiempo famosa, disposición adicional tercera de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública, donde se consigue generalizar el régimen de excepción de la licencia local.

La sujeción a licencia interesa a las Corporaciones locales (tal como reconoce la STS de 3 de diciembre de 1982), conforme a la “liquidación que por el concepto de derechos y tasas por la expedición de la licencia de obras” corresponde al Ayuntamiento.

En conclusión, a la luz de la jurisprudencia y de la legislación existentes, el esquema que conviene retener es el siguiente, presentado en torno a dos posibles planos que se superponen:

- i. Por un lado, el plano de la ordenación del territorio, con un régimen de no sujeción a licencia local, previsto para grandes infraestructuras públicas.
- ii. Por otro lado, el plano del urbanismo, con un régimen de sujeción a licencia.

---

de obras, los supuestos de ordenación urbanística en sentido estricto y la de ordenación del territorio, reconociendo como integradas en este último las grandes obras o construcciones de marcado interés público, que son de competencia estatal –artículo 149.1.24 de la CE– por su gran trascendencia para la sociedad, no pudiendo quedar frustradas por la voluntad municipal, y por ende su superior relevancia y trascendencia nacional hace que estas obras no se entiendan comprendidas entre las previstas en el artículo 180.2 de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 y no necesiten la previa obtención de la licencia municipal”. De ahí que esta sentencia concluya que la construcción de un edificio en el área de mantenimiento de una autopista sigue el régimen de la propia autopista, no siendo necesaria la licencia municipal (igualmente la STS de 7 de noviembre de 1998, contra una paralización municipal de la construcción de la autopista Villalba-Adanero).

### 3. RECAPITULACIÓN

Pese a los progresos en la materia de la ordenación del territorio esta sigue siendo algo burocrática y a veces alejada de la realidad social. La perspectiva de la práctica pone de manifiesto que la ordenación supralocal surge de la necesidad de articular proyectos empresariales y locales. La ordenación del territorio no debe descuidar esta dimensión de base apegada a la realidad del “proyecto supralocal”. Debería también pensar en dar solución a los problemas que se planteen en los Municipios y las empresas cuando aquellos tengan un carácter supralocal.

*Lege ferenda* surgen dudas de si la provincia no debería ser protagonista en la ordenación del territorio y no las CCAA, ya que se revela como entidad territorial adecuada a las necesidades supralocales que plantea la ordenación del territorio. La ordenación del territorio debería ser tema de diputaciones provinciales.

*Lege lata*, recapitulando, puede afirmarse la necesidad de una cierta intromisión de lo territorial en lo urbanístico, pero con criterios jurídicos, que afirman un cierto margen de sentido común en la comprensión y aplicación de los instrumentos territoriales y urbanísticos.

Todas estas afirmaciones corroboran a mi juicio el creciente interés jurídico de la ordenación del territorio. Los problemas que hemos comentado pueden ser problemas de especial actualidad en el nuevo Derecho urbanístico y seguramente van a necesitar también una atención especial de los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, quienes tendrán que ir precisando criterios jurídicos y poniendo límites y resolviendo litigios.

En el Derecho español se ha asistido a una progresiva eficacia de la ordenación del territorio. Un paso decisivo se ha dado durante los últimos años, apostándose (por las Comunidades Autónomas) por un modelo de vinculación normativa estricta (sin perjuicio de los matices o niveles o grados de vinculatoriedad, plena, básica, etc.) de los instrumentos de ordenación territorial sobre los planes urbanísticos. De esta forma, se consigue otorgar virtualidad práctica a la ordenación del territorio abriendo una interesante vía para avanzar en la práctica de la ordenación del territorio y superar las limitaciones del urbanismo y algunos de sus problemas tradicionales.

En algunas ocasiones ha llegado a hablarse incluso de una “gestión de la ordenación del territorio” de forma similar a como viene hablándose en nuestro Derecho urbanístico de gestión por referencia, hasta ahora, al urbanismo y los planes urbanísticos. La legislación valenciana fue un referente de estas tenden-

cias en el marco de dos figuras: primero los fondos de equidad territorial donde iban a parar asignaciones por consumo especial de suelo fijadas a través de unos umbrales y cuotas de sostenibilidad; y segundo el sistema de condicionar las reclasificaciones a la compra (por parte del beneficiado por la reclasificación) de igual número de metros cuadrados (a los reclasificados) de suelo no urbanizable protegido y entregárselo a la Administración gratuitamente. Pero la LOTUP 5/2014 derogó la legislación que preveía estos instrumentos sobre los que informamos en las pasadas ediciones de esta obra. De hecho, uno de los motivos de esta LOTUP parece ser relegar la posición privilegiada que en general venía teniendo la idea de gestión para otorgar mayor consideración al planeamiento, del que parte mediante una ordenación territorial que insiste ahora en la noción de sostenibilidad (dicha Ley ha sido después derogada por el TR-LOTUP, Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell).

Si bien es factible que los desarrollos técnicos hagan posible un futuro modelo urbanístico de transferencias o compensaciones urbanísticas de amplio nivel o amplia consideración, supralocal en algunos casos, en nuestro país existen aún resistencias significativas (muchas veces de la Administración local) frente a la ordenación del territorio y en especial frente al valor jurídico vinculante que a ésta le corresponde. Más bien, debe progresar adecuadamente la ordenación territorial, a costa de defender adecuadamente a las entidades locales. En tanto en cuanto se afirme una vinculación de lo territorial sobre lo urbanístico, deben existir medios de contrapeso o equilibrio del sistema, a favor de las entidades locales.

Pueden ser Estos, recapitulando, los siguientes:

- Necesidad de precisar el grado concreto de vinculación (plena, básica u orientativa) en los planes de ordenación territorial.
- Exigencia de motivación especial si se entra en la regulación del suelo urbanizable o urbano.
- Sujeción estricta de los planes de ordenación territorial a su concreta definición normativa.
- Limitación de la vinculación del plan territorial de forma congruente con su concreto carácter directriz y con los concretos fines locales que aquél represente.
- Participación adecuada de las entidades locales en los procedimientos de elaboración del planeamiento territorial.

- Aplicación de la técnica del informe para que el Municipio sea oído cuando van a ejecutarse obras públicas que le afecten.
- Imposibilidad de dejar vacías de todo contenido las competencias locales. Son estos mecanismos necesarios para reequilibrar el sistema. De lo contrario la aprobación de un plan de ordenación territorial, vinculante sobre lo local, sin la debida audiencia o consulta de los Ayuntamientos afectados, plantearía problemas de legalidad e incluso inconstitucionalidad.

#### **4. LISTA DE REFERENCIAS**

- García Valderrey, M. (2020). Audiencia singularizada a los Ayuntamientos afectados por instrumentos de ordenación territorial, *Práctica Urbanística*, (166).
- Gonzales-Berenguer, J. (1986). Sobre los planes directores territoriales de coordinación, *Revista de Derecho Urbanístico*, (97).
- Mora, J., Garrido, J. y Alexandre, R. (2019). *Planeamiento sectorial: recursos hídricos, espacio rural y fronteras*. Aranzadi.
- Rando Burgos, E. (2020a). *Régimen jurídico de la gestión territorial*. Editorial Tirant lo Blanch.
- Rando Burgos, E. (2020b). Áreas de oportunidad y Ordenación del Territorio en *Andalucía*. Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Rando Burgos, E. (2022). El planeamiento urbanístico a escala supralocal, *Práctica Urbanística*, (174).