

FUNDAMENTOS DE UNA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO SECTORIAL*

Fernando López Ramón
Catedrático de Derecho administrativo
de la Universidad de Zaragoza

La función pública de ordenación del territorio, conforme a las construcciones teóricas y a nuestra experiencia normativa, todavía carente de aplicaciones, se caracteriza por el objetivo de corregir los desequilibrios territoriales, a fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; objetivo que la ordenación del territorio aseguraría en directa conexión con la política económica, condicionando los planeamientos y decisiones urbanísticas y sectoriales, mediante una planificación integral.

En el presente estudio se trata de averiguar si es posible desenvolver esa función pública en los términos *imaginados* —nunca efectivamente practicados, conviene destacar— por la doctrina y por el legislador.

La crítica no puede discutir el objetivo que viene asignándose a la ordenación territorial. Corregir los desequilibrios territoriales conforme a pautas de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos es una de las finalidades del poder público, incorporada con el carácter de principio rector de la política social y económica a los art. 40 y 45 de la Constitución. Sin embargo, lo que sí parece discutible, por lógica y por eficacia, es la viabilidad de construir una función pública que atienda a ese objetivo legitimada por una misteriosa conexión a la política económica y dotada de un carácter horizontal e integrador de las restantes funciones públicas con incidencia territorial.

Desde la crítica a tales características de la ordenación del territorio, será posible formular la proposición alternativa que constituye la hipótesis de este trabajo: la ordenación del territorio sectorial. Es decir, la posibilidad de alcanzar los objetivos de la ordenación del territorio a través de todas las intervenciones que tienen lugar sobre el mismo; desde cada decisión de incidencia territorial.

Conviene honestamente manifestar que la formulación que se propone parte de una radical —y casi, diría, ideológica— desconfianza hacia los mecanismos globales, hacia las técnicas de solución unitaria de todos los problemas. Ningún hombre ni ninguna organización puede atribuirse el papel de la divinidad. La enorme complejidad de las vías de intervención pública debe impedir que un solo impulso organizativo solucione todas las cuestiones.

Las técnicas planificadoras globales pretenden justificarse a sí mismas presentando el contenido de sus decisiones como resultados científicos, cuando, en verdad, sólo tienen el carácter de opciones discrecionales, sustentadas por conceptos filosóficos e

* El presente estudio constituye el capítulo IV de un libro de próxima publicación, con el título *Ordenación del territorio y planeamiento sectorial: aguas, costas y carreteras*. Para su elaboración se contó con una ayuda del Instituto del Territorio y Urbanismo, en su Programa de 1990.

instrumentos técnicos. La mejor prueba de esta crítica la proporciona la admisión generalizada de la planificación continua, esto es, de la posible variación de los planes por cambio de las circunstancias; ahí se produce la discrecionalidad absoluta, con merma de la libertad ciudadana.¹

No es, en todo caso, una radical negación de las técnicas planificadoras lo que aquí se defiende, sino una necesaria reconducción de las mismas a términos manejables. Rechazar el planeamiento global supone optar por parcelar el poder.

La inclusión en las anteriores ideas de la propuesta sobre una ordenación del territorio de base sectorial no debiera impedir, sin embargo, la aceptación de ésta, aun rechazando aquéllas. Dentro de los esquemas horizontales, integrales y globales de la ordenación del territorio, el aseguramiento de los objetivos de esa función pública desde los mismos planteamientos sectoriales no haría sino reforzar los mecanismos tendentes a idéntica finalidad. Quizá la ordenación sectorial del territorio constituya una etapa hacia su ordenación global.

1. La discutible conexión económica de la ordenación del territorio

El establecimiento de una secuencia lógica entre ordenación económica y territorial no plantea dificultades conceptuales, habida cuenta de los elementos caracterizadores de la planificación económica en el art. 131 de la Constitución. Sin embargo, sí determina el surgimiento de grandes problemas prácticos.

En efecto, una visión consecuente de la relación conceptual entre plan económico general y ordenación del territorio sólo puede llevar a la conclusión de la perentoria necesidad de poner en práctica la planificación general de la economía a que se refiere el art. 131 de la Constitución.² Ahora bien, el problema en tal sentido deriva del abandono generalizado de la idea de una planificación económica entendida como planificación global, sustituida por medidas de ordenación económica sectorial.³ ¿Cómo sustentar los elementos integrales de una ordenación del territorio dependiente de la ordenación económica, cuando ésta ha abandonado toda pretensión de planificación general?

Por otra parte, la legislación autonómica de ordenación del territorio prescinde casi por completo de conexiones económicas. Recuérdese que sólo la Ley madrileña llega a concebir la ordenación del territorio como «desarrollo de los criterios de política económica, social y cultural emanados del Gobierno de la Comunidad de Madrid y, en su caso, del Gobierno de la nación y de los ayuntamientos» (art. 3.a).

1. En este sentido, escribe Mengoli, *Sobre las limitaciones de la potestad de planificación urbanística*, RDU núm. 93 (1985), pág. 22: «El planificador tiende a transformarse en soberano absoluto, cada vez más implicado en la cadena medios-fines, por lo que cada medio para satisfacer un fin llega a convertirse en un fin en sí mismo, que requiere la intervención de otros medios, porque si se quiere hacer un "buen uso del suelo", no hay límites teóricos para la penetración en la vida de los ciudadanos, por privada que ésta sea».

2. Ésa es, por ejemplo, una conclusión del estudio de Parejo Alfonso, *La organización administrativa de la ordenación del territorio*, RDU núm. 105 (1987), pág. 44-47.

3. Véanse Agirregoitia, «Análisis de las políticas sectoriales de Euskadi» (1988), en el vol. col. *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Oñati, IVAP, pág. 12, Fernández Rodríguez, *Planificación económica*, NEJ, t. XIX (1989), pág. 791.

Ni siquiera con respecto a la propia política económica de la Comunidad Autónoma se advierte una vinculación de las medidas de ordenación territorial. Antes bien, sucede lo contrario en la Ley valenciana, donde se establece que «las determinaciones del Programa de Ordenación del Territorio se incorporarán a los programas económicos valencianos» (art. 22).

Sin la conexión económica, la función ordenadora del territorio pierde buena parte de su sentido, para confundirse con otras funciones públicas, como la de protección ambiental; así, por ejemplo, la legislación navarra concibe la política de ordenación del territorio como una suma de las políticas ambiental y urbanística (expresamente en la exposición de motivos de la Ley navarra de 10 abril 1987, de normas urbanísticas regionales).

Si no se tiende un puente efectivo entre las decisiones económicas y la ordenación territorial, no será posible adoptar por medio de ésta últimas posturas equilibradas, de cara a la mejora de la calidad de vida. Recuérdese que tal fue la conclusión establecida por la importante STC 64/1982, de 4 noviembre, al señalar que, junto a la calidad de vida determinada por la protección del medio ambiente (ex. art. 45 y 129.1 Constitución), los poderes públicos tenían también «el deber de atender al desarrollo de todos los sectores económicos» (art. 130.1 Constitución), suscitando la necesidad de ponderar adecuadamente ambos bienes constitucionales (el medio ambiente y el desarrollo económico). Una ordenación del territorio que aspire a disciplinar cuantos procesos de asentamiento y actividad se producen en el mismo, no puede establecerse sin partir de los datos de la política económica. Conexiones económicas, que deben tener concretas traducciones orgánicas y funcionales, por completo ausentes de nuestra experiencia jurídica, salvado el malogrado intento del art. 9 del proyecto de LOAPA.

El intento de ordenación completa del territorio quiebra, pues, en la práctica, por arriba, por ausencia de conexiones con la política económica.

En cualquier caso, si en la ordenación territorial se produjeran las conexiones económicas postuladas por la doctrina, no por ello quedarían eliminados los inconvenientes de cara a la real viabilidad del sistema.

Por muy completos que sean los estudios e informes sobre las necesidades y posibilidades económicas y de equilibrio territorial, dentro de los sistemas de economía de mercado nunca podrán llegar a preverse las actuaciones de los agentes económicos privados, aparte de otros sucesos imprevisibles. Por añadidura, las decisiones adoptadas en un plan económico sólo pueden ser completamente vinculantes para el sector público.⁴

Existe una contradicción inicial, pues, entre una planificación económica no vinculante y una ordenación del territorio obligatoria.⁵ Con lo cual, parece que se llega a un callejón sin salida: la gran ordenación del territorio no es factible prescindiendo de las decisiones económicas, pero éstas carecen de energía para sustentar las opciones de ordenación territorial.

4. Sobre la vinculación de los planes económicos, véanse las atinadas observaciones de Sebastián Martín-Retortillo, *Derecho Administrativo Económico*, Madrid, La Ley, 1988, t. 1, pág. 367-368.

5. Resaltan esa contradicción, por ejemplo, Frutos Mejías, *Conceptualizaciones sobre ordenación del territorio*, ET núm. 3 (1981), pág. 39, donde dice que hay que llegar a la independencia práctica entre la planificación territorial y la económica; Rujas Lázaro, *Integración de la planificación física, socio-económica y ambiental*, ET núm. 5 (1982), pág. 70; Mengoli, *Sobre las limitaciones de la potestad de planificación urbanística* (1985), pág. 21.

2. El discutible carácter horizontal e integrador de la ordenación del territorio

El alcance real de la función pública de ordenación del territorio, tal como viene siendo concebida, está fuertemente condicionado por la incidencia de factores diversos: función de dimensiones desproporcionadas, cuyo carácter horizontal y consiguiente pretensión de limitar las restantes funciones públicas puede cuestionarse, tanto por exigencias derivadas del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, como por la prevalencia de las regulaciones sectoriales, formando un cuadro de intervenciones públicas que, a la postre, tiende a confundirse con otra función pública, la de protección del medio ambiente. o

A) *Las dimensiones descomunales*

Los pretendidos efectos horizontales e integradores de la ordenación del territorio se nutren de dos grandes elementos: la omnicompreensión de perspectivas y la vertebración unitaria de todas ellas.

La ordenación del territorio horizontal habría, así, de comprender directrices relativas a los más diversos usos y actividades que se producen en el espacio físico: comunicaciones terrestres (ferrocarriles, carreteras, autovías y autopistas), marítimas (puertos, señalización) y aéreas (aeropuertos), comunicaciones por cable, telecomunicaciones, instalaciones eléctricas, telefónicas, gaseoductos, construcciones sanitarias, judiciales, obras hidráulicas, sistema de protección de los recursos naturales, obras agrarias, forestales, edificios educativos y de investigación, ferias y mercados, museos, bibliotecas, construcciones deportivas, de asistencia social, viviendas protegidas, industrias...⁶

La convicción de que es posible establecer unitariamente elementos comunes a tan variadas políticas públicas es producto de la confluencia de diferentes elementos. En la teoría de la ordenación del territorio incide, en primer lugar, un componente utópico a propósito de la organización general de la sociedad. Existe la idea de que el poder público tiene la capacidad y el deber de asegurar la felicidad de los individuos, estableciendo el correspondiente modelo de desenvolvimiento espacial y controlando para su logro cuantas actividades son susceptibles de producirse. El utopismo en la ordenación del territorio se traduce, pues, en el establecimiento de formas de control de la vitalidad social en aras a la obtención del bien común.⁷

En la teoría de la ordenación territorial influye también un componente racionalista, que pretende esquematizar la realidad social mediante un sistema planificador cartesiano: sucesivos planes escalonados jerárquicamente entre ellos, que establecerían desde los grandes principios de organización del espacio al detalle de las concretas obras a realizar. Una cierta soberbia científica lleva a imaginar la posibilidad de formular modelos territoriales cerrados, salvo para quienes posean la llave que permite su modificación; ocultando bajo un ropaje técnico el carácter discrecional de las decisiones adoptadas.

6. Como un ejemplo de las enormes proporciones con las que se imagina la ordenación del territorio, véase Figueruelo Almazán, «Protección civil, ordenación territorial y planeamiento urbano», *RDU* núm. 93 (1985).

7. Sobre los peligros totalitarios de todo movimiento utópico véase Karl R. Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, trad. esp. de E. Loedel, Barcelona, Paidós, 1981, pág. 157 y ss.

Por último, la teoría de la ordenación del territorio se nutre de un componente de tipo corporativo. La llamada al estudio multidisciplinar de los problemas del territorio no puede ocultar el predominio real de ciertas profesiones. En las ciudades —únicas áreas en las que, por ahora, se ha ensayado, en algunos casos, una planificación física total— ese predominio ha correspondido, sucesivamente, a los artistas, a los médicos higienistas, a los ingenieros, a los arquitectos.⁸ La exportación de tal modelo de ordenación para el tratamiento de todos los problemas del entero territorio tiende a ser protagonizada en la actualidad profesionalmente por economistas y geógrafos.

B) *La primacía de las regulaciones sectoriales*

El marco constitucional y estatutario de distribución de competencias no permite primar alguna de tales competencias sobre las restantes, de manera que las englobe o condicione ineludiblemente por su propio contenido. El carácter horizontal de ciertas funciones públicas no puede, así, tener el significado de anular otras funciones públicas expresamente asignadas a una determinada esfera competencial. Lo único que cabe admitir es que una función horizontal pueda suponer la exigencia de una consideración expresa de los intereses tutelados por la misma, de cara al desenvolvimiento de otras funciones públicas.

Para condicionar de manera general la adopción de las decisiones sectoriales, no es suficiente con llevar a cabo un ejercicio meramente dialéctico y conceptual a propósito de la racionalidad que encierra una función pública de carácter horizontal. Admitir en términos abstractos la bondad de una ordenación del territorio de tipo global, no es, pues, el problema, aunque a algunos nos resulte difícil concebir unos instrumentos de planeamiento tan amplios. El problema reside en el establecimiento de las condiciones y garantías que justifican la atribución de efectos prevalentes precisamente a una función pública con respecto a todas las demás. ¿Qué elementos del desenvolvimiento de la función ordenadora del territorio determinan su mayor valor? ¿Acaso son más inteligentes los funcionarios encargados de tal función que los ocupados en las funciones sectoriales?

La propia legislación autonómica de ordenación territorial es consciente de la debilidad de sus puntos de partida en el enfrentamiento con las funciones sectoriales, de manera que sólo muy débilmente prevé el condicionamiento de éstas por los instrumentos de ordenación del territorio.

Con cierta frecuencia, en efecto, las leyes autonómicas de ordenación territorial se refieren a los objetivos generales o al contenido de los diversos instrumentos que regulan utilizando la palabra «criterios». Así, resulta que en la Ley madrileña algunos de los objetivos de la ordenación territorial consisten en «establecer los criterios para la compatibilización de los procesos de desarrollo» (art. 3.e), o «los criterios y las prioridades para la programación de los recursos públicos» (art. 3.b). Las directrices de ordenación territorial desempeñan funciones como «suministrar las previsiones y los criterios básicos para la formulación de las políticas sectoriales» (art. 8.c), mencionándose entre sus contenidos el «señalamiento de los criterios adoptados, en relación con los problemas objeto de diagnóstico» (art. 9.b), la «fijación de los criterios para la

8. Véase García de Enterría y Parejo Alfonso, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 1981, pág. 41 y ss.

localización y ejecución de las infraestructuras y equipamientos (art. 9. *b*) y los «criterios para la financiación y localización de viviendas» (art. 9. *k*). El artículo 2 de la Ley madrileña define la ordenación territorial como «el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y programas que orienten y regulen las actuaciones y procesos de asentamiento sobre el territorio». Se habla con frecuencia de criterios; lo mismo sucede en la Ley navarra (art. 2; 7.6 y 8; 27.1 y 3; 28. *b* y *c*), en la Ley asturiana (art. 6.2. *c*, *f* y *g*; 8. *g*; 18.2. *c*), en la Ley balear (art. 1. *b*; 3; 11. *b*, *c*, *e*, *j*, *l*).

Únicamente en la Ley madrileña sobre ordenación territorial cabe encontrar una pauta explicativa del sentido de los «criterios». Esta Ley, al regular los efectos de las directrices de ordenación territorial —directrices que suministran y señalan diversos criterios, según se ha visto—, indica que «tendrán, en todo caso, carácter vinculante» (art. 11), si bien la vinculación puede operar de forma «orientativa, debiendo la Administración competente concretar la propuesta contenida en las directrices» (art. 11.2. *c*). *Vinculación orientativa*; parece que se trata de obligar a la consecución de unos objetivos o resultados desde la ordenación del territorio, pero dejando libertad para el desarrollo y la concreción de los medios adecuados por parte de las funciones sectoriales. Una técnica de efectos similares a la de las directivas, entre las fuentes del Derecho derivado de la Comunidad Europea; pero con la salvedad de que, aplicada a la ordenación territorial, resulta escasamente útil, ya que, por definición, esta función pública debiera volcarse justamente sobre los medios que vertebran el territorio.⁹

En algunas leyes autonómicas, la relatividad con que la ordenación del territorio se plantea frente a las políticas sectoriales se pone también de manifiesto en la regulación de los instrumentos que debieran canalizar directamente tales políticas sectoriales. Así, resulta que los planes territoriales sectoriales de la Ley catalana se elaboran por los diferentes Departamentos implicados (art. 17 y 19); lo mismo sucede con los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal en la Ley navarra (art. 26) o con los planes de acción territorial de carácter sectorial en la Ley valenciana (art. 38).

En definitiva, la propia legislación de ordenación territorial termina reconociendo un importante papel a los denostados planeamientos sectoriales. Da la impresión de que el esfuerzo va dirigido, sobre todo, a homogeneizar los procedimientos y los instrumentos adecuados para la toma de las decisiones sectoriales, relegando a un segundo plano la efectiva vertebración integral o global del territorio.

C) *La confusión con la función de tutela ambiental*

El fracaso o la debilidad de la función pública de ordenación del territorio, enfrentada a las funciones sectoriales, ha determinado la búsqueda de nuevos ámbitos de actuación para la primera. Dado que la ordenación territorial conecta, al igual que la función pública de protección ambiental, con objetivos de mejora de la calidad de vida, ha sido fácil incluir en la ordenación del territorio instrumentos de tutela directa del medio ambiente.¹⁰

9. Para un estudio jurídico sobre la técnica de las directrices, aplicado específicamente a las relaciones de coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas, véase García de Enterría y Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, t. 1, 5.ª ed., Madrid, Civitas, 1989, pág. 342-344.

10. Entre los autores que reivindican la protección directa del ambiente natural, como contenido propio de la ordenación del territorio, véanse Ortuño Medina, «Espacios naturales y ordenación del territorio», *ET* núm. 1 (1981), Sanz Cañada, Gaggiano y Díaz de Liaño, «Planes y políticas de protec-

Los planes o directrices de ordenación territorial regulados en las leyes autonómicas no se limitan a establecer las líneas maestras de utilización o conservación del suelo no urbanizable; en algún caso, sirven también para ordenar todo posible uso de ese suelo, de forma agotadora o completa. Así sucede en la figura de las normas urbanísticas regionales, aprobadas por Ley navarra de 10 abril 1987, conforme a las previsiones de la Ley navarra de ordenación del territorio de 1986. Las normas urbanísticas regionales regulan todo tipo de actividades y usos, constructivos y no constructivos, en el suelo no urbanizable, que dividen en seis categorías, objeto, a su vez, de subdivisiones. Las propias normas declaran tres reservas integrales y cuarenta reservas naturales.

Un instrumento para la protección del suelo no urbanizable, previsto en las leyes de ordenación del territorio madrileña, navarra y balear, son los planes de ordenación del medio físico o natural.¹¹

Estos planes pueden dictarse en desarrollo de las correspondientes directrices de ordenación territorial o con independencia de las mismas, aunque en este último caso se exigen trámites especiales, destacando en la Ley madrileña el informe favorable de los ayuntamientos afectados (art. 23 Ley madrileña, 9 y 28.e Ley navarra y 26 Ley balear).

Su contenido material hace referencia a todos los aspectos relacionados con la protección del espacio natural que es objeto de planificación, incluyendo la localización y demás características de posibles unidades de explotación de recursos naturales, equipamientos e infraestructuras; las actuaciones necesarias para preservar, restaurar o mejorar las distintas zonas; incluso se prevé la constitución de especiales órganos de gestión (art. 24 Ley madrileña, 11 Ley navarra y 27 Ley balear).

La normativa es poco exigente en lo relativo al contenido documental de los planes de ordenación del medio físico o natural: la Ley balear silencia la materia; la Ley madrileña se limita a exigir los «documentos necesarios» (art. 25), y la Ley navarra impone la exigencia mínima de algunos documentos (art. 12).

El procedimiento de aprobación de estos planes sigue el esquema de aprobación de las directrices (art. 27 Ley madrileña, 13 Ley navarra y 29 Ley balear).

ción del medio físico y gestión de recursos naturales» *ET* núm. 5 (1982), Martín de Agar, Medina Quirós y Ramírez Díaz, «Incorporación de factores ecológicos y ambientales en la ordenación del territorio», *ET* núm. 6 (1982).

11. El origen de esta figura planificadora se encuentra en los planes especiales de protección del medio físico y del paisaje, previstos en el art. 17.1 de la Ley del suelo, que han suscitado diversos problemas. Primero, a propósito de su posible existencia como planes independientes, discutiblemente permitida por el art. 76.3.b) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico; precepto considerado válido por el Consejo de Estado, en su Dictamen de 17 marzo 1981 (núm. 43.147), y por el Tribunal Supremo, en Sentencia de la Sala Cuarta de 8 noviembre 1983 (Aranzadi, 5.409). Estos planes especiales suscitaron también el problema de su deslinde con respecto a las figuras previstas en la Ley de espacios naturales protegidos: Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 22 junio 1983 (Aranzadi, 3.366). En los años setenta se inició la redacción de diversos planes especiales de protección del medio físico, en Barcelona, Valencia... Uno de los más conocidos fue el referido a la subregión central (toda la provincia de Madrid), aprobado por Orden del Ministerio de la Vivienda de 27 de octubre 1975, y anulado en parte por sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 16 mayo 1981. Véanse García de Enterría, «Régimen especial en materia de Urbanismo de la Provincia de Madrid», *RDU* núm. 47 (1976), pág. 32-36; Gómez Orea, «El Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Madrid», *CT* núm. 2-3 (1976); Bassols, «Ordenación del Territorio y Medio Ambiente», *RAP* núm. 95 (1981), pág. 71-73. En la nueva Ley de conservación de espacios naturales de 1989 se regula la figura de los planes de ordenación de los recursos naturales (art. 4 a 7).

Los planes de ordenación del medio físico clasifican todo el suelo afectado como suelo no urbanizable (art. 26.2 Ley madrileña, 10.3 Ley navarra y 28.4 Ley balear); clasificación que no puede producirse sobre terrenos clasificados como suelo urbano o urbanizable que se encuentre en ejecución (*ex. art.* 26.3 Ley madrileña y art. 10.2 Ley navarra).

Sus determinaciones vinculan al planeamiento municipal, que incluso puede ser modificado directamente en los casos madrileño y navarro (art. 26.1 Ley madrileña, 10.1 Ley navarra y 2.2 Ley balear).

En definitiva, nos encontramos con una completa regulación que pretende incluir elementos de gestión directa dentro de la ordenación del territorio, con lo cual las pretensiones de horizontalidad de esa función pública, ligadas a su carácter planificador y coordinador no quedan muy bien paradas.

3. La ordenación del territorio sectorial

La función pública de ordenación del territorio, según la concepción más extendida de la misma, termina atrofiada por su propio gigantismo. En palabras de Agirregoitia, «parece ingenuo y condenado al fracaso, intentar la creación de un marco jerarquizado y único en la iniciativa y el protagonismo de la ordenación del territorio»; la tarea más importante para lograr los fines de equilibrio territorial y mejora de la calidad de vida reside en «disciplinar el proceso de toma de decisiones de los responsables de cada política sectorial».¹²

A) *La ordenación del territorio como finalidad pública*

Para construir adecuadamente una ordenación sectorial del territorio, es preciso comenzar señalando que la corrección de los desequilibrios territoriales conforme a pautas de mejora de la calidad de vida constituye un principio rector de la política social y económica, derivado de la conexión entre los art. 40 y 45 de la Constitución. El art. 40 impone a los poderes públicos promover las condiciones favorables «para una distribución de la renta regional y personal más equitativa» y el art. 45 les obliga a velar por la utilización racional de los recursos naturales «con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida». A partir de ahí, no parece forzado identificar la existencia de una finalidad pública de ordenación del territorio.

Finalidad general del poder público que debe despojarse de las condiciones formales con las que normalmente se rodea (vinculación al plan general económico y carácter integral o global); al menos, debe despojarse de tales condicionamientos entendidos como requisitos imprescindibles para que se produzca la ordenación territorial. El imperativo material de la Constitución reside en que se obtenga el fin expresado, no en que se utilicen precisamente unos instrumentos para lograrlo. De esta manera, la ordenación del territorio podrá conseguirse conforme a las pautas integrales o globales propugnadas por la generalidad de los autores, pero también desde las políticas sectoriales.

En realidad, la ordenación sectorial del territorio debiera constituir, aun para los mismos defensores de su ordenación global, el paso previo que permitiera —en un

12. Agirregoitia, *Análisis de las políticas sectoriales en Euskadi* (1988), pág. 466.

futuro que, no obstante, algunos vislumbramos incierto— la formulación de la gran estrategia de ordenación territorial completa.

En todo caso, a los efectos aquí pretendidos, la afirmación de que existe una finalidad pública de ordenación del territorio y que esta finalidad puede y debe obtenerse, al margen de otros mecanismos, desde las mismas políticas sectoriales, parece una afirmación incontestable. Aun los mismos valedores de las tesis globales sobre la ordenación del territorio deben admitir que el intento de profundizar en la toma de decisiones sectoriales es una vía válida, útil y compatible con sus puntos de partida.

No hay por qué cerrar las puertas a la utopía. Ahora bien, desde la crítica aquí formulada a los planteamientos globales de la ordenación del territorio, la afirmación de que ésta constituye una finalidad pública debe completarse con alguna solución para entender el significado de la ordenación del territorio en cuanto a materia atribuida a la competencia de una instancia de poder. Ciertamente, en el art. 148.1.3.^ª de la Constitución y en las correlativas normas de los estatutos de autonomía, la ordenación del territorio no es sólo un fin público, sino una concreta materia traducible en una específica función pública.

En tal sentido, la ordenación del territorio como función pública diferenciada, atribuida a la competencia de las comunidades autónomas, podría reconducirse fundamentalmente a una función directiva del urbanismo municipal. Los mismos términos en que el art. 148.1.3.^ª de la Constitución recoge la referencia a la ordenación territorial, justo antes que el urbanismo, debieran llevar a esa conclusión.¹³ Conclusión que se refuerza si atendemos al dato de la tradicional vinculación de la ordenación del territorio a la legislación urbanística.

Encauzar el ejercicio de la potestad urbanística municipal es tarea de enorme trascendencia práctica —piénsese simplemente en la falta de criterios de fondo para ejercer adecuadamente la potestad de aprobación definitiva de planes urbanísticos municipales, por parte de las administraciones autonómicas—; tarea más modesta, sin duda, que la gran ordenación del territorio omnicompreensiva, pero también con mayores posibilidades de incidencia real sobre la configuración del espacio. En buena medida, a ese aspecto se limitarán probablemente los efectos reales de los instrumentos de planificación territorial regulados en las leyes autonómicas de ordenación del territorio; leyes en las que no se advierte —como ya ha quedado expuesto— una decidida incidencia sobre las decisiones sectoriales; si acaso, alguna de esas leyes pretende racionalizar la adopción de tales decisiones sectoriales, mediante la imposición de un determinado procedimiento uniforme —controlado, no obstante, por los órganos sectoriales— de aprobación de los correspondientes planes.

Junto a la función directiva del urbanismo municipal, los instrumentos de ordenación territorial también pudieran servir de vehículo de expresión de un programa de gobierno, sin efectos jurídicos, situado únicamente bajo el control político del parlamento. Posibilidad ésta a la que quizá obedezca la reiterada utilización de los «criterios» como contenido de las directrices de ordenación territorial en las leyes autonómicas.

De acuerdo con todo lo dicho, son tres los extremos que deberían quedar claros en este apartado: a) La ordenación del territorio es una finalidad pública que debe inser-

13. En tal sentido, aunque auspiciando la recuperación del concepto global e integrador de la ordenación del territorio, véase Sáenz de Buruaga, «Sentido de la ordenación territorial en la España actual», *ET* núm. 7 (1982), pág. 22.

tarse en las políticas sectoriales; *b)* La ordenación del territorio es también una función pública específica atribuida a las comunidades autónomas, que consiste básicamente en dirigir los contenidos discrecionales del planeamiento urbanístico municipal; *c)* La ordenación del territorio pudiera ser, además, una función pública integradora de todos los usos y actividades susceptibles de producirse en el espacio físico, aunque ello presente grandes dificultades y requiera afinar el sistema de distribución de competencias.

B) *Las exigencias organizativas y procedimentales*

La puesta en práctica de la finalidad de ordenación del territorio desde las políticas sectoriales requiere arbitrar técnicas que hagan posible su logro, pues no cabe duda de que desde planteamientos organizativos y funcionales cerrados es imposible obtener ese fin público.

Tradicionalmente, las organizaciones administrativas sectoriales se caracterizan por su impenetrabilidad técnica, al estar dominadas por una determinada profesión (cuerpo de funcionarios), y por su actuación descoordinada, al faltar contactos con los restantes órganos de la misma Administración y con las demás administraciones públicas. Para facilitar el logro de los fines de ordenación territorial, sería necesario vertebrar esas organizaciones conforme a criterios interprofesionales, intersectoriales e interadministrativos.

La interprofesionalidad e interdisciplinaria de las organizaciones administrativas debe traducirse en su apertura a las diversas profesiones, evitando el monopolio corporativo en manos de unos técnicos concretos. Los criterios intersectoriales e interadministrativos deben tener el significado de posibilitar el contacto, el intercambio de información y coordinación de actuaciones entre los diversos órganos de una misma Administración pública y entre las diversas Administraciones.

Los problemas surgen a la hora de establecer las técnicas adecuadas para lograr esa vertebración interprofesional, intersectorial e interadministrativa en cada una de las organizaciones administrativas sectoriales cuyas actuaciones tengan incidencia territorial. No existen fórmulas mágicas que aseguren tales características, pero sí posibles caminos de actuación experimental, sugerencias a valorar.

a) Las relaciones de puestos de trabajo

Nuestra legislación ofrece posibilidades ciertas de quebrar el dominio corporativo de las organizaciones sectoriales. En tal sentido, resulta fundamenal el punto de partida ofrecido por el art. 26.1 de la Ley de reforma de la función pública de 1984, donde se dispone que «los cuerpos y escalas de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos».

De esa manera, trata de quebrarse una tendencia secular de nuestra organización pública, que hacía depender la estructura y funciones de los órganos administrativos de la estructura y funciones de los cuerpos de funcionarios que debían servirlos.¹⁴

14. Sobre la apropiación corporativa de la organización en la experiencia administrativa española cabe remitir al conocido estudio general de E. García de Enterría, *La organización y sus agentes: revisión de estructuras* (1961), Madrid, Alianza, 1985, pág. 101-128 y más específicamente a Andrés de la Oliva de Castro y Alberto Gutiérrez Reñón, «Los cuerpos de funcionarios» en el vol. col. *Sociología de la Administración Pública española*, Madrid, Centro de Estudios Sociales, 1968, pág. 136-138.

En la actualidad, está claro que los órganos administrativos no son legalmente coto cerrado de una determinada profesión ni de un cuerpo o escala de funcionarios. Sólo las relaciones de puestos de trabajo «podrán determinar los cuerpos o escalas de funcionarios que puedan desempeñar los puestos a los que corresponda el ejercicio de las citadas funciones» de los órganos administrativos, dice el art. 26.1 de la Ley de reforma de la función pública.

Las relaciones de puestos de trabajo se convierten, así, en instrumentos óptimos para establecer, junto a los aspectos retributivos, el equilibrio interprofesional requerido dentro de los diferentes órganos administrativos. Aunque a nadie se le escapa que sin una adecuada regulación del procedimiento y las competencias de elaboración y aprobación de las relaciones de puestos de trabajo, la utilidad de éstas como mecanismos de equilibrio interprofesional puede ser muy escasa.

Quizá una solución eficaz del problema podría consistir en someter la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo de cada organización sectorial al mismo procedimiento que las restantes decisiones. Esto es, considerar la decisión sobre la estructura interna de una organización sectorial como una de las decisiones básicas que en ella se adoptan, requerida, en consecuencia, de las medidas que tiendan a asegurar los criterios interprofesionales, intersectoriales e interadministrativos.

b) Las soluciones orgánicas

La toma de decisiones en las organizaciones sectoriales conforme a los repetidos criterios interprofesionales, intersectoriales e interadministrativos no ofrece soluciones unívocas. Cabe imaginar, en primer término, una instrumentación orgánica, bien general, para todos los sectores, bien en relación con cada uno de ellos.

La solución orgánica general consistiría en constituir grandes órganos colegiados en el Estado y en las comunidades autónomas, con representantes de todas las organizaciones sectoriales que inciden sobre el territorio, competentes para aprobar definitivamente los planes de actuación de los diferentes sectores de competencia estatal o autonómica.

En tal sentido, no existe ningún inconveniente, derivado del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, que impida al Estado y a las comunidades autónomas constituir tales órganos de cara al ejercicio de sus propias competencias con incidencia territorial, ofreciendo una representación a las demás instancias de poder territorial.

Los problemas que tal fórmula plantea, aparte de la generosidad necesaria en el Estado y en las comunidades autónomas para su práctica, derivan de la enorme variedad de cuestiones técnicas que habrían de pasar por un mismo órgano, siendo los conocimientos de sus componentes, por fuerza, limitados.

Otra posibilidad organizativa, a los fines indicados, consiste en promover dentro de cada una de las organizaciones sectoriales la constitución de un órgano colegiado en el que participaran representantes de las restantes organizaciones sectoriales de la misma Administración y de las demás administraciones territorialmente implicadas; confiriendo a ese órgano la potestad de aprobar, al menos, el plan de actuaciones del correspondiente sector.

Es ésta una solución empleada, por ejemplo, muy característicamente, en relación con las actuaciones hidráulicas, dentro de las confederaciones hidrográficas. Sin embargo, pudiera ser un mecanismo excesivamente complejo para generalizarlo a todos

los sectores. Piénsese en un trasiego constante de los funcionarios de una organización sectorial hacia las reuniones de los órganos colegiados de las restantes organizaciones sectoriales y viceversa. Es posible que tanta coordinación generara el efecto de agotarse en sí misma, imposibilitados los empleados públicos de cumplir adecuadamente con sus cometidos específicos. También pudiera suceder que la opción generalizada por mecanismos orgánicos de este tipo se tradujera, a la postre, en un intercambio de favores recíprocos entre las diferentes organizaciones sectoriales, con quiebra total de los objetivos perseguidos.

Habrá que ser cautos. Experimentar sector por sector las soluciones y los equilibrios necesarios para garantizar una toma de decisiones penetrada por los criterios interprofesionales, intersectoriales e interadministrativos.

c) Las soluciones procedimentales

Otro tipo de mecanismos para obtener la penetración sectorial de los criterios coordinadores señalados puede desarrollarse a través de los procedimientos administrativos de toma de decisiones; mecanismos procedimentales que no son incompatibles con las anteriores soluciones orgánicas.

Quizá la condición procedimental más importante que podría introducirse en todos los sectores de incidencia territorial sea la necesaria actuación conforme a un plan o un programa. Esto es, la eliminación de la toma de decisiones caso por caso, estableciendo la obligatoriedad de que cada organización sectorial defina en un plan sus actuaciones territoriales o, al menos, programe para ciertos períodos de tiempo tales actuaciones.

Existe, sin duda, la tentación de que una regla de ese tipo vaya acompañada del establecimiento de un modelo uniforme de plan o programa, aprobado en todos los casos conforme a iguales trámites procedimentales.¹⁵ En ese aspecto, conviene, de nuevo, extremar cautelas, contemplando específicamente todos los sectores afectados.

Una solución conocida para los problemas de coordinación es la exigencia de informes de las diferentes organizaciones sectoriales como condición procedimental de la toma de decisiones en cada uno de los sectores.

Los informes escritos posibilitan la adopción sosegada y reflexiva de los criterios de un órgano, aunque también es cierto que pueden convertirse en un simple trámite, sobre todo, habida cuenta de que es difícil configurarlos siempre como vinculantes. Es posible que una manera adecuada de enfrentarse a ese problema pasara por poner en relación los informes procedimentales con las anteriores soluciones orgánicas, de manera, por ejemplo, que sólo los informes negativos motivaran la intervención del órgano colegiado.

C) *La evaluación de impacto territorial*

Dentro de una ordenación del territorio sectorial, debe garantizarse que las intervenciones específicas, sometidas o no a la exigencia de previa planificación o programación, se corresponden efectivamente con la finalidad última de evitar los disequi-

15. Véanse, en tal sentido, Agirregoitia, *Análisis de las políticas sectoriales en Euskadi* (1988), pág. 466-467, Areso, «Competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco», vol. col. *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Oñati, IVAP, 1988, pág. 45-46.

brios territoriales y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Una técnica adecuada a tal objeto pudieran ser las evaluaciones de impacto territorial, concebidas a partir de una ampliación de las existentes y conocidas evaluaciones de impacto ambiental.

La evaluación de impacto ambiental es una técnica procedente de la experiencia anglosajona y propugnada por diversos organismos internacionales (PNUMA, OCDE, CEE), que parte de la existencia de un principio general de prevención de los problemas ambientales. Su introducción en el Derecho español es directa consecuencia del Derecho derivado de la CEE.¹⁶ Consiste en un procedimiento administrativo (conjunto de trámites) conducente a la aceptación, modificación o rechazo de un proyecto en función de su incidencia sobre el medio ambiente. Comprende dos fases: el estudio y la declaración de impacto ambiental.

El estudio de impacto ambiental comprende una documentación detallada que debe presentar quien pretenda realizar un proyecto para el que sea exigible la evaluación; documentos para cuya elaboración se cuenta con la colaboración administrativa y que, en todo caso, se someten a una fase de información pública.

La declaración de impacto ambiental es el acto administrativo que termina el procedimiento de evaluación, determinando la conveniencia o no de realizar el proyecto y, en caso afirmativo, las condiciones en que debe llevarse a cabo. La competencia para la declaración corresponde al órgano ambiental, aunque, caso de discrepancias con el órgano sectorial, la decisión corresponde al Consejo de Ministros, en la Administración del Estado.

Sin detenernos ahora en los interesantes problemas conceptuales, procedimentales, competenciales, de ámbito aplicativo y de eficacia que presenta el régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental, señalaremos simplemente que la técnica parece útil para abordar la garantía de la ordenación del territorio desde planteamientos sectoriales.

Se trataría de concentrar en un órgano administrativo, dentro de cada instancia de poder territorial, la decisión sobre el impacto territorial de los planes, programas y proyectos sectoriales que incidieran sobre el territorio.

Dados los objetivos de la ordenación del territorio —equilibrio económico y protección del medio ambiente—, el impacto territorial debiera comprender la incidencia sobre el medio ambiente y el análisis económico-social del instrumento examinado; englobando, en definitiva, las categorías de la evaluación de impacto ambiental y de la evaluación de impacto estructural que se formularan en la Ley asturiana de coordinación y ordenación territorial (art. 17, 18, 27 y 28).

El mayor problema que originaría la introducción de esta técnica parece ser el relativo al diseño de la organización adecuada para su aplicación. De nuevo, la experiencia directamente conectada a la política específica de medio ambiente presenta

16. Directiva del Consejo CEE 85/337, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente; cuya incorporación al Derecho español se produjo por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 30 junio, desarrollado por el Real Decreto 1131/1988, de 30 septiembre. En la doctrina, véanse: Fuentes Bodelón, «Las evaluaciones de impacto ambiental en la CEE», *IA* núm. 7 (1985), Pardo Buendía, «El estado de las evaluaciones de impacto ambiental en España», *ET* núm. 25 (1987), Gómez Orea, «Evaluación de impacto ambiental», *CT* núm. 75 (1988), Bastida, «Las evaluaciones de impacto ambiental en la ordenación del territorio», en el vol. col. *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Oñati, IVAP, 1988.

soluciones utilizables, con el sistema de las agencias de medio ambiente, concebidas como órganos de control, sin competencias de gestión.

Llegamos así al establecimiento de un sistema de ordenación territorial muy diferente del usualmente manejado. Una ordenación del territorio que pretende ser operativa por su carácter sectorial pero garantizando las finalidades irrenunciables de equilibrio territorial y protección ambiental, mediante diversos mecanismos organizativos, procedimentales y de control.