

Estado autonómico y gobierno del territorio

LUCIANO PAREJO
ALFONSO

La economía de la organización y el funcionamiento del Estado Autonómico

La estructura y la lógica del Estado con la organización territorial del definido por la Constitución están determinadas, básicamente, por los dos siguientes factores:

a) La distribución del poder público constituido, es decir, de las competencias entre las distintas instancias territoriales.

b) La organización y el funcionamiento de cada uno de los subsistemas que dichas instancias territoriales forman como consecuencia y en su función justamente de su (nueva) condición de elementos de un específico sistema global, y, por tanto, la estructura (organización y funcionamiento) de éste último como tal.

Ambos factores dan lugar a dos órdenes diferentes de problemas. Como ha acabado por establecer reiteradamente el Tribunal Constitucional (por todas, STC 80/1993, de 8 de marzo) (1) la colaboración, la articulación recíproca, la interacción positiva y la acción conjunta operan sin perjuicio y con independencia del reparto territorial de

competencias (no interfiriéndolo); más aún, este reparto resulta ser condición y presupuesto de aquéllas relaciones. Sin embargo, ambos planos suelen confundirse o, cuando menos, no diferenciarse nítidamente en el tratamiento de las distintas cuestiones que suscita el Estado autonómico. Así ocurre cuando se trata de las de índole competencial, sobre las que frecuentemente se proyectan consideraciones de estructura, es decir, de organización y funcionamiento. La razón, que no justificación, de que ello sea así, radica en que el plano de la estructura alude al modo de ejercicio de las competencias, supuesta previamente su atribución.

La evolución del proceso de construcción del llamado Estado autonómico ha discurrido desde una fase inicial

(1) En su último fundamento jurídico se dice textualmente: «Al igual que en otras ocasiones, hemos afirmado (STC 80/1985, fundamento jurídico 2) que la necesidad de asegurar la acción conjunta, la información recíproca y la maximización de la eficacia no crea por sí misma competencia alguna para el Estado ni puede ser utilizada por éste para limitar indebidamente las competencias autonómicas. Todo ello, en fin, sin perjuicio del deber general de colaboración que necesariamente ha de presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, máxime cuando de actuaciones y actividades como las ahora examinadas se trata».

de predominio claro de la redistribución del poder según el esquema constitucional del bloque de la constitucionalidad, en razón de la enfatización del momento de «separación» de las piezas territoriales inherente al modelo constitucional, hasta la actual de afirmación decidida del concurrente momento de su «cooperación» o «interacción positiva», con independencia del grado de éxito en la práctica de semejante afirmación (2). En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se refleja, en efecto, la progresiva importancia otorgada,

(2) Una vez clarificados el marco de referencia y, por tanto, las reglas de juego del proceso de decantación del modelo territorial del Estado, se abre un período de consolidación caracterizado por el asentamiento de las Comunidades Autónomas y la normalización de su papel y espacio propios, no obstante la subsistencia de las disfuncionalidades derivadas de la enfatización de la separación entre las esferas de acción de las distintas instancias territoriales. Porque tales consolidación y normalización permiten que se abra paso a la consideración de las exigencias de la unidad, del sistema en su conjunto, fundamentalmente bajo las formas de la cooperación y la coordinación. Manifestaciones claras son el debate político y científico en torno a las técnicas correspondientes, tomando como referencia los sistemas y las soluciones federales, así como el esfuerzo en la praxis política y administrativa por superar o, al menos, paliar las disfunciones observadas, mediante la intensificación de la relación y la negociación. Destacables son, a este



desde la STC 18/1982, de 4 de mayo, al principio constitucional de colaboración interterritorial, que, aún no estando expresamente formulado en la Constitución, es concebido como inherente al modelo de Estado constituido (3).

Desde la perspectiva que aquí interesa, el orden político y la paz social establecidos y presididos por la Constitución descansan en el valor central de la dignidad de la persona y el libre desarrollo de su personalidad en sociedad (art. 10.1 CE) y persiguen como objetivo último —conforme expresa el preámbulo de la norma fundamental— el aseguramiento a todos de una dignidad de vida a través de la promoción del progreso de la cultura y de la economía. La acción del Estado, visto como organización compleja dotada de poderes para la continuación del proceso de integración social en el seno del orden fundamental, consiste, pues, en la máxima realización posible en cada momento histórico, simultáneamente (simultaneidad, en la que se expresa el valor de síntesis «calidad de vida»), de los sistemas de derechos y deberes constitucionales, de un lado, y de los principios-objetivos de política económico-social asimismo constitucionali-

último respecto, la reducción convenida de la conflictividad ante el Tribunal Constitucional y el desarrollo de mecanismos orgánicos y, sobre todo, funcionales (especialmente convenios) de colaboración y cooperación en asuntos compartidos, concurrentes o de interés común, y, en el plano legislativo, la regulación general de técnicas de relación interadministrativa, primero en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y luego en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. No puede, sin embargo, dejar de subrayarse el lado negativo de estos esfuerzos, que no es otro que, en general, el de la asistematicidad, el pragmatismo y la falta de transparencia de los procedimientos empleados, y, en el plano legislativo, la insuficiencia de las regulaciones establecidas.

(3) Además de la Sentencia citada en el texto, véase SsTC 64/1982, de 18 de octubre; 80/1985, de 4 de julio; 96/1986, de 10 de julio; 46/1990, de 15 de marzo; 64/1990, de 5 de abril, y 80/1993, de 8 de marzo, entre otras.

zados, de otro. El segundo de estos sistemas aparece vertebrado, en lo que ahora importa, en torno a los tres ejes que definen el progreso o desarrollo económico-social (en la compleja determinación resultante de los artículos 40, 129 y 130 CE), la conservación y mejora del medio ambiente (art. 45 CE) y la dignidad y la adecuación de la residencia y habitación (art. 47 CE); ejes, cuyo juego recíproco obedece en último término a una tensión dialéctica entre los valores de desarrollo o crecimiento económicos y de preservación del medio natural. Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en su Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, con la decisiva precisión de la inexistencia de prelación general alguna entre ellos en la norma fundamental y el mandato implícito en ésta -vinculante para las decisiones de los poderes constituidos y, especialmente, del legislador- de la compaginación de los mismos en cada caso de forma adecuada.

La calidad de vida que aspira a proporcionar el orden jurídico-político se desagrega, pues, en dos valores-bienes más precisos, no jerarquizados entre sí y cuya simultánea máxima realización (en términos de compaginación satisfactoria) es presupuesto mismo de la efectividad de aquel otro más general o abstracto. Tales valores-bienes poseen una lógica distinta y propia, que se traduce en su preferente operatividad —en la dimensión organizativa del Estado— en diferentes escalas. Mientras el desarrollo-crecimiento económico requiere, por sus propias características, una escala lo más amplia posible, la preservación del medio natural no puede prescindir -por su dependencia de las condiciones de los ecosistemas- de escalas o ámbitos espacialmente acotados, por no hablar de la vinculación a circunstancias muy localizadas del valor relativo a la vivienda adecuada. Se explica, así, que la Constitución, por lo que hace a la economía, haga gravitar la unidad constitucional sobre la unidad del orden económico y del mercado,

atribuya los aspectos generales, básicos y de coordinación a las institucionales nacionales y contemple incluso instrumentos de planificación general (arts. 148.1.13 y 149.1.13, en relación con el 131 CE), mientras que en lo atinente al medio ambiente, la ordenación de los recursos naturales y la vivienda adopte una solución notoriamente más descentralizada (arts. 148.1.3 y 149.1.23 CE).

En todo caso existe, según lo dicho, una correspondencia entre las vertientes sustantiva y organizativa del orden constitucional, por lo que las competencias atribuidas a los poderes constituidos en las materias relacionadas con los valores analizados están servicialmente vinculadas a éstos, con la consecuencia de que la capacidad ordenadora específica de los mismos repercute inevitablemente en tales competencias. Estas no pueden ser, ni son, por ello, iguales a las que resultan de la normal u ordinaria disección de la realidad en sectores para el desarrollo de la acción de los poderes públicos, pues pretenden justamente superar la inevitable parcialidad o sectorialidad propia de ellas mediante la colocación de la referida acción, además y también, en una perspectiva global o integradora; la perspectiva que proporcionan, cabalmente, los valores de que se trata y, en particular, el territorio. Son, consecuentemente, competencias «horizontales» a las que, en paralelo al plano del orden constitucional material y para su más adecuado servicio, corresponde con naturalidad una función de «organización» de las competencias «sectoriales». Dicho esto lo está también, por tanto, que las primeras juegan, en el funcionamiento del Estado complejo autonómico, como piezas de «articulación» de las distintas políticas públicas, lo que vale decir como elementos de condensación de los intereses colectivos de las comunidades territoriales en que se articula dicho Estado. En consecuencia, su razón de ser reside la racionalización de los procesos de toma de decisiones y de actuación del Estado, en

un doble sentido: a) asegurando la coherencia entre sí de las políticas públicas en el seno o al interior de cada uno de las instancias territoriales, es decir, posibilitando en cada una de éstas la formación de una suerte de política global; y b) sirviendo de ejes privilegiados (no exclusivos) de interconexión y coordinación de las políticas de las diferentes instancias territoriales. Sólo así, en efecto, puede llegar a adquirir una precisa lógica el complejo juego dinámico de la pluralidad de competencias públicas derivadas de la doble distribución vertical (división sectorial) y horizontal (división territorial) del poder público y tomar forma el Estado en su conjunto o como sistema (interacción positiva de los subsistemas territoriales).

Además, la distribución entre las instancias territoriales de las competencias horizontales no es casual, sino inherente al pluralismo territorial propio del Estado autonómico. La asignación de dichas competencias responden (al menos por lo que hace a la responsabilidad principal sobre la correspondiente política: económica, de utilización racional de los recursos y preservación del medio ambiente y de habitación-residencia) a la identificación de los correspondientes valores-bienes constitucionales con intereses básicos de las comunidades nacional, autonómica y local. En ella se manifiesta, pues, una opción constitucional excluyente de la posibilidad de realización del orden fundamental (en último término, la calidad de vida) como resultado de la acción independiente y aislada de cada una de las instancias territoriales de la organización del Estado y exigente, por tanto, de la combinación específica y cooperativa de la actuación de todas ellas en términos de lealtad y desde la idea de su complementariedad en y desde su diferencia.

Caer por su peso, así, la íntima dependencia entre reparto y desarrollo correctos de las competencias-políticas y adecuado grado de colaboración y co-

operación interterritoriales en el Estado autonómico. El aún deficiente estado de desarrollo, institucionalización y práctica de las técnicas de cooperación, colaboración y coordinación, como resultado sin duda de la específica lógica seguida en la construcción del Estado autonómico, viene incidiendo negativamente en la coherencia de las políticas públicas y, por tanto, en la efectividad del orden constitucional, con especial repercusión en el ámbito de la racional utilización de los recursos naturales y, más concretamente, de la organización del espacio o del territorio; ámbito que, por la propia naturaleza de las cosas, impone la concurrencia en la acción de todas las instancias territoriales. De ahí que en el se manifieste con especial intensidad el déficit que aún se padece en punto al esencial principio en los Estados altamente descentralizados acuñado por los alemanes como *Einigung zum Gesamterfolg* (unión para el éxito de conjunto).

De todas formas, no puede perderse de vista que tampoco las aquí calificadas como competencias horizontales representan espacios decisionales y de acción claramente diferenciados y separados entre sí. Antes bien éstos se ofrecen íntimamente imbricados, formando prácticamente un continuum, lo que hace de dichas competencias elementos claves para la recuperación, en el decisivo momento dinámico de funcionamiento del Estado articulado sobre el pluralismo territorial, de la unidad de la Administración (4). De entre

(4) Se entiende aquí por unidad de Administración no un principio organizativo interno de ésta, ni tampoco una idea o regla de política de organización del poder público administrativo en su conjunto, sino más bien un principio inherente a todo sistema pluralista, conforme al cual ese su pluralismo no diluye su condición sistémica, ni su idoneidad para la persecución de objetivos comunes y la consecución de los resultados correspondientes. Un tal principio debe entenderse inherente a nuestro Estado, en cuanto éste aparece organizado por un único orden constitucional.

las competencias-políticas de este tipo destaca sin duda la de ordenación territorial, en tanto que su vocación es la de servir de locus idóneo para la armonización (compaginación, en la terminología de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional) entre las exigencias del progreso o crecimiento económicos y las de la preservación del medio natural, especialmente de la utilización racional de los recursos naturales (claramente hoy, una vez asumida la filosofía del llamado «desarrollo sostenible»), a través de la organización del espacio o del territorio.

El territorio, la política territorial y las competencias de ordenación territorial

Destaca así la importancia del concepto mismo de territorio. Este no es, para la Constitución y según resulta de sus artículos 45 y 47, de un lado, y 148.1.3, de otro, únicamente el suelo; se asume en ella más bien, huyendo de cualquier visión simple y reduccionista, un concepto amplio, a tenor del cual el territorio es prácticamente el mundo en el que está y al que se enfrenta el hombre, el conjunto de los recursos naturales que integran su medio vital y, hablando en términos de Derecho, el mundo de las cosas (básicamente las inmuebles) en sentido jurídico. De ahí justamente el amplio significado que tiene la expresión francesa «aménagement du territoire», incorrectamente traducido entre nosotros como «ordenación del territorio». Consecuentemente, el territorio representa la dimensión espacial de toda actividad, pública o privada, lo que justifica desde luego la muy amplia definición que de el consagra la Carta Europea de Ordenación del Territorio (5) y determina la pertinencia de ésta en nuestro Derecho.

Desde el punto de vista no tanto de la acción concreta de directa utilización o

aprovechamiento del territorio por los distintos agentes (públicos o privados), sino más precisamente del de la ordenación, regulación, dirección o gobierno de esa acción, es claro que los poderes públicos capaces de efectuar tal ordenación o gobierno tienen encomendada la producción y de hecho producen:

a) Diversas políticas públicas que inciden o repercuten en el territorio (esta comprobación elemental remite a la construcción territorialmente plural del Estado, es decir, a la coexistencia de diversos gobiernos sobre una población y un territorio únicos), es decir, el gobierno sobre el territorio; y

b) Una política específicamente territorial, es decir, dirigida justamente a la racionalización del conjunto de las políticas y, por tanto, acciones públicas en la medida misma de su repercusión en el territorio, lo que vale decir el gobierno del territorio.

Resulta así la doble componente de la ordenación del territorio a la que alude la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio: dicha ordenación es desde luego, y conforme al texto constitucional, una competencia, pero sin reducirse por ello a una técnica, por ser también necesariamente una política de gran amplitud, la amplitud que le otorga cabalmente la Carta Europea antes mencionada.

(5) La citada Carta Europea, aprobada en 1983, define la ordenación del territorio como la expresión física o espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad y destaca su naturaleza funcional compleja, tributaria de diversas perspectivas y disciplinas, así como su finalidad de consecución de un desarrollo equilibrado del territorio a través de una adecuada organización de la utilización humana de éste.

El proyecto de Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo presentado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid a la Asamblea de Madrid, actualmente en trámite en ésta, invoca expresamente dicha Carta en su Exposición de Motivos como fundamento de la regulación de la ordenación territorial que pretende establecer.

La ordenación del territorio es, pues, una competencia y una política o, si se prefiere, una política y una competencia. Lo decisivo es, sin embargo, que, en cuanto competencia, no puede desarrollarse y ejercerse sino teniendo en cuenta que está al servicio de aquella política, justamente para lograr la compatibilización, composición o armonización (en definitiva, la coherencia, que no es otra cosa que la racionalidad de que habla la Constitución) de las políticas emanadas de los diversos gobiernos que se superponen sobre el territorio (y la población). Es evidente, en efecto, que este fin de la ordenación territorial como compleja política pública (que se sirve instrumentalmente de las distintas competencias, pero fundamentalmente de la competencia de ordenación del territorio o, más precisamente, de las competencias de ordenación física: la de ordenación del territorio en sentido estricto y la de urbanismo) requiere la adopción de decisiones fruto de una ponderación y valoración previas de los intereses que se hagan presentes, concurrentemente, en la utilización o el destino de los recursos naturales, del medio físico; ponderación y valoración, para las que vale como modelo de referencia el establecido para la resolución de colisiones, conflictos o tensiones entre derechos fundamentales, libertades públicas o bienes constitucionalmente protegidos y, por tanto, también 1.º la distinción al efecto entre un núcleo esencial (resistente e indeformable en toda colisión) y un contenido restante (flexible y moldeable o adaptable en caso de conflicto o colisión); y 2.º la afirmación de que el resultado de toda composición o armonización (la solución final) debe actuar sobre el segundo término de la precedente distinción, dejando siempre intocado e indemne el primero de ellos (lo que significa en el terreno que nos ocupa: interdicción del sacrificio del núcleo último o esencial de todas las competencias concurrentes —en tanto que serviciales de los

intereses presentes y considerados— como límite de la operación de ponderación conducente a la formalización de la política de ordenación del territorio). En definitiva, pues, en el caso de la ordenación territorial se está ante una variante —aunque sin duda esencial y especialmente exigente, por razón de la naturaleza y características del territorio, es decir, de los recursos naturales— de la necesaria coordinación y coherencia de la acción del conjunto de los poderes públicos, aspecto clave de los Estados descentralizados territorialmente, como ya ha quedado antes razonado. La peculiar tensión entre los valores de la territorialidad o globalidad (racionalidad total desde el punto de vista del medio físico) y de la sectorialidad (racionalidad propia de cada objetivo concreto), que alude a la distribución del poder y a la división organizativa de este por responsabilidades, proporciona a la aludida variante su especificidad.

Pero la complejidad propia de la ordenación territorial no acaba en lo dicho. Se enriquece aún más por el hecho de que el título competencial material relativo al gobierno del territorio se desagrega hoy —tras la Constitución— en dos títulos formales: la ordenación del territorio y el urbanismo (art. 148.1.3 CE). La política derivada del gobierno del territorio debe acometer, pues, no sólo la coordinación, en su dimensión espacial, del conjunto de las políticas de los gobiernos territoriales en cuanto tales, sino también la articulación de dos políticas-competencias específicas, dotadas de la misma lógica básica y capaces por ello de instrumentar dicha coordinación, aunque con vocación diferenciada en la determinación formal del gobierno del territorio. Esta articulación demanda a todas luces una nueva configuración de la ordenación territorial o física, que supere la confusa situación actual, impidiendo de un correcto despliegue de aquel gobierno del territorio.

La ordenación del territorio y la ordenación urbanística; su deslinde y articulación recíproca

La de la economía y lógica de la ordenación territorial o física es, en efecto, una cuestión pendiente aún hoy de definitiva clarificación y cuya indefinición ha venido originando problemas en la interpretación y aplicación de los distintos institutos y técnicas urbanísticos, a los que se ha añadido —tras la Constitución de 1978— el de relación y articulación con la ordenación del territorio.

Se hace precisa desde luego una redefinición del urbanismo, para lo que es preciso partir de un concepto de éste no relacionado con la urbanización (la generación de suelo integralmente urbanizado). Justamente ésta relación es la que ha permitido «acantonar» el urbanismo propiamente dicho (el juego conjunto y trabado de todas las técnicas legales) en unas determinadas clases de suelo (las de vocación urbana actual o futura) y el vencimiento de la gestión del lado del «ensanche» o producción de «nueva ciudad».

Urbanismo es hoy, y así debe ser en todo caso concebido, no tanto la cifra última de una serie de técnicas para la generación de ciudad, de espacio urbano «llave en mano», cuanto más bien una específica perspectiva (justamente la de los aprovechamientos urbanísticos) para la organización y el funcionamiento del gobierno del entero territorio con la finalidad de la racionalización de la utilización de éste.

En la concepción del urbanismo así apuntada luce de suyo la interconexión con el gobierno, es decir, el régimen locales; interconexión resultante de la naturaleza misma de las cosas, pero que quedó seriamente afectada en los años cincuenta con la separación orgánica de las políticas de la vivienda primero y el urbanismo después respecto de la política interior, sin que desde entonces se haya hecho esfuerzo alguno por su establecimiento o siquiera mejora.

En punto a la relación entre el urbanismo y la ordenación del territorio, el panorama no es precisamente alentador. Desde la legislación estatal general no ha habido (porque no ha podido haber o, en todo caso, habría sido muy difícil que la hubiera) orientación alguna sobre la necesaria conjugación entre ambas ordenaciones, es decir, sobre la indispensable redefinición de la urbanística (hasta 1978 portadora de la pretensión de desempeño total de la función del gobierno del territorio) a partir de la coexistencia de «otra» competencia conceptuada nada menos que como «ordenación del territorio». Por su parte, las Comunidades Autónomas han desplegado, siquiera hasta ahora, escasa imaginación en éste terreno, configurando ésta última, en lo fundamental, como un sistema independiente, paralelo y superior (es decir, de segundo grado) al urbanístico. Aparte la escasa virtualidad práctica de los nuevos e independientes sistemas de ordenación territorial así diseñados, por la misma dificultad de su puesta en funcionamiento y operación, el resultado ha sido una clara perturbación, organizativa y funcional, del sistema urbanístico.

Es obra esta frustración de la acción combinada de la asunción de las competencias reservadas originariamente en el sistema urbanístico a la Administración General del Estado por una Administración mucho más inmediata y cercana, en la que la Constitución centra la disposición sobre la entera política territorial, de un lado, y la decidida y consciente «explotación» por tal Administración de las posibilidades inherentes a las referidas competencias como único recurso efectivo —ante la inadecuación de los instrumentos de la nueva ordenación del territorio— para intervenir operativamente, desde la función institucional que le es propia, en el gobierno del territorio. Dicho de otra manera: paradójicamente, la formalización jurídicamente inadecuada de la ordenación del territorio viene determinando que, de hecho, la función propia

de ésta venga desempeñándose no tanto a través de los instrumentos formales destinados específicamente a su definición, cuanto más bien a través de los mecanismos tradicionales urbanísticos, aprovechando la compartición del urbanismo por los gobiernos territoriales autonómico y local. Este recurso, utilizado como «válvula de escape», encuentra, sin embargo, la resistencia derivada de una autonomía local renovada, exigente de su fuero propio y, consecuentemente, del respeto a su capacidad de configuración de la convivencia colectiva, en su dimensión de asentamiento territorial, en los términos propios del autogobierno constitucionalmente reconocido, es decir, de decisión bajo la propia y libre responsabilidad.

Es inevitable, así, la tensión e, incluso, el conflicto competencial que viene caracterizando la gestión urbanística de los últimos años en el doble plano del planeamiento y de la ejecución de éste. En el primero y en ausencia de los necesarios avances legislativos (6), la tensión difícilmente va encontrar un alivio mayor que el proporcionado por el oportuno y acertado criterio jurisprudencial basado en la índole local o supralocal de los intereses públicos implicados (Sentencias del Tribunal Supremo, básicamente, de 2 de abril y 21 de noviembre de 1989 y 4 de julio y 19 de octubre de 1991). En el segundo, constituye la sintomatología de la disfunción que padece el gobierno territorial y que no sólo agudiza los problemas de gestión del urbanismo local, sino que impide una gestión urbanística supralocal eficaz.

Sólo muy recientemente han comenzado a producirse, en iniciativas legislativas autonómicas, desarrollos que, por

(6) Este criterio, correctamente basado en la ponderación y determinación de los respectivos círculos de intereses autonómico y local-municipal, es empero, en tanto que puramente jurisprudencial, inidóneo para proporcionar la seguridad propia, para el funcionamiento institucional propio en las relaciones interadministrativas, de las soluciones generales legales.

su orientación, parecen capaces de alumbrar nuevas y adecuadas soluciones; soluciones, que comienzan a liberarse de los elementos obsoletos del sistema tradicional o establecido (7). En este sentido, deben destacarse, en la Comunidad Valenciana, la Ley sobre suelo no urbanizable y el proyecto de Ley, actualmente en tramitación y que culmina la política legislativa emprendida con dicho texto legal, regulador ya con carácter general de la actividad urbanística (centrándose en los suelos ya urbanos o con vocación final urbana), y, en la Comunidad de Madrid, el proyecto de Ley de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, en fase de discusión parlamentaria, pero también el texto preparado en la Comunidad andaluza para una futura Ley de ordenación del territorio. Es común a todas estas iniciativas (8), que es lo que aquí importa destacar, una visión del gobierno del territorio mas conforme con el orden constitucional, en la que, por tanto, la ordenación del territorio y el urbanismo se ofrecen sólo como instrumentos al servicio de unos mismos valores y bienes, lo que requiere su combinación entre si. Ambas competencias son, así, mecanismos de una misma función pública: la de regulación del uso del suelo en cuanto recurso natural y soporte de las actividades humanas. Quiere decirse, que éstos mecanismos contribuyen, conjuntamente, a producir

(7) Es éste un efecto claramente positivo de la promulgación de la Ley 8/1990, de 25 de julio. La notable incidencia que supone sobre la capacidad del legislador autonómico para definir una política territorial propia y configurar, por tanto, un modelo específico de gobierno y regulación de la utilización del territorio, ha espolado el ejercicio por las instancias autonómicas de sus respectivas potestades legislativas.

(8) En éste la organización (las competencias) tiene una condición instrumental respecto del orden sustantivo de bienes jurídicos protegidos (fundamentalmente los contenidos en los artículos 45 y 47 CE), por lo que éste condiciona aquélla, la cual carece de consistencia para una sustantivación capaz de justificar su autosuficiencia o justificación.

la satisfacción del interés general prefijado, en último término, por la Constitución, y, por ello, ambos pueden incidir directamente, según su lógica y objeto específicos propios (en correspondencia con los institucionales de las instancias de gobierno territorial a los que se atribuyen), en la organización de la utilización del suelo: el gobierno del territorio como recurso natural. Esta capital idea es justamente la que posibilita la superación de la limitación (inexistente en la Constitución e inducida sólo por la persistencia del sistema legal ordinario preconstitucional, es decir, la indebida interpretación de aquella desde éste) del modelo sustantivador y diferenciador de la ordenación del territorio y el urbanismo y articulador del juego secuencial de éstos, en el que, inevitablemente, el primero queda circunscrito a una función de dirección y fijación del marco propio del segundo, es decir, al papel de una ordenación de segundo grado. Al propio tiempo, permite corregir la incorrecta consolidación de la imagen del gobierno y del ordenamiento locales, básicamente municipales, como un ámbito especialmente resistente a la acción de otros gobiernos territoriales e impidiendo, por tanto, de la incidencia directa de éstos en el territorio; territorio, pues, la organización de cuya utilización depende en último término, siempre y sin excepciones, de la disposición municipal.

El nuevo modelo de gobierno del territorio que se abre paso es, desde luego, mas conforme con la organización territorial del Estado (9), pero, sobre todo y por ello mismo, mejora notable-

(9) Como se deduce del artículo 137 CE, la organización territorial del Estado —vinculada obviamente a la distribución asimismo territorial de competencias— sirve a la descentralización de los centros de gestión de intereses públicos y, por tanto, de decisión de los mismos y, por tanto, a una específica forma, querida por la Constitución, de integración constitucional, de definición y realización de los valores y bienes colectivos; forma, en la que está justamente excluida la concentración de tales capacidades en

mente la gestión del gobierno del territorio y, por tanto, la urbanística, en la medida en que sintoniza ésta con aquella. En él, cada instancia de gobierno goza de la plena disposición de los instrumentos para la gestión (incluida su repercusión en el territorio) del círculo de intereses que constitucionalmente le es propio, sin depender para ello, en todo o en parte, de otra instancia de gobierno y de la gestión que ésta haga de los específicos intereses cuya administración le está encomendada y, por tanto, sin tener que incidir indebidamente sobre ésta última gestión para salvaguardar aquellos. La integración de las políticas territoriales (la de ordenación del territorio y la urbanística) se alcanza, no (al menos no sólo) por condicionamiento normativo de una por otra, sino principalmente por la vía prevista por la Constitución: la confluencia de ambas, gracias a su interacción, en un resultado coherente, dirigido justamente a la realización del orden material definido por dicha norma fundamental.

No puede dejar de apuntarse aquí, que el nuevo modelo de que se viene hablando, por las mismas razones ya expuestas, adapta las condiciones de las políticas territoriales a las exigencias inherentes a su inexcusable y estrecha relación tanto con otra de las políticas públicas generales —la política, nacional y autonómica, económica—, como con todas las políticas públicas sectoriales con componente territorial directo. Su ventaja más destacada en el orden de cosas que ahora interesa reside, sin embargo, en su mayor adecuación a un elemento estructural del Estado, como es

uno sólo de aquellos centros o poderes públicos y es imperativa la intervención de todos ellos, en la medida en que tengan atribuida alguna competencia, en la identificación del interés general. Condición misma del correcto funcionamiento del Estado de las autonomías es, pues, la existencia de ámbitos competenciales diferenciados, cuyo diseño los haga operativos. Gracias a ello, el orden colectivo es una creación de la interacción positiva de múltiples competencias, que es lo pretendido por la Constitución.

la autonomía local. La apariencia (en modo alguno realidad) de «lesión» de ésta autonomía que presenta la articulación de las políticas derivadas de los títulos competenciales «ordenación del territorio» y «urbanismo» en curso de afirmación y consolidación, se desvanece inmediatamente si se cae en la cuenta de que sólo ella permite la recuperación de la plenitud del autogobierno local en la materia, gracias a la identificación entre ámbito y objeto de la política «urbanística» con círculo de intereses de la colectividad municipal, y, a través de tal recuperación, también la del contenido «político» de dicha política, en el sentido de la apertura de su contenido en decisiones a la intervención del común de los ciudadanos.

Merece destacarse aquí la solución propugnada en el ya aludido proyecto de Ley de la Comunidad de Madrid; solución, que descansa precisamente en el entendimiento de la ordenación del territorio y el urbanismo como expresiones diferenciadas (por las perspectivas, distintas, que les son propias, determinantes de la asignación de contenidos asimismo distintos) de un mismo fin y, por tanto, una misma función públicas. De ahí que en el proyecto de Ley se consagre el urbanismo como una noción funcional genérica, capaz de albergar el conjunto complejo de las técnicas precisas para el gobierno del territorio y, por tanto, las peculiares tanto de la ordenación del territorio, como de la ordenación urbanística en sentido estricto. Su artículo 3 es, en el contexto del Título I, clave a este respecto (10), debiendo llamarse la atención sobre el

(10) El citado artículo 3 del proyecto dispone literalmente que: «La actividad urbanística constituye, en su conjunto, una función pública, cuya titularidad y responsabilidad corresponden a las Administraciones públicas competentes, que la gestionarán y desarrollarán conforme a una equilibrada ponderación de los bienes jurídicos relevantes territorialmente protegidos por la Constitución y para la máxima realización posible en cada caso del orden por ésta definido».

hecho de que la distribución general de todas las competencias previstas en el proyecto se realiza en el artículo 2 bajo la rúbrica «competencias urbanísticas».

La opción en tales términos tomada permite un deslinde nuevo y adecuado de los ámbitos de responsabilidad autonómico y municipal, acotando el primero y desembarazando el segundo, es decir, liberándolo de las innecesarias interferencias autonómicas hasta ahora existentes y dotándolo, así, de seguridad en la gestión municipal de los propios intereses. El resultado es justamente el incremento real del espacio decisorial municipal propio (actuable bajo la propia responsabilidad) en el terreno del planeamiento desde luego, pero también en el de la ejecución y el control del cumplimiento de éste.

En suma, pues, para el proyecto de Ley el gobierno del territorio es igual a urbanismo lato sentido (el cual comprende la ordenación del territorio y el urbanismo en sentido estricto) y constituye una competencia compartida por la Comunidad Autónoma y los Municipios (lo que significa que la política territorial es fruto de la combinación de la acción de las dos instancias territoriales, bajo la dirección, obviamente, de la primera), con reparto distinto de las competencias administrativas concretas o desagregadas según la estructura (entidad e intensidad) en cada caso de los intereses regionales y municipales implicados y relevantes. Esta solución y, en especial, el criterio de distribución y asignación de competencias administrativas concretas es plenamente constitucional a la luz de la doctrina jurisprudencial contencioso-administrativa ya comentada.

En todo caso, el modelo adoptado por el proyecto puede describirse sintéticamente en la siguiente forma:

1. Ordenación del territorio:

1.1. Su concepción básicamente como gobierno estratégico, con posibilidad de ser directo, del territorio, basado en el interés regional debidamente justificado. Quiere esto decir que el ámbito así acotado

no supone lesión alguna de la autonomía local, en tanto que agotado en el terreno propio de los intereses supramunicipales, cuya gestión no corresponde, por definición, a los Municipios. La acotación supone únicamente, pues, una delimitación negativa de la autonomía local, la definición de los límites que justamente definen su espacio propio.

1.2. La asignación de la competencia administrativa a la Comunidad Autónoma, pero matizada por la previsión de una importante —efectiva e intensa— participación municipal (independiente de la participación social), tal como resulta del artículo 2.1 (11).

1.3. El mantenimiento, aunque con renovación de su regulación, de la técnica (elemento preexistente) de la planificación estratégica de segundo grado, es decir, de la planificación de la planificación, a los efectos de generar el marco adecuado para la coordinación de las políticas territorial y económica, la armonización de la planificación territorial y la sectorial y la articulación de la ordenación del territorio y el urbanismo en sentido estricto (12).

(11) El artículo 2.1 del proyecto dispone (bajo la rúbrica «competencias urbanísticas»):

«La elaboración, formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos o planes de ordenación del territorio es de la competencia de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la participación de los Municipios en los términos de la ordenación de los correspondientes procedimientos.»

(12) Así resulta de la regulación de los objetivos de la ordenación del territorio (art. 13), de los instrumentos o planes para su formalización (art. 14), de los objetivos y el contenido del Plan Regional de Estrategia Territorial (arts. 15 y 16) y muy especialmente de los efectos de este último plan (art. 17), en el que se distinguen dos tipos de efectos: de un lado, los derivados para cualesquiera otros planes de las normas, las directrices o las recomendaciones que contenga el Plan Regional, con diferenciación del grado en que deban vincular a aquéllos, que nunca producen una directa modificación del planeamiento urbanístico, y, de otro lado, los resultantes de las previsiones referidas a Zonas de Interés Regional, que sí comportan, por excepción, la modificación directa de dicho planeamiento urbanístico.



1.4. La innovación consistente en la prolongación —en lo estrictamente necesario para satisfacer adecuadamente el interés regional— del campo de la ordenación del territorio en el del urbanismo, con la colocación en manos de la Comunidad Autónoma de instrumentos idóneos (las actuaciones de interés regional) para la gestión de este último interés o, lo que es igual, la asunción de la correspondiente responsabilidad. En lo no necesario a tal fin, se conserva, por contra, la lógica de la secuencia tradicional de los instrumentos de la ordenación territorial y el urbanismo.

2. Urbanismo:

2.1. Su concepción como técnica ordinaria y general de definición y control de los aprovechamientos concretos del territorio y su consecuente imputación, asimismo con carácter general, al interés y, por tanto, a la gestión municipales.

2.2. La asignación de la competencia general a los Municipios, como resulta sin más del artículo 2.2 (13), de suerte que el espacio competencial que también se reconoce a la Comunidad Autónoma aparece configurado como excepcional, tasado y necesariamente justificado en el interés regional, además de concertado con o participado por los Municipios (14).

(13) El artículo 2.2, párr. 1.º dispone:

«Para la efectividad de la autonomía local en los términos de la Ley estatal 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, se atribuye a los Municipios, con carácter general y como competencia propia, la actividad urbanística, correspondiéndoles cuantas competencias concretas para el desarrollo de ésta les confiera expresamente o prevean si asignación precisa de su titularidad tanto esta Ley como la restante legislación urbanística».

(14) El artículo 2.2, párr. 2.º, determina, a continuación de lo transcrito en la nota anterior, lo siguiente:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, corresponden en todo caso a la Comunidad de Madrid:

a) Las competencias que expresamente le confiere esta Ley y le atribuyan las restantes disposiciones legales urbanísticas para la realización de la estrategia y la gestión de los intereses territoriales regionales.

2.3. La conservación, en lo sustancial y desde una actitud prudente de no afectación innecesaria de la cultura urbanística establecida, de los instrumentos urbanísticos actuales, si bien con potenciación de la actuación de los Municipios bajo la propia responsabilidad y simultánea restricción de la intervención concurrente de la Comunidad Autónoma en la aprobación del planeamiento (cuando se mantiene), mediante su sujeción a un código limitado y estricto.

Los presupuestos básicos para la efectividad de la política de ordenación territorial en el Estado Autonomómico

La peculiaridad de las competencias constitucionales «horizontales», en especial de la ordenación territorial, y sus consecuencias para la acción de los poderes públicos

El «formalismo» que, con cierta ambigüedad, se imputa a veces (15) a las materias-competencias «horizontales» no es otra cosa que la consecuencia de la perspectiva «transversal» asumida por la norma fundamental para su delimitación.

Quizá sea en la economía donde sea más clara esta peculiaridad, materia que —desde el plano competencial estatal y sobre la base del principio superior de la unidad económica o de mercado— es entendida por el Tribunal Constitucional como dotada de una

b) En general y sin necesidad de un apoderamiento específico, la iniciativa y la impulsión de la actividad urbanística, así como el desarrollo de ésta, en los supuestos determinados por los instrumentos o planes de ordenación del territorio o cuando concurren circunstancias de interés regional en los términos prevenidos en esta Ley.»

(15) Así sucede, en particular, con la relativa a «las relaciones internacionales» prevista en el artículo 149.1.3 CE.

gran elasticidad y vis expansiva (16), al punto de que «...dentro de esta competencia tienen cobijo también las normas estatales que rigen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de los sectores económicos concretos,...., así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (SsTC 95/1986, de 10 de julio; 13/1992; y 79/1992, de 28 de mayo). La razón es clara: la economía sólo adquiere consistencia en sus sectores concretos, pero estos integran —a efectos del reparto constitucional de competencias— materias diferenciadas.

Pero donde el Tribunal Constitucional ha llegado a una más precisa determinación de este tipo de materia y las competencias a ella ligadas es, sin duda, en las de ordenación del territorio y medio ambiente. Conforme a la STC 149/1991, de 4 de julio, en efecto:

• La ordenación del territorio, al igual que el medio ambiente, pertenece a los títulos competenciales que se establecen por relación a una política y no a un sector concreto del ordenamiento o de la actividad pública. Por ello, *en cuanto competencia*, no puede ser entendida en términos tales que la sola incardinación del fin perseguido por la norma (o el acto) en dicha política permita desconocer las competencias que a otras instancias corresponden si la misma norma (o acto) son contemplados desde otras perspectivas; pero tampoco, en tanto que título competencial específico, cabe desconocerlo, reduciéndolo a simple capacidad para la planificación por la instancia titular de la incidencia territorial de las restantes competencias propias de ésta, sin repercusión alguna,

(16) Sobre este punto, con un análisis detallado de la doctrina del Tribunal Constitucional hasta el momento, véase L. Parejo Alfonso, «Situación y perspectivas del Estado autonómico: el papel central de la política económica», Papeles de Economía Española, número 35, 1988, pp. 377 y siguientes.

por tanto, en la actuación de otras instancias públicas sobre el territorio.

- Preferentemente, pues, la ordenación del territorio es, no una concreta técnica, sino una *política* y, además, *de enorme amplitud* (justamente la que le ha otorgado la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 23 de mayo de 1983).

- La enorme amplitud del ámbito de esta política evidencia que su titular ha de tomar en cuenta, al llevarla a cabo, la incidencia en ella de las actuaciones de la competencia de los otros poderes públicos. Para ello, ha de procederse a la *coordinación y la armonización* de tales actuaciones desde el punto de vista de su proyección territorial, lo que constituye la *finalidad* de la política en cuestión. *Esta finalidad determina su alcance*, pues ha de asegurar simultáneamente la funcionalidad de la ordenación y el respeto al contenido esencial de las competencias de otros entes o instancias, sin perjuicio de condicionar éstas en su incidencia en el territorio.

De lo dicho deriva, con toda naturalidad, una importante consecuencia, en la línea de la distinción capital en su momento hecha en la estructura estatal entre los planos (estático) del reparto competencial y (dinámico) de la organización y funcionamiento: la clarificación última en todos los casos de la composición-armonización de la tensión, en su eventual obligada interacción, entre las competencias «horizontales» y sectoriales, no puede cumplirse nunca totalmente en el primero de dichos planos, siendo inexcusable el segundo de ellos. La referida composición y, por tanto, el adecuado «funcionamiento» del sistema del que el reparto territorial de poder forma parte exige, en efecto, una organización y unos procedimientos de ejercicio de las competencias adecuados a la economía misma de tal reparto y a su finalidad última según la Constitución, que no es otra que la consecución de la «unidad constitucional material» (el orden y, por tanto, el resultado por ésta en cada caso querido y principalmente predetermina-

do) desde y no obstante la diversidad propia del pluralismo (lo que requiere, en su caso, la participación e interacción positivas de todas las piezas estatales implicadas). La ausencia o deficiencia de tales mecanismos dinámicos de la estructura estatal nunca podrán ser suplidos satisfactoriamente con una interpretación extensiva y, por tanto forzada del orden competencial, favorecedora del estado de «separación» de las esferas competenciales y, por tanto, instancias territoriales que está lejos de ser conforme con la Constitución.

La visión «constructivista» del Estado definido por la Constitución, atendida al momento de la división del poder y a la ordenación entre sí de las decisiones públicas adoptadas según las formas jurídicas típicas es, en efecto, inidónea para captar y dar cuenta de los fenómenos derivados de la concurrencia, la compartición, el entrecruzamiento, el solape o la colisión entre competencias formales diferentes, especialmente de distintas instancias territoriales; supuestos éstos que están lejos de ser anormales o disfuncionales en un Estado como el autonómico. La razón es evidente: el reparto del poder, la construcción de competencias y la articulación formal entre sí de las decisiones públicas tiene por objeto exclusivamente la organización de la división de las tareas públicas y la producción correcta de las correspondientes decisiones, en modo alguno la resolución de la interconexión de tareas y competencias y su repercusión en la toma de decisiones. Esta interconexión y su repercusión sólo resultan comprensibles y resolubles desde la admisión de la idea de la intervención, en el proceso de toma de decisiones, de todos los que tengan alguna competencia (17). La doctrina

(17) Sobre esta cuestión y en relación con la función de gobierno, véase L. Parejo Alfonso, «El Gobierno de la Nación y los Gobiernos de las Autonomías territoriales; un problema de articulación», D. A. núm. 215, 1988, pp. 137 y sgs.; especialmente 151 y siguientes.

del Tribunal Constitucional así lo refleja, en la medida en que comienza apreciando que las llamadas competencias exclusivas no son absolutas ni ilimitadas y que, por tanto, no otorgan un monopolio en la correspondiente materia, de modo que no excluyen en ella la concurrencia de otra u otras competencias, en su caso, igualmente exclusivas (SsTC 1/1982, de 28 de enero, y 69/1982, de 23 de noviembre, así como también 56/1986, de 13 de mayo, y 11/1986, de 28 de enero). Ya en 1983 (STC 76/1983, de 5 de agosto) establece la necesidad de compatibilizar unidad y autonomía y, por tanto, de crear instrumentos de articulación de las diversas Administraciones Públicas. Inmediatamente destaca la conveniencia de soluciones de cooperación, si bien dentro del respeto de las competencias en presencia (STC 77/1984, de 3 de julio), y afirma, seguidamente, el principio de auxilio mutuo y de colaboración entre instancias territoriales, aunque tampoco de éste quepa deducir habilitación alguna de facultades para la imposición unilateral de decisiones (STC 95/1984, de 8 de octubre). Concluye con la proclamación del deber general de colaboración como inherente o de esencia al modelo territorial del Estado, no precisado por ello de justificación alguna en preceptos constitucionales expresos (SsTC 80/1985, de 4 de julio, y 96/1986, de 10 de julio) o, en formulación más acabada, de los deberes de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional (STC 152/1988, de 20 de julio), y la crucial precisión de que tales principios postulan la coordinación de actuaciones y la adopción de procedimientos de consulta o negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo (SsTC 181/1988, de 13 de octubre, y 186/1988, de 17 de octubre). No es casual, por ello, que la proclamación de los aludidos principios esté en la base del desarrollo de la dimensión participativa del funcionamiento del Estado autonómico. Así, la STC 80/1985, de 4 de julio, declara que la instancia general o nacional no pue-

de imponer el deber de colaboración mediante medidas coercitivas y si sólo buscando para las que deba adoptar la previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes, las cuales participarán, por esta vía, en la formación de la voluntad estatal *stricto sensu*. En un caso de tarea común, la STC 29/1986, de 20 de febrero, sostiene que parece necesario que el legislador establezca expresamente la participación autonómica en los órganos competentes para la ejecución de los correspondientes planes; aludiendo, por su parte, la STC 146/1986, de 25 de noviembre, a la conveniencia de tener en cuenta la participación de las Comunidades Autónomas a la hora de diseñar las condiciones de realización de la pertinente política estatal. Y, finalmente, en formulación ya acabada, las SsTC 27/1987, de 27 de febrero; 13/1988, de 4 de febrero; 104/1988, de 8 de junio; y 29 de noviembre de 1988, establecen que:

- Siendo cada instancia territorial una parte del todo, de la Constitución no es deducible un derecho de ejercicio de las competencias propias en régimen de estricta separación. La unidad del sistema global permite y aún impone la previsión por el legislador de fórmulas y cauces de relación interterritorial.

- El principio de cooperación no resulta favorecido por la ausencia de un órgano colegiado consultivo y coordinador.

- El adecuado equilibrio entre el respeto a las autonomías territoriales y la necesidad de evitar separaciones y compartimentaciones desconocedoras de la unidad del sistema puede realizarse a través de formas y fórmulas de coordinación y colaboración más abiertas y flexibles que la utilización exclusiva de intervenciones normativas reguladoras que imponen determinadas conductas o decisiones; entre las que figura, desde luego, la participación autonómica en el proceso de adopción de la decisión estatal.

- En el caso de planificaciones comprensivas de disposiciones capaces de incidir en la actividad de diferentes niveles territoriales, se acentúa la necesidad de una específica coordinación, en los términos de mecanismo dirigido a la integración de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, pudiendo corresponder la aprobación definitiva a la instancia general o nacional en la medida en que a través de ella (determinación última y unitaria del plan) se posibilita la acción homogénea de todas dichas instancias. De esta suerte la planificación se cumple mediante un doble mecanismo: la integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración de la compleja decisión planificadora y el acto final de aprobación mediante el cual se formaliza la composición de todos los intereses hechos valer para la coordinación.

La política territorial y el funcionamiento estatal

Las exigencias básicas del gobierno del territorio.

La efectividad de la política territorial en un Estado complejo como el autonómico depende sustancialmente, pues, de la forma de la toma de decisiones y, consecuentemente, del ejercicio de las competencias públicas. Pues a aquella política es inherente la pretensión de simultánea reducción al marco por ella definido de todos los intereses (públicos y privados) que se hagan presentes en la utilización del territorio y de las decisiones de los poderes públicos competentes para organizar dichos intereses, es decir, de un gobierno del territorio no obstante el pluralismo del gobierno sobre el territorio.

Dos exigencias básicas resultan de ello para la política territorial: ha de ser capaz de una ponderación adecuada de los intereses sustantivamente considerados (lo que los alemanes llaman el *Abwägungsgebot*) y debe estar en condiciones de integrar (compaginar) las restantes políticas públicas con incidencia

territorial (lo que los alemanes llaman *Abstimmungsgebot*). La segunda de estas exigencias, que es la que ahora interesa, evoca problemas de gran importancia que distan no ya de estar resueltos, sino siquiera adecuadamente planteados y abordados en nuestro Derecho (y, desde luego, en el funcionamiento real del Estado en su conjunto). La pretensión inherente a la política territorial (sostenida desde las competencias de ordenación del territorio y del urbanismo) conduce de suyo, en efecto, a su entrecruzamiento con cualesquiera otras políticas-competencias que incidan en su campo propio y, por tanto, a la tensión y, en su caso, el conflicto entre políticas (y sus instrumentos formalizados en virtud del ejercicio de competencias precisas) globales u «horizontales» entre sí y con las «sectoriales», demandando, consecuentemente, técnicas, instituciones y procedimientos de articulación y composición en un resultado coherente (cabalmente la política u ordenación territoriales). La aplicación de estas técnicas, instituciones y procedimientos presupone, a su vez, una adecuada estructura, es decir, una organización y un funcionamiento idóneos del Estado autonómico.

Las deficiencias del ordenamiento general vigente

La situación al respecto en el ordenamiento general del Estado está lejos de ser mínimamente satisfactoria:

a) La legislación urbanística sigue anclada, a pesar de su renovación en 1990-1992, en la solución formal con origen en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 (basada en último término en el modelo de Estado centralizado vigente a la sazón) (18). En efecto, la regulación hoy esta-

(18) Esta circunstancia encuentra desde luego explicación, aunque no entera justificación, en la perspectiva y lógica de la reforma e innovación legislativas aludidas en el texto y en las consecuentes limitaciones que impusieron a las nuevas regulaciones incorporadas.

blecida por el artículo 244 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, aprobatorio del Texto Refundido de la referida Ley continúa teniendo por objeto la resolución únicamente de conflictos surgidos con ocasión de actos concretos de utilización del suelo (quedando sin regulación justamente la toma de decisiones en la programación o planificación generales) en sede de la disciplina o el control preventivo urbanísticos (plano puramente municipal, lo que determina el desconocimiento del hoy decisivo plano autonómico) y, por tanto, en un momento en que las decisiones públicas relevantes ya están adoptadas (la de ordenación territorial y la de realización del proyecto sectorial de cuya compatibilidad con aquélla se trata). Es lógico así que el procedimiento que regula no sea de ponderación previa de intereses públicos para la búsqueda y el encuentro de una solución que los armonice y compagine, sino estrictamente de solución de un conflicto previo entre definiciones previas de intereses. De ahí el recurso a la situación de la competencia para la decisión final en el órgano ejecutivo máximo de la instancia territorial de ámbito mayor y a un criterio implícito prácticamente formal: el de la prevalencia, en principio y como regla, del interés definido por ésta última instancia territorial.

b) En la legislación general reguladora de la ordenación territorial no existe, pues, mecanismo alguno de verdadera cooperación-coordinación interterritoriales. Pero tampoco se ha introducido éste en la reciente renovación de la legislación general reguladora del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), como cabía esperar de la condición estructural de la cuestión que nos ocupa, es decir, de la impertinencia de considerarla sin más materia propia o, al menos, principal y exclusiva de la legislación sectorial. La aludida Ley, que se ocupa desde luego de las relaciones interterritoriales en su Título

II, desconoce (19) tanto en la regulación de éstas, como en la del procedimiento administrativo común, el problema, no por específico secundario, de la composición de las políticas-competencias de gobierno territorial y con repercusión territorial.

c) La cuestión ha quedado así entregada a la legislación sectorial y, por tanto, remitida a soluciones potencialmente diversas (opción incorrecta desde el punto de vista de la naturaleza misma del problema), a lo que invita expresamente desde luego (desde su inadecuada perspectiva) el artículo 244.1 del ya citado Texto Refundido de 1992 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, cuando sujeta a licencia los actos de utilización del territorio promovidos por Administraciones Públicas únicamente si así lo requiere «la legislación aplicable» (20).

Y la legislación sectorial que se ha venido promulgando desde la década de los años ochenta no permite ser excesivamente optimista:

- La Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, establece ciertamente el principio abstracto de compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza, pero lo hace en el contexto de la proclamación simultánea de los principios estrictamente sectoriales de unidad de gestión del agua y de respeto a la unidad de cuenca, los sistemas hidráulicos y el ciclo hidrológico (art. 13.3, en relación con 1.º y 2.º) y, en todo caso, de-

(19) En el sentido de no darle la trascendencia que indudablemente tiene y, por tanto, no singularizarlo mediante un tratamiento específico.

(20) La expresión «legislación aplicable» utilizada por el precepto citado difícilmente puede entenderse como alusiva a la legislación urbanística autonómica, pues sería muy discutible que las Comunidades Autónomas pudieran enervar la eficacia de las decisiones de otras Administraciones y, en particular, de la General del Estado, exclusivamente sobre la base de su título competencial legislativo en la materia ordenación del territorio y el urbanismo.

fine un sistema propio de planificación sectorial hidrológica (comprensivo de determinaciones y acciones de clara repercusión en la utilización del territorio; arts. 38 y sgs.), sin otra conexión directa con la planificación territorial que precisamente la prescripción del respeto de las previsiones de aquella planificación sectorial por la planificación urbanística, concluyendo en su disposición adicional séptima con la sanción de la independencia esencial entre las políticas del agua y de la ordenación del territorio.

- La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas define de forma muy amplia (inclusiva desde luego de la ordenación de su utilización y aprovechamiento: art. 2) los fines de la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre y, a tal efecto, confiere con generosidad competencias a la Administración General del Estado (arts. 111, 111 y 112; la enumeración incluye la aprobación de las normas para la protección de tramos de costa (21) y la proyección y ejecución de obras. Frente a la de dichas competencias, las relativas a la de las de las Comunidades Autónomas y los Municipios (arts. 114 y 115) aparecen poco precisas y de escaso contenido, aunque desde luego se respetan las asumidas estatutariamente por las primeras. Las previsiones legales se cierran en este punto con una regulación de las relaciones interadministrativas (arts. 116 y 117) que si encabezada con la proclamación del positivo principio del ajuste de sus relaciones recíprocas por las Administraciones cuyas competencias incidan en el ámbito espacial regulado por la Ley a los deberes de información mutua, colaboración,

(21) La Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, declaró inconstitucional el artículo 34 de la Ley y, por tanto, la variante más agresiva (desde el punto de vista autonómico) de las normas (generales y específicas) para tramos de costas determinados, sobre protección y utilización del dominio marítimo-terrestre. Subsisten las normas previstas en el artículo 22 de la Ley.

coordinación y respeto a dichas competencias, se centra (art. 117) curiosamente en la tramitación del planeamiento territorial y urbanístico para prescribir no sólo el preceptivo informe de la Administración General del Estado (previo a la aprobación inicial del referido planeamiento), sino también el pronunciamiento obligado de ésta inmediatamente antes de la aprobación definitiva. Es cierto que la referencia a la apertura de un período de consultas y a la consecución de un acuerdo como finalidad de las mismas es claramente indicativa de que el pronunciamiento negativo no bloquea por sí mismo la aprobación del plan territorial o urbanístico, pero no lo es menos que la contemplación exclusivamente (como consecuencia) de la preceptividad de una nueva información pública en el supuesto de que el acuerdo alcanzado implique la modificación sustancial de dicho plan evidencia la posición de superioridad en que implícitamente se coloca a la Administración General del Estado, pues parece que las únicas alternativas plausibles son el acuerdo o el conflicto judicializado. En todo caso, es significativo que la ausencia de toda mención, a propósito de las relaciones interterritoriales, de la elaboración y aprobación de las normas y de las obras de competencia de la Administración General del Estado: dichos procedimientos son, pues, exclusivos y ordinarios de esta Administración, sólo que en ellos (los relativos a las normas: art. 22) se contempla la emisión de informes por las Comunidades Autónomas y los Municipios afectados que, en el caso de ser negativos y provocar la existencia de «discrepancias sustanciales» (22), determinan la apertura de un período de consultas para la resolución de común

(22) El Reglamento de la Ley (art. 42) condiciona la aprobación de las normas a la consecución de un acuerdo entre las Administraciones discrepantes. Ocurre que, al tratarse de un procedimiento ordinario de la Administración General del Estado, debe entenderse que queda en manos de ésta la interpretación de cuando se ha producido una discrepancia sustancial y opera la preceptividad del acuerdo.

acuerdo las diferencias. No puede dejar de señalarse, por último, que aquí, al igual que en el caso de la Ley de Aguas, el sistema legal aparece presidido, en cualquier caso, por el principio de la separación e independencia de las determinaciones (y, por tanto, las competencias) de ordenación del dominio público marítimo-terrestre y de la ordenación territorial (disposición adicional sexta).

Con entera independencia de los defectos que aún puedan imputarse a esta regulación legal, no puede negarse el avance que, en el terreno que aquí nos ocupa, representa. Los mecanismos procedimentales en ella previstos fuerzan por primera vez a un diálogo directo y razonado, aún en momento oportuno, entre las Administraciones precisamente sobre la entidad y el alcance de los intereses que respectivamente gestionan y, consecuentemente, a la búsqueda y el encuentro de una solución final que los armonice o compagine.

• La Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, prácticamente simultánea a la anterior, representa, sin embargo, un paso atrás en la filosofía que parecía introducir ésta. El texto legal se concentra en el sistema de planificación sectorial de las carreteras, postulando únicamente para el, y desde el principio de la unidad del sistema de comunicaciones, la coordinación interterritorial (art. 5). No obstante, el procedimiento de aprobación de los proyectos de carreteras estatales contempla (art. 10) un trámite, estando el proyecto aún en fase de estudio informativo, de informe de las Comunidades Autónomas y los Municipios en relación con la adecuación del proyecto al «interés general y ... los intereses de las localidades, las provincias y Comunidades Autónomas», pero la virtualidad de tal trámite resulta concebida en términos absolutamente tradicionales: su no emisión en plazo determina la presunción de conformidad con el proyecto y la emisión expresa en sentido negativo simplemente provoca la elevación de la decisión al Consejo de Ministros, que decide unilateralmente sobre la ejecución del proyecto y, en ca-

so positivo, ordena la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado; con ello, puede entenderse que la regla general implícita en la Ley es la de adaptación de la planificación territorial a la planificación sectorial.

Así parece confirmarlo tanto la disposición (art. 10.2) de que la redacción, modificación o revisión del planeamiento territorial, cuando afecte a carreteras estatales (supuesto absolutamente normal) determina, antes de la aprobación inicial, el trámite de informe preceptivo y, además (lo que es decisivo) vinculante, de la Administración General del Estado, como la previsión de que la aprobación de los correspondientes estudios de carreteras referidos a Municipios sin planeamiento territorial urbanístico comporta automáticamente la inclusión de dichas carreteras en los instrumentos de planeamiento que se aprueben con posterioridad (ambas determinaciones sancionan la prevalencia del interés y la competencia sectoriales).

Sólo para las carreteras que inciden en el tejido urbano (travesías y redes arteriales) contempla la Ley una solución más equilibrada, lo que revela que a la misma subyace una concepción estrecha de la ordenación urbanística como equivalente a la ordenación de la ciudad. En este supuesto el artículo 38 prescribe el acuerdo interadministrativo para toda actuación, si bien no innova en punto a los procedimientos, remitiéndose a los que estén legalmente previstos. De nuevo aquí, sin embargo, la restricción de que, a falta de acuerdo, la Administración General del Estado (elevándose la competencia, eso sí, al Consejo de Ministros) puede resolver unilateralmente cuando se trate de la ejecución de tramos de redes arteriales que formen o puedan formar parte de la red estatal de carreteras.

No son mejores las soluciones legales en punto a la disciplina de los actos de aprovechamiento del suelo, especialmente en las zonas colindantes con las carreteras y sujetas a las limitaciones definidas por la Ley. El artículo 12 excluye las obras de construcción, reparación o conservación de carreteras esta-

tales del control preventivo urbanístico general. Y en materia de uso y defensa de las carreteras estatales en general, la regulación se inspira (arts. 20 y sgs.) en la separación e independencia de las competencias sectoriales y territoriales-urbanísticas (al punto de que ordena mecanismos de protección de la legalidad de las carreteras paralelos a los urbanísticos: art. 27). Únicamente tratándose de travesías y tramos urbanos de carreteras se contemplan alternativas más sofisticadas según los casos: otorgamiento de la autorización por el Municipio con informe (vinculante) de la Administración General del Estado, otorgamiento por el Municipio con simple informe previo de dicha Administración y otorgamiento por el Municipio sin más (art. 39).

• El paso atrás constatado para la Ley de Carreteras había comenzado ya a darse con la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. Pues la regulación que en ella se hace (arts. 150 y sgs.) no rebasa a lógica sectorial estricta y, por tanto, no realiza prácticamente pronunciamiento significativo alguno sobre la relación con la ordenación territorial (aunque se remite, en punto a la policía de ferrocarriles, a las determinaciones sobre uso y defensa de las carreteras contenidas en la legislación reguladora de éstas: art. 168). La disposición más relevante al respecto es la contenida en el artículo 179, a cuyo tenor en la atribución a RENFE de la gestión de los servicios ferroviarios se entiende implícitamente comprendidas (como otorgadas) todas las autorizaciones, permisos o licencias administrativas precisas o convenientes para las obras de conservación, entretenimiento y reposición de sus líneas e instalaciones y demás servicios auxiliares directamente relacionados con la explotación ferroviaria. Así pues, sólo las nuevas obras están sujetas a autorización o licencia de la Administración competente y únicamente cuando afectan a los planes urbanísticos o a las disposiciones sobre establecimientos incómodos, insalubres, nocivos o peligrosos (entendiéndose otorgada la licencia por

simple transcurso del plazo de un mes sin respuesta administrativa). Pero, además, las obras nuevas «inaplazables» (por razones de seguridad u otras causas graves) pueden emprenderse y ejecutarse de forma inmediata, es decir, se entiende que sin licencia.

• Las dos anteriores Leyes parecen haber supuesto efectivamente una inflexión (de sentido negativo) en la evolución de la legislación sectorial, pues la reciente Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante sanciona ya un modelo en el que es clara la prevalencia del interés y, por tanto, la competencia sectoriales sobre los horizontales territoriales y urbanísticos (23). El texto legal prescinde de cualquier preocupación relativa al plano de la planificación general de los puertos, establece únicamente el enteco trámite de informe (sin especial eficacia y con mecanismo de silencio positivo por mero transcurso del plazo) de las Comunidades Autónomas y los Municipios en que se sitúen las zonas de servicio de los nuevos puertos (art. 20) y se centra exclusivamente en la coordinación de la ordenación de las instalaciones y espacios portuarios existentes (art. 18), concibiendo dicha coordinación curiosamente desde la inicial imposición a la ordenación territorial de los tipos de planes con capacidad de ordenación (el planeamiento general y el especial) y las determinaciones a establecer (calificación de la zona de servicio como sistema general portuario) y el establecimiento para dicha ordenación nada menos que de la limitación general derivada de la suma de la prohibición de cualquier determinación urbanística que suponga interferencia o perturbación en el ejercicio de la competencia de explotación portuaria y del mandato de inclusión de las

(23) Sobre dicho modelo, exponiendo una opinión negativa del mismo, L. Parejo Alfonso, «Dominio público portuario y ordenación territorial: competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas», RDU núm. 135, pp. 13 y siguientes.

medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente explotación del espacio portuario, su desarrollo y su conexión con los sistemas generales de transporte terrestre.

Sobre lo anterior, la utilización —en el procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico especial dirigido a concretar la ordenación de la zona de servicio portuaria— de la técnica del pronunciamiento sectorial previo (inmediatamente antes de la aprobación definitiva del plan) y de las consultas interadministrativas para alcanzar un acuerdo en caso de pronunciamiento negativo, conduce a una verdadera desvirtuación de dicha técnica, en la medida en que se establece que el pronunciamiento sectorial negativo impide toda decisión por parte de la Administración de la ordenación territorial (lo que otorga una posición fuerte a la Administración portuaria) y luego que, transcurridos seis meses sin acuerdo, el desbloqueo de la situación se alcanza por la vía de la elevación de la competencia de informe sectorial al Consejo de Ministros y el otorgamiento al informe de éste de carácter vinculante (lo que significa la prevalencia del interés y la competencia sectoriales). La finalidad de debilitación de la ordenación territorial se consuma con el otorgamiento a los planes sectoriales de utilización del espacio portuario de una función subsidiaria del planeamiento especial (cuya aprobación puede ser bloqueada por la Administración interesada) y la exclusión de las obras en el dominio público portuario del control preventivo urbanístico general, con sustitución del mismo por un mero informe del Municipio (art. 19).

Consideraciones finales: apuntes para una solución legislativa general

Como se ha señalado ya, la plenitud de las condiciones precisas para un funcionamiento del sistema estatal en su conjunto idóneo para el gobierno del territorio sólo las puede generar el ordenamiento general del Estado y precisamente mediante el establecimiento de un procedimiento de la ordenación territorial, es decir, de las reglas y los

principios a observar en cualesquiera toma de decisiones que comprometan dicho gobierno del territorio como parte del procedimiento administrativo común constitucionalmente previsto.

Condición misma para el establecimiento y la efectividad de tal solución es la aceptación y aplicación del principio de inexistencia, en un Estado compuesto como el nuestro, de prelación alguna previa, formal y general entre las competencias públicas, ni siquiera entre las de distintas instancias territoriales (24). En el Estado autonómico, en efecto, la unidad no tiene una construcción única y a priori, sino diversa en función de los valores y bienes protegidos en presencia en cada caso. Esta comprobación, asumida ya para el plano normativo —la integración por el ordenamiento estatal de una pluralidad de ordenamientos territoriales no jerarquizados entre sí (25) y articulados en un sistema por la Constitución— debe extenderse a la totalidad de las decisiones de los poderes públicos constituidos. Pues, desde la perspectiva territorial, no existe jerarquía tampoco entre las competencias de dichos poderes, por lo que el valor y el alcance de las decisiones adoptadas en su ejercicio no deriva del titular de la competencia y de su posición en la organización territorial del Estado, sino exclusivamente del orden constitucional. Ninguna de las instancias territoriales constituidas tiene atribuida por éste, en efecto, competencia que habilite para definir el alcance y el valor de las competencias de otra u otras instancias (esta idea es la que late, aunque mal utilizada, la afirmación por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 de la interdicción de normas puramente inter-

pretativas del orden constitucional). La distribución competencial está siempre por encima del juego concreto de las competencias, por cuanto la Constitución sólo es realizable —en lo que aquí ahora importa— desde el pluralismo territorial, que implica la participación de todas las competencias definidas como tales en el proceso de toma de la decisión correspondiente. Pues, desde el principio de la Constitución como unidad y sistema, todas y cada una de ellas son instrumentalmente necesarias para la correcta y plena actualización de los valores y bienes asumidos por aquélla. Por tanto, el supuesto de colisión entre competencias de los poderes públicos es, a los efectos que aquí importan, enteramente equiparable al de colisión entre poderes jurídicos subjetivos de los sujetos ordinarios (significativamente, los derechos fundamentales y las libertades públicas), por lo que si para la de éstos la solución consiste en su acomodación recíproca en búsqueda de la solución que satisfaga la máxima satisfacción simultánea posible de los derechos en tensión (con prohibición en todo caso de la lesión del contenido o núcleo esencial de cualquiera de los implicados), para la de aquéllas la aplicable no debe ser distinta. Así parece poder deducirse ya del razonamiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, cuando identifica la función esencial de la ordenación territorial en la armonización de las actuaciones públicas con incidencia o repercusión físicas. En la Constitución es clara la conexión, entre términos de servicialidad, entre la distribución del poder público y de las consecuentes competencias al doble orden sustantivo de los intereses públicos en cada caso presentes, de un lado, y de los valores, bienes y principios protegidos, de otro, de suerte que la legitimidad del ejercicio de dichas competencias y, por tanto, de las decisiones a que el mismo aboque depende estricta y exclusivamente del adecuado servicio a los intereses y de la satisfacción de éstos de conformidad con los valores, bienes y prin-

cipios pertinentes. En definitiva, el fundamento de las decisiones radica en la corrección de la percepción, valoración y definición del interés público, de donde se sigue que la concurrencia de una pluralidad de intereses públicos requiere inexcusablemente la intervención, en la forma más idónea para la realización de la unidad constitucional material, de cuantas competencias estén articuladas para la gestión de todos y cada uno de dichos intereses.

Sobre esta base, los elementos esenciales de todo proceso de toma de decisiones relevantes para el gobierno del territorio deben ser los siguientes (26):

a) Intervención suficiente, adecuada y oportuna de todos los centros titulares de competencias para la gestión de los intereses públicos relevantes en el caso.

b) Ponderación efectiva y razonada de todos los intereses públicos relevantes sobre la base y con arreglo al orden consitucional y para la identificación final del interés general objetivo (utilizando como método la armonización o compaginación de aquéllos intereses).

c) Motivación suficiente en todo caso de la solución final (por relación a su conformidad al orden constitucional sustantivo), a los efectos de posibilitar, en su caso, la reproducción en sede judicial del entero proceso de toma de la decisión. ■

Luciano Parejo Alfonso
Catedrático de Derecho
Administrativo. Universidad
Carlos III de Madrid

(24) Se entiende hecha esta afirmación con relación a las competencias propias y dejando al margen las conferidas por delegación o por cualquier otro título que permita una legítima incidencia en el ejercicio de la competencia.

(25) Debe entenderse salvada aquí la peculiaridad del ordenamiento local, en tanto que exclusivamente de carácter y alcance administrativo

(26) Sobre las características de los procesos decisionales en materia de gobierno del territorio acertadamente ya, Javier García Bellido, «Política territorial y de aguas. Aproximación a la estructura de las relaciones interadministrativas en las intervenciones sobre el territorio», en el libro colectivo coordinado por A. Salvador, «Ley de Aguas: ana lisis de la jurisprudencia constitucional», Ed. MAP/INAP, Madrid 1990, pp. 165 y siguientes.