

Principios jurídicos para la ordenación del territorio (resumen)

(Legal principles for territorial planning)

Bengoetxea Urkizu, Juan Antonio
Eusko Ikaskuntza
Miramar Jauregia – Miraconcha, 48
20007 Donostia

BIBLID [1137-442X (2001), 8; 79-101]

En una aproximación amplia, la ordenación del territorio, se refiere a dirigir y establecer una ordenación de prioridades en el uso del territorio para obtener un fin deseado. En un sistema democrático moderno, en esta función de base transdisciplinar, participan en sus correspondientes escalas las administraciones públicas territoriales. Dentro del sistema jurídico integrado de la Unión Europea, se puede representar esquemáticamente: Unión: Macro-ordenación del territorio. Estado Miembro: Política Regional. Comunidad Autónoma: Ordenación del territorio (sentido estricto). Estidades Locales: Urbanismo.

Palabras Clave: Ordenación. Territorio. Urbanismo. Política Territorial. Fondos de Cohesión. Infraestructuras. Carta Europea.

Hurbilketa zabal batean, lurraldearen antolamenduak lurraldearen erabilerari dagozkion lehentasunak zuzendu eta ezartzea dakar nahi den helburua lortzearen. Sistema demokratiko modernoan, disziplinaz gaindiko oinarria duen funtzio horretan, dagokien mailan esku hartzen dute lurralde administrazio publikoek. Europako Batasunaren sistema juridiko integratuaren barne, modu eskematikoan, honela sailka daitezke: Europako Batasuna: Lurraldearen Makro-antolamendua. Estatu Kidea: Eskualde Politika. Autonomia Erkidegoa: Lurraldearen antolamendua (zentzu hertsian). Tokiko Erakundeak: Hirigintza.

Giltz-Hitzak: Antolamendua. Lurraldea. Hirigintza. Lurralde Politika. Kohesio Funtzak. Azpiegiturak. Europako Gutuna.

L'aménagement du territoire dirige et établit un aménagement de priorités dans l'usage du territoire pour obtenir le but désiré. Dans un système démocratique moderne, dans cette fonction de base transdisciplinaire, participent, à l'échelle leur correspondant, les administrations publiques territoriales. Dans le système juridique intégré de l'Union Européenne, on peut représenter schématiquement: Union: Macro-aménagement du territoire. Etat Membre: politique Régionale. Communauté Autonome: Aménagement du territoire (sens écrit). Statistiques Locales: Urbanisme.

Mots Clés: Aménagement. Territoire. Urbanisme. Politique Territoriale. Fondos de Cohesión. Infraestructuras. Charte Europe.

OBJETIVOS

Con el presente opúsculo, se tratará de demostrar, que la ORDENACION DEL TERRITORIO, lato sensu, es una materia en el que inciden en la actualidad, cuatro niveles de poder con su correspondientes estatus jurídico-políticos: Entidades Locales, Comunidades Autónomas, Estado y la Unión (Europea).

Para distinguir a cada uno de los niveles, propongo llamar a cada subparte: Urbanismo, Ordenación del territorio, Política Territorial y Macro-ordenación del Territorio.

Para una mejor comprensión se presenta el siguiente esquema:

UNIÓN	MACRO-ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
ESTADO MIEMBRO	POLÍTICA REGIONAL
COMUNIDAD AUTONOMA	ORDENACION DEL TERRITORIO (En sentido estricto o Alemán)
ENTIDADES LOCALES	URBANISMO (Tutelado por las Comunidades Autónomas)

Los cuatro niveles, a priori, actúan en función del principio de competencia, es decir, cada uno en su campo, pero como quiera que inciden globalmente en una única materia, el escalón superior tiene primacía (no supremacía, ni prevalencia, ni jerarquía) sobre el inferior en los tres niveles con potestad legislativa ("Reglamento", Ley, Ley autonómica), y sobre el inferior que sólo le compete una pequeña potestad reglamentaria, rige el principio de jerarquía legal.

En las relaciones entre el primero y segundo nivel rige el principio de Subsidiariedad conforme al artículo 3B del TUE¹, entre el segundo y el tercero conforme a la distribución competencial emanado de la Constitución y del correspondiente Estatuto de Autonomía, entre el segundo y el cuarto, y el tercero y el cuarto conforme a los principios de jerarquía normativa respetando una pequeña potestad reglamentaria a favor el último garantizado legalmente.

Con todo esto, se pretende demostrar que el sistema obedece al esquema de la página siguiente.

El presente trabajo que se ha titulado PRINCIPIOS JURÍDICOS PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, pretende recoger algunas reflexiones desarrolladas en un curso de postgrado organizado por Eusko Ikaskuntza - Sociedad de Estudios Vascos - Societé d'Etudes Basques en colaboración con el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad del País Vasco / Euskal Herri Unibertsitatea y el patrocinio del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, sobre la ORDENACIÓN Y GESTIÓN DEL TERRITORIO.

El enfoque fundamentalmente jurídico del documento, no significa que no se hayan considerado otros aspectos disciplinares relacionados con la ordenación del territorio, sino tan sólo, que es la forma de materializar y dar forma a la reflexión, dentro de lo que antes he señalado como función social del jurista.

Por otra parte, el mundo de los principios jurídicos, tan cercano al mundo de la filosofía, y jurídica en particular, es por intentar dar una visión global, multidisciplinar o mejor dicho,

1. Tratado de Unión Europea, de 7 de Febrero de 1992.

ORDENACION DEL TERRITORIO	MACRO- ORDENACION DEL TERRITORIO	UNION (UNION EUROPEA)	<p style="text-align: center;"><u>TRATADO DE MAASTRICHT de 7-2-1992</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria. • Principio de subsidiariedad. • Coherencia de conjunto en las políticas de economía y de desarrollo.
	POLITICA TERRITORIAL	ESTADO	<p>CONSTITUCION 149.1.1ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes.</p> <p>149.1.4ª Obras públicas relacionadas con la defensa nacional.</p> <p>149.1.8ª Legislación Civil.</p> <p>149.1.13ª Bases y coordinación general de la actividad económica.</p> <p>149.1.18ª Las bases de régimen jurídico de las administraciones públicas.</p> <p>149.1.20ª Puertos y aeropuertos de interés general.</p> <p>149.1.21ª Ferrocarriles y transportes terrestres que atraviesen de territorio de varias comunidades autónomas.</p> <p>149.1.22ª Ciertos aprovechamientos hidráulicos.</p> <p>149.1.23ª Legislación básica sobre protección de medio ambiente.</p> <p>149.1.24ª Trabajos de interés general o cuya organización afecte a más de una Comunidad Autónoma.</p> <p>149.1.25ª Bases del régimen minero y energético.</p> <p>149.1.28ª Defensa del patrimonio cultural.</p>
	ORDENACION DEL TERRITORIO	COMUNIDADES AUTONOMAS	<p>CONSTITUCION 148.1.3ª</p> <p style="text-align: center;"><u>TITULO GENERICO</u></p> <p>Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.</p> <p>148.1.(X) Las demás materias previstas en el artículo 148.1 que haya asumido cada Comunidad Autónoma en su Estatuto de Autonomía y tengan relación directa con la ordenación del territorio y que no sean competencia exclusiva del Estado, en cuyo caso, se entenderán que son compartidas.</p> <p>ADMINISTRACION LOCAL</p> <p>Planificación urbanística en uso de su potestad reglamentaria en desarrollo de las leyes autonómicas de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Su aprobación compete a la Comunidad Autónoma con criterios de legalidad. En algunos casos el planeamiento de desarrollo y en otros, también su aprobación compete a la Comunidad Autónoma.</p>

como luego se argumentará, “transdisciplinar” a un sector amplio de la actividad ordinaria de la vida².

2. El gran economista inglés del siglo XIX, Alfred Marshall (1842-1924) describió la economía como “el estudio de la humanidad en las actividades ordinarias de la vida”. De donde se deducía que la economía estudia la forma en que las sociedades deciden qué van a producir, cómo y para quién con los recursos escasos y limitados.

Cita del famoso libro ECONOMIA de Stanley Fischer, Rudiger Dornbusch, Richar Schamalsensee.

Agradecimientos y otras consideraciones

No puedo dejar de agradecer a las Instituciones organizadoras, colaboradoras y patrocinadoras, y muy especialmente, a las personas concretas que con su esfuerzo han hecho posible el curso, como tampoco a los muy diversos ponentes: Arquitectos, Ingenieros, Economistas, Sociólogos, Geógrafos, Biólogos, Ecologistas, juristas, filósofos, librepensadores, funcionarios, sindicalistas, políticos etc. que han ofrecido cada uno el leal saber y entender desde su óptica profesional y personal con la visión propia sobre la ordenación del territorio.

Lo mismo cabe decir sobre los sujetos pasivos del curso, que muchas veces, como no debe ser de otra forma en el ámbito de postgrado, pasando a sujetos activos de las ponencias y debates, han participado aportando sus ideas desde profesiones y disciplinas tan variadas como las señaladas anteriormente.

CAPÍTULO I. APROXIMACIÓN HISTÓRICA AL CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1.1. Introducción

Si comenzamos a leer cualquier libro que trate sobre ordenación del territorio, leeremos probablemente, que el concepto de ordenación del territorio, surge en Europa en los años 50 y 60, como un concepto más amplio que el urbanismo, para dar respuesta quizá a la reconstrucción europea tras la devastación provocada por la segunda guerra mundial. Además, la coincidencia de los autores en esta materia, es total, no hay discusión.

En la segunda mitad de éste siglo, el urbanismo adquiere una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en que se desenvuelve, y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo, según explica Tomás Ramón Fernández³.

Esta idea globalizadora algunos autores la sitúan en el Reino Unido acuñadas en las Leyes urbanísticas de 1939 (Town and country planings acts), que se extendió a Francia (legislación de 1944). De esta forma, al urbanismo tradicional se fue incorporando progresivamente la planificación física y planificación económica, hasta asumir y englobar las preocupaciones medioambientales en una etapa posterior.

1.2. Prehistoria

Si hacemos caso de lo que nos dicen los historiadores, antropólogos, e incluso más allá, los prehistoriadores, podemos encontrar, las pautas y principios de ordenación del territorio en la primera etapa existencial del hombre.

Los arqueólogos nos enseñan que en la más oscura y lejana noche de la prehistoria, que el hombre dispuso en el territorio que ocupaba, de unos lugares que han llegado hasta nuestros días: venerados, sagrados, relacionados con sus creencias espirituales, referencias geográficas, mitológicas, etcétera, y que cumplían con una finalidad específica, según se cree con la doctrina más autorizada: de rendir culto a los antepasados, a los seres afectivos, queridos y que ya no comparten (el hombre, animal social) sus vidas, que ya no están; a los muertos.

3. TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ. Manual de Derecho urbanístico. Publicaciones Abella. 1980.

Ya tenemos pues, una primera **ordenación del territorio** que ha realizado el hombre primitivo, el hombre recolector de frutos, aunque no sepamos con exactitud cuál es la función de esta ordenación. Observación de la naturaleza?, reparto?, señalamiento de territorio?

En cualquier caso, resulta evidente, que el hombre desde la antigüedad, ha utilizado el territorio, y en ése utilizar, ha intentado hacerlo en base a un orden en el cual creía se encontraba la perfección, pauta o creencia, in fine, una filosofía, por cuanto supone una reflexión sobre su entorno inmediato con relación al orden perfecto e inalcanzable de su infinito.

Las civilizaciones asentadas en Europa, en Egipto, en Mesopotamia, en China, en India, en América, en la misma medida en que van evolucionando, ordenaron el territorio, abordando ya la construcción de grandes edificaciones como las pirámides, grandes infraestructuras de comunicaciones, hidráulicas, de explotación agrícola y pecuaria zonificada, etcétera.

El hombre nómada y recolector de frutos, fue poco a poco, creando y configurando, asentamientos humanos cada más estables, modificando, adaptando, estructurando, e in fine, **ordenando**, el medio físico; **su territorio**, a sus necesidades.

De las herramientas naturales de madera, huesos, conchas, caparazones de animales, piedras, sílex, etcétera, inicialmente sólo recolectados y más tarde perfeccionados artificialmente, llega a descubrir los metales útiles, el cobre, el bronce (compuesto de cobre y estaño) y el hierro, que tanta transcendencia cultural han de tener en la humanidad.

Más tarde, descubre igualmente, los metales que sin dejar de ser útiles, por concurrir en ellos una mayor belleza y nobleza (preciosos), como son la plata y el oro, cuya importancia ha sido constante a lo largo de los siglos y de alguna forma la siguen conservando, sí bien, ya en la actualidad, de forma más simbólica y cultural que real.

La obtención de estos metales en el medio físico natural, y sobretodo, su transformación en metales útiles, y de estos en herramientas, supuso sin duda, un uso extraordinario de los recursos de la naturaleza, mucho más allá de la mera recolección de los frutos de las distintas especies vegetales y la caza de animales.

La obtención, oradando la tierra mediante escarbación, recogida selectiva, transporte, apilado, utilización de un fuego intenso (combustible madera y su derivado carbón vegetal) y continuado para la fusión y eliminación de escorias e impurezas, la transformación mecánica de las formas exteriores de los cuerpos metálicos obtenidos, dejando residuos de la actividad, supone, una transformación del territorio, más allá del mero uso de su superficie.

1.3. Historia

Para no entrar en cuestiones excesivamente complicadas, y simplificando, nos referiremos en primer lugar a Grecia y a Roma, probablemente el primer gran imperio de importancia, no porque no haya historia en otros ámbitos, sino porque nuestro conocimiento y nuestra tradición sapiencial se hallan insertos en el área cultural de esto que llamamos occidente.

Sin duda, la historia de Roma no enseña, que además de su poderío imperial integral, tuvieron una gran intervención en el territorio. Construyeron grandes vías de comunicación terrestre, puertos de mar, sistemas de transporte de aguas mediante acueductos, explotación de acuíferos, explotación de minas, nace la agricultura y ganadería intensiva y extensiva, establecen las grandes rutas de comercio, etcétera, que tuvieron y han tenido a lo largo de la historia un fuerte impacto y peso específico.

Estamos, evidentemente, ante una planificación física del territorio, y además, de una planificación económica sin precedentes suficientemente conocidos en cuanto a la magnitud y a la importancia de la organización política de un vasto territorio de –oriente a occidente, finisterre–, de un imperio de grandes dimensiones. Y a esto, no podemos llamarle de otra forma que **ordenación del territorio**.

Los romanos tenían clasificado todo el territorio del imperio. Distinguían perfectamente la “Urbe”, **Roma**, la civitas, la ciudad por excelencia donde vivían los súbditos del emperador de roma, los ciudadanos libres, que tenían un estatus jurídico peculiar (también vivían, claro esta, los esclavos, pero ya se sabe que estos, eran y tenían estatuto jurídico de “cosas”: aún no se había descubierto el concepto de persona que se debe a los cristianos). Roma era una civitas perfectamente urbanizada (urbs-urbis), era un territorio transformado y ocupado por los sucesores de Rómulo y Remo, de acuerdo a un plan, que alineaba las calles, establecía unas distancias de separación etcétera.

Además, hay otras ciudades dentro del imperium, el “ager publicus” (la tierra conquistada y sometida a las leyes del imperium, no colonizada), dotando a cada uno de ellos de un estatus jurídico propio delimitado y diferente.

RAMÓN PARADA VÁZQUEZ⁴ hace la siguiente descripción:

“En el derecho romano la calificación de los terrenos conquistados como ager publicus supone inicialmente la necesidad de sujetar la fundación de las colonias de nueva planta a una ley votada en las Asambleas. Dicha ley hacia la división de las tierras, señalaba el trazado de las calles y del forum o plaza central y delimitada el perímetro de la ciudad asignando a los colonos las respectivas parcelas”.

El imperio romano por tanto, tuvo muy presente en que consistía la **ordenación del territorio**, y la aplicó.

La invasión musulmana y ocupación durante ocho siglos de parte del territorio de las hispanias, también habría de tener consecuencias importes. En primer lugar, la fundación y construcción estratégica de ciudades y villas en clave de conquista-reconquista, con amurallamientos, sistemas de comunicaciones, explotación de recursos, la colonización de los territorios reconquistados con un estatus jurídico especial garantizados en cartas pueblas, ordenanzas y otros instrumentos similares.

PARADA VAZQUEZ (cita ut supra), describe el proceso urbanizador de la reconquista y también de la consecuencia de otro gran hito de la edad media, el “descubrimiento” (probablemente sería más correcto hablar de conquista) de América y lo transcribo íntegramente por que es muy ilustrativo de la descripción y precisión de la forma de ordenación del territorio plasmado correctamente en un texto jurídico:

“En la baja edad media, predomina la iniciativa pública en el proceso urbanizador, exigiéndose un fuero o carta puebla para fundar un territorio, reconquistado. Aparece así el “*repartamiento*”, instrumento urbanístico, mediante el cual unos oficiales reales –partidores o divisores– proceden a la partición y entrega de los lotes de terreno, operación sujeta a la posterior aprobación real. En los fueros castellanos y en las cartas de población catalanas se incluyen disposiciones concretas referentes a la urbanización de los nuevos núcleos de población: superficie de las parcelas, trazado y anchura de las calles, características de la plaza mayor, fortificaciones, etc.

4. JOSÉ RAMÓN PARADA VÁZQUEZ. Derecho Administrativo. Marcial Pons 1994.

La creación de nuevas ciudades es asimismo en la legislación de las Indias como un deber del conquistador y una potestad pública más que como una consecuencia del dominio privado de la asignación de tierras. Así en las Ordenanzas para Nuevos Descubrimientos y Fundaciones de Felipe II (1573) se obliga siempre a capitular al tiempo que el Adelantado deberá fundar, erigir y poblar “por lo menos tres ciudades y una provincia de pueblos sufragáneos”, precisándose las características físicas, geográficas, acceso, etc. Que deberán reunir los terrenos con las “calidades de esta Ley”, entre las que destaca la concepción radial de la ciudad en torno a la plaza mayor: “cuando hagan la planta de lugar, repartánlo por sus plazas, calles, solares a cordel y regla, comenzando desde la plaza mayor y sacando desde ella las calles a las puertas y caminos principales, y dejando por tanto compás abierto que aunque la población vaya en gran crecimiento, se pueda siempre proseguir y dilatar en la misma forma” (Ley I, título VII, Libro X, de la Recopilación de las Leyes de Indias). Se regula asimismo el sitio, tamaño y disposición de la plaza, forma de las calles y disposiciones de las casas, la distancia que deben guardar éstas de las murallas y los terrenos de deben reservarse para el uso común.

La iniciativa pública en la fundación de nuevas ciudades vuelve a aparecer en la colonización de diversas zonas de Andalucía en el Siglo XVIII con la publicación, en 1.767, del decreto de Carlos III para poblar el paso de Sierra Morena entre el Viso y Bailén, y el camino entre Córdoba y Ecija, regulándose el régimen y procedimientos a seguir en el Fuero de la Nuevas Poblaciones.”

1.4. Influencia del pensamiento del hombre en la ordenación del territorio

1.4.1. EL HOMBRE COMERCIANTE. EL PENSAMIENTO CAPITALISTA

La historia nos enseña que en este proceso, tiene trascendental importancia un descubrimiento del hombre. La utilidad que le reporta guardar para sí, más de lo que es capaz de consumir, mayor cantidad de lo que necesita para cubrir sus necesidades vitales. Se daría cuenta el hombre, de que tal excedente, constituía un poder, mediante el cual, el necesitado de parte de tal excedente, se vería obligado a una contraprestación de bienes, de otros bienes, y más tarde, servicios.

Así surgiría el homo sapiens acaparador para sí y excluyente a los demás, de los recursos naturales disponibles, y en suma, la posesión, e in fine, la propiedad privada, que es el derecho a gozar y disponer de una cosa, tal y como ha llegado a nuestros días (artículo 348 del Código Civil).

Así es fácil de entender, que el hombre acaparador, cada vez con más poder económico, y por ende político, extiende su capacidad de organización a mayor extensión espacial, influyendo directamente a la **ordenación del territorio**, y no por un mero capricho, sino para obtener una ventaja, una plusvalía económica del proceso.

El descubrimiento del poder de la pólvora que permitía barrenar, sacudir y romper los grandes muros donde se encastillaba el poder y los lacayos sometidos a su control para su defensa, hace que se derrumbe definitivamente la idea de protección del manto del señor feudal, con lo que primero los artesanos, y después los comerciantes que contaban con una cierta capacidad de autonomía (no dependencia) escapan del control del señor buscando nuevas oportunidades de vida.

Este hombre individualista, emprendedor, racionalista, iluminado, de perspectiva más amplia, ambicioso y soñador, se prepara para dominar la tierra y ampliar el imperium, y salta a los mares con sus buques a **conquistar el territorio virgen** y aveces no tan virgen, simplemente menos poblado o con menos capacidad defensiva.

La conquista de las grandes extensiones territoriales América, de Asia, de África para la explotación de sus recursos naturales y de los hombres con el sometimiento más macabro

jamás imaginado, constituye uno de los episodios más oscuros de la civilización humana. El sometimiento a la esclavitud de grandes masas humanas de África para trasladar y utilizar como mano de obra en las grandes explotaciones agrícolas norteamericanas, seguro que ha tenido gran trascendencia en la ordenación del territorio africano y en el americano.

Este hecho tendrá una importancia singular en la ordenación del territorio. La ubicación de las ciudades dentro unas grandes murallas fortificadas, la estructura interna de las ciudades en su configuración, la ubicación en sitios claves para la defensa a la vez que difíciles para quien pretendía llegar a ellas, ha tenido una gran importancia en la ordenación del territorio que ha llegado hasta nuestros días.

1.4.2. EL PENSAMIENTO SOCIALISTA

Otro de los grandes hitos forjados en el siglo XIX, es sin duda, el pensamiento socialista que va unido irremediamente al primer gran desarrollo industrial, que provoca el nacimiento de una nueva clase (el proletario) cuyas condiciones de vida hacen nacer un vasto movimiento intelectual que inicia la defensa de sus derechos.

Según Marx, la estructura económica de la que se hace depender no sólo las instituciones jurídicas, políticas etc. sino también las diferentes formas de conciencia (ideologías), es decir el modo de producción. Es el soporte sobre el que se monta la superestructura jurídica (derecho) y política (Estado), por lo que éstos no pueden ser entendidos si no es a partir del estudio de la realidad económica, lo que significa de todo derecho depende de la estructura económica de la sociedad; por eso, si se produce un cambio en las relaciones económicas, también cambiará el derecho. En definitiva el derecho no tiene una estructura propia ya que es un simple reflejo de las relaciones de producción.

No hay que insistir demasiado en la trascendencia que ha tenido este pensamiento en la historia reciente de la humanidad. Grandes extensiones del territorio mundial han estado dirigidos y gobernados, y por tanto, ordenados y gestionados desde el prisma de este pensamiento pragmático comunista de base filosófica marxista.

CAPÍTULO II. CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

2.1. Introducción

“La ordenación del territorio es uno de los conceptos más imprecisos del Derecho Público”. Con esta frase tan lapidaria comienza FRANCISCO JAVIER ENERIZ OLAECHEA el primer capítulo del libro titulado *“La ordenación del territorio en Navarra”*⁵.

Continúa don Javier, afirmando que la doctrina ha utilizado con gran inexactitud un gran número de términos: macroubanismo, ordenación urbanística, política territorial, ordenación del territorio, ordenación territorial, planificación regional, política regional... sin que se pueda saber si se venían refiriendo al mismo fenómeno o a varios sustancialmente distintos entre ellos.

5. FRANCISCO JAVIER ENERIZ OLAECHEA. La ordenación del territorio en Navarra. Editorial Civitas. IVAP. 1991.

2.2. Figuras similares y antecedentes en el derecho positivo

El urbanismo, se ha ocupado tradicionalmente de la urbe, de la ciudad, sin importarle demasiado su conexión con el entorno inmediato a ella, como si fuese una isla. Sus planes, llegaban hasta donde llegaba el ámbito territorial de la ciudad; el resto, parece que carecía de importancia.

Existían en la ley del Suelo de 1956⁶, que como se ha dicho menciona en varias ocasiones la “ordenación del territorio”, la previsión de un planeamiento de ámbito geográfico regional y nacional, si bien es cierto que nunca se ejecutaron, quizá por la propia complejidad, y quizá por que nunca se supo entender que es lo que quería el legislador que definió estas figuras, en una ley ciertamente llamada de régimen del suelo y ordenación urbana.

2.3. Aproximación etimológica al concepto

Territorio, porción de superficie terrestre perteneciente a una ciudad o una nación.

En una primera lectura, en términos jurídicos, por su falta de precisión, incide entre los que los juristas denominamos “concepto jurídico indeterminado”, en tanto en cuanto, nuestro derecho positivo no ha formulado su contenido concreto.

La ordenación implica, el ejercicio de una potestad, pero quien ha de ejercer esta potestad, ha de estar necesariamente legitimado para el ejercicio en los distintos niveles de ejercicio de tal potestad, atribuido en este caso, como luego se argumentará, al poder público en general.

Por Tanto, como primera aproximación amplia, podemos decir que la ordenación del territorio, se refiere a dirigir y establecer un orden de prioridades en el uso del territorio correspondiente a un país, para obtener un fin deseado.

2.4. La ordenación del territorio, una función necesariamente pública

En cuanto que el ejercicio de ordenación del territorio, se refiere al interés general, y el interés general en un estado social y democrático de derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político⁷, ha de estar necesariamente, como no puede ser de otra forma, en manos de quien ostenta el poder legítimo público por delegación de su pueblo soberano, es decir, en los poderes del estado.

2.4.1. CONCEPTO ESTRICTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO O INSPIRADO EN EL MODELO ALEMÁN

La concepción alemana de ordenación del territorio se caracteriza, en contraposición a la concepción francesa o amplia, porque su contenido es más reducido y ceñido en cuanto a su proximidad a lo que tradicionalmente se ha entendido por urbanismo.

6. LEY SOBRE EL REGIMEN DEL SUELO Y ORDENACION URBANA, de 12 Mayo de 1956.

7. Según se recoge en el artículo 1.1 de la Constitución de 1978. En parecidos términos en las constituciones de los estados europeos de nuestro entorno.

Estáramos en un concepto cercano a la planificación física del territorio con independencia de otras consideraciones como la política de intervención económica.

2.4.2. CONCEPTO AMPLIO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO O DE INSPIRACIÓN EN EL MODELO FRANCÉS

Es una visión amplia y de base economicista de la ordenación del territorio, consecuen- te con la concepción francesa del estado central omnipresente y omnifuncional permanente. El “*amenagement du territoire*”, desvinculado del urbanismo clásico, se encuentra más cerca- no a la utilización del territorio, de sus recursos naturales, de la planificación económica.

2.4.3. DOCTRINA DE LOS AUTORES ESPAÑOLES

TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ⁸, a la pregunta de ¿Qué es entonces el urbanismo en la actualidad? El autor responde:

“Una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo “

Continúa preguntándose el autor, ¿Por qué?

“La mejor respuesta que conozco se encuentra en el libro blanco inglés LAND, que, según practica usual en el Reino Unido, sirvió de anticipo de la que luego sería la LAND COMMUNITY ACT de 1975. “De todos los recursos materiales de que puede disponerse en estas islas, el suelo es el único que no puede incrementarse. Mediante las relaciones comerciales con otros países podemos obtener más alimentos, más petróleo o más mineral de hierro, a cambio de aquellos artículos o manufacturas que tenemos en abundancia. Pero el abastecimiento del suelo ya esta determinado y fijo. Vivimos en un país pequeño y densamente poblado, por lo que la oferta del suelo no sólo ya esta determinada, sino que es escasa. Esto singularmente importante el deber de planificar correctamente el uso del suelo de nuestro suelo. Respecto a la planificación se ha dicho acertada- mente que consiste en asegurar un equilibrio apropiado entre todas las demandas de suelo, de tal manera que el suelo se utilice en interés de todo el pueblo”.

Este es en pocas palabras el problema al que el derecho urbanístico de nuestros días tiene que dar respuesta”.

CHACON ORTEGA⁹, ordenación del territorio significa “la organización integral de un territorio mediante su planificación económica, social y urbanística”, o lo que es lo mismo, “la organización y estructuración de un territorio en el que los núcleos de población son trata- dos como focos de la estructura, sin descender al estudio de su ordenación interna y cuyo contenido es la propia estructura constituida por los núcleos de población y demás focos generadores de actividad integrados dentro de un sistema de relaciones múltiples”.

De lo recogido de los autores que se han citado, siguiendo a ENERIZ OLAECHEA, podemos sintetizar tres grandes líneas:

- Ambito de actuación supramunicipal, en contraposición a lo urbano, que clásicamente se ha entendido que es netamente municipal.
- Amplio contenido material que comprende los distintos sectores de la actividad social.
- La formulación de la ordenación del territorio utilizando para ello técnicas de planificación.

8. MANUAL DE DERECHO URBANÍSTICO. TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ. Editorial Abella 1980.

9. CATÁLOGO DE TÉRMINOS URBANÍSTICOS. EDITORIAL BAYER HNOS. 1983.

2.4.4. CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA ETAPA PRECONSTITUCIONAL

En la etapa preconstitucional, el sistema jurídico español de la ordenación del territorio sigue el modelo francés, aunque no toda la doctrina participe de esta idea.

TRF también señala, que la Ley no fue entendida porque no había base doctrinal¹⁰ previa.

El Plan Nacional de Urbanismo, según el artículo 7 de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de Mayo de 1956, establecía grandes directrices de ordenación urbanística, “en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población”.

Siguiendo a ENERIZ OLAECHEA (cita ut supra),

“La ordenación del territorio que nace en el derecho en la década de los años sesenta, conjuntamente de la mano de la Ley del Suelo de 1956, que convierte la ordenación urbanística en ordenación del territorio y pretende ejecutarla a través del Plan Nacional de Urbanismo y de los Planes Provinciales, y de los Planes de Desarrollo Económico y Social, planes que persiguen el desarrollo equilibrado de las regiones y que conectaban la planificación económica con la planificación espacial”.

“El mayor avance de la concepción de la ordenación del territorio en la legislación positiva española, en su perspectiva más próxima al modelo francés, de conexión entre las planificaciones económica y territorial se produce en 1973, en la Ley 15/1973, de 11 de Junio, por la que se crea el Ministerio de Planificación y Desarrollo, en cuya estructura administrativa se distinguen tres tipos de planificaciones: la económica, la social (que incluía la protección del medio ambiente) y la territorial.”

Podemos por tanto concluir este apartado señalando que en la etapa anterior a la constitución de 1978, la ordenación del territorio en España, sigue la pautas de lo que hemos convenido en llamar de contenido amplio o modelo francés.

2.4.5. CONCEPTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Habiendo reservado por otra parte el Estado para sí en “exclusividad”, materias tales como la planificación económica, resulta evidente que el concepto de ordenación del territorio, propiamente dicho, se ve reconducido al modelo que hemos convenido en definir como de contenido más estricto o asimilado al modelo alemán, urbanismo regional o macroubanismo.

CAPÍTULO III. CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DE TERRITORIO

3.1. Introducción

En los países europeos, se han sentido muy de cerca las consecuencias de las políticas de acción económica de la postguerra (Plan Marshall) que ha tenido como consecuencia inmediata la formación de ejes dinámicos de gran actividad económica (la banana azul) y el alejamiento de estos ejes con pérdida de capacidad de influencia política en el entorno.

10. El profesor XABIER UNZURRUNZAGA, aunque con mucha más gracia cuenta la siguiente anécdota:

Que unos amigos y colegas suyos, arquitectos, en 1978, se fueron a un congreso de arquitectura a Alemania. Adquirieron varios libros. Al llegar a la frontera de IRÚN, un número de la Guardia Civil, en el registro rutinario encontró los libros en el maletero, ante lo cual preguntó cual era el contenido de los libros, a lo que los arquitectos contestaron que eran libros sobre arquitectura. El número, al jefe, un sargento: ¿“Mi saento la aquitetura etá permitía en Epaña”? Esto explica el nivel de la arquitectura y de otras muchas cosas.

De la misma forma los avances tecnológicos de la segunda mitad del siglo XX, han provocado unos cambios tan drásticos en los sistemas de producción, el empleo, movimientos migratorios, etcétera que en muchos casos vastas regiones europeas han sufrido grandes transformaciones en su ordenación del territorio con consecuencias inmediatas para las grandes masas de población. Así, la transformación radical de la siderurgia integral, ha llevado al ostracismo sectores tan pujantes hace muy pocos años, relacionados con los sectores del carbón y el acero que en la configuración de la unión europea ha representado un pilar básico por su tratado específico.

En este caminar, el objetivo fundamental perseguido con las políticas de ordenación del territorio, es realizar una distribución geográfica óptima, con el fin de asegurar a los hombres y sus comunidades inmediatas, las mejores condiciones de vida, evitando desequilibrios territoriales, con el objetivo final, de proporcionar un medio de vida agradable a sus ciudadanos.

Fruto de estas y otras premisas, ha sido la elaboración de la **CARTA EUROPEA DE ORDENACION DEL TERRITORIO**, acordada por el Comité de Ministros en el seno del Consejo de Europa de 25 de Enero de 1984, sobre la base de un proyecto elaborado en 1982.

3.2. Fundamento de la carta

La cooperación en este campo necesita un análisis de las concepciones nacionales, regionales y locales de ordenación del territorio, para llegar a la adopción de principios comunes destinados a reducir las diferencias regionales, para lograr una mejor concepción sobre la utilización y organización del espacio, del reparto de las actividades, de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida.

3.3. Concepto de ordenación del territorio

La Carta Europea, considera que la ordenación del territorio, es “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad”.

Es, a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y política, concebida como una aproximación interdisciplinar y global, tendente a un desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio guiada por una concepción directriz.

“Contribuye a una mejor organización del territorio europeo y a la búsqueda de soluciones para los problemas que sobrepasan el marco nacional y trata de crear un sentimiento de identidad común, teniendo en cuenta las relaciones Norte-Sur y Este-Oeste”.

3.4. Espacio europeo

En la actualidad, empeñados en este hacer el camino al andar de la unión europea, del que se hablará más extensamente, se puede afirmar que si bien Europa como una confederación de estados se ve aún un poco lejos, ha superado el concepto inicial de la Europa de los mercaderes, para avanzar en la creación del “espacio europeo” y dotar de un sistema jurídico-político cada vez más integrado y unificado.

3.5. Características de la carta europea

“La ordenación de territorio debe ser democrática, global, funcional, y prospectiva”.

- Democrática, en cuanto debe asegurar la participación de la población afectada y de sus representantes políticos.

- Global, en cuanto debe asegurar la coordinación de las diferentes políticas sectoriales y su integración por medio de un enfoque global.
- Funcional, en cuanto que debe tener en cuenta la existencia de conciencias regionales basados en unos valores, una cultura y intereses comunes, y estos a veces por encima de las fronteras administrativas y territoriales, teniendo en cuenta las realidades constitucionales de los distintos países.
- Prospetiva, debe de analizar las tendencias y el desarrollo a largo plazo de los fenómenos económicos y actuaciones ecológicas, sociales, culturales y medioambientales y tenerlos en cuenta en su aplicación

3.6. Objetivos fundamentales

La ordenación del territorio tiene como finalidad:

- El desarrollo socio-económico equilibrado de las regiones.
- La mejora de la calidad de vida.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
- La utilización racional del territorio.

CAPÍTULO IV. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO RESULTANTE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DERIVADO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

4.1. Introducción

La promulgación de la Constitución después de un largo paréntesis de régimen político no democrático, es siempre un hecho trascendental, que proyecta su influencia sobre cada uno de los aspectos de la vida colectiva, que obliga, como no puede ser de otra forma, a recomponer los distintos cuerpos del ordenamiento jurídico con el fin de amoldar a la nueva situación.

4.2. Comparacion con otros sistemas del entorno

4.2.1. REINO UNIDO

Se ha comentado anteriormente, que en el Reino Unido, LAND, libro blanco previo y preparador del LAND COMMUNITY ACT de 1975, afirmaba tajantemente que *“un planeamiento positivo, capaz de controlar el proceso urbano y de decidir cuándo y dónde debe urbanizarse y edificarse, sólo es posible a partir de la propiedad pública del suelo”*. Una vez entrado en vigor, quedaba formalmente prohibido todo tipo de operaciones urbanísticas en suelo de propiedad privada.

Esta Ley, obliga a los entes locales a la adquisición a los propietarios privados del suelo que se vaya a integrar en un proceso de urbanización, por estimar que la administración, debe contar con esta titularidad para controlar la evolución de la ciudad.

El propietario privado del suelo, recibe el pago sobre la base del *“existing use value”*, es decir, sobre la base del valor intrínseco de suelo en función de su utilización real, no urbana de ese momento.

4.2.2. FRANCIA

“El derecho a construir esta ligado a la propiedad del suelo” (artículo 1) más allá de un cierto límite, techo (*plafond legal de densité*), y que el ejercicio esta controlado por el poder público.

El “Plafond”, viene determinado de forma imperativa en la Ley para todo el territorio francés, de forma uniforme en $1 \text{ m}^3/\text{m}^2$, a excepción de París, en que se sitúa en el 1,5. El *plafond*, representa la edificabilidad máxima, densidad máxima, de metro cúbico de volumen edificable por cada metro cuadrado de suelo susceptible de ser apropiado por su titular.

4.2.3. ITALIA

En Italia, mediante Ley de 27 de Enero de 1977, entra en un proceso similar. El derecho a edificar, se desvincula de la propiedad y deja de ser un contenido propio inherente al derecho de propiedad, para convertirse en un derecho cuyo titular es la administración.

La administración otorga el derecho a construir donde el planeamiento lo permite, previo pago de una cantidad determinada en función de los costos de urbanización del suelo objeto de transformación y al coste de la construcción.

4.3. Principios constitucionales

4.3.1. CARACTERES DE LA CONSTITUCIÓN

Entre los caracteres generales de la Constitución, uno de los estudiosos a quien seguiré en este capítulo, el profesor TORRES DEL MORAL¹¹, señala que “seguramente la característica más señalada de nuestra Constitución es la de haber sido consensuada. El juicio del valor que ello mereció y merece a unos y a otros varía, pero no el hecho de afirmar que así se ha elaborado el texto fundamental”.

Y añade, que es una constitución extensa, polivalente y completa, fuertemente influida por el constitucionalismo europeo.

4.3.2. VALORES Y PRINCIPIOS

Los valores son, resumiendo las ideas de Peces-Barba y Pérez Luño, ideales éticos, aspiraciones, opciones ético-sociales básicas que el estado propugna y pretende realizar.

Junto a los valores y principios, hay unas determinadas opciones políticas, por un régimen una forma política del Estado, un sistema de distribución del poder, que como se sabe, es un concepto fundamental de las ciencias sociales, como la energía lo es de la física (Russell). El conjunto de todo ello integra, un sistema jurídico-político del que emana el resto del ordenamiento.

4.3.3. SISTEMA DE FUENTES DE DERECHO

Del sistema jurídico-político instaurado por la Constitución podemos hacer un cuadro sinóptico con el sistema de fuentes:

11. ANTONIO TORRES DEL MORAL. PRINCIPIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. Atomo Ediciones. Madrid 1988, segunda edición.

político y como principio jurídico respectivamente; y el artículo 10.1, que hace de la dignidad de la persona fundamento del orden político y de la paz social.

Si ambas concepciones parten de una misma lógica argumental de igualdad de los ciudadanos ante la ley, discrepan en el tratamiento de la misma.

Cada interprete de la constitución pondrá el acento en la concepción que más le interese resaltar, pero no podemos olvidar que ambas concepciones se encuentran insertas en la Constitución, por lo que debemos buscar una interpretación integral, que complementa ambas concepciones jurídico-políticas para obtener, en emulación hegeliana [Georg Hegel] (tesis/antítesis > síntesis) una síntesis.

En síntesis, el principio jurídico de igualdad, equivale a la prohibición de discriminaciones, identificada ésta, como arbitrariedad, con la desigualdad carente de justificación objetiva y razonable, y con la no estimación, igualmente injustificada, de diferencias jurídicamente relevantes¹⁵.

4.3.5. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y JERARQUÍA NORMATIVA Y OTROS

El párrafo tercero del artículo noveno, ha enunciado además una serie de principios que son el despliegue en la práctica jurídica de esa garantía sustancial que significa el estado derecho, que quizá pueden considerarse como principios generales de derecho, pero que en cualquier caso conviene recordar por la importancia que desempeñan en el campo material de la ordenación del territorio.

4.4. Principios básicos de la constitución económica. En especial la propiedad

Dejando al margen otras cuestiones filosóficas y en vista de la interpretación que esta haciendo mediante partenogénesis¹⁶ el Tribunal Constitucional, el estatuto jurídico de la propiedad puede ser resumido en los términos siguientes:

El artículo 33, tal y como se ha visto, reconoce expresamente el derecho a la propiedad privada. Cuestión esta que no es baladí. Hizo correr tinta en el pasado la propiedad privada del suelo, la expropiación sin indemnización del "ius aedificandi" sin pago de justiprecio (RAMÓN PARADA VÁZQUEZ¹⁷ y otros autores administrativistas).

Dice TOMAS RAMON FERNANDEZ¹⁸, que "Conviene recordar, en efecto, que la Ley del Suelo de 12 de Mayo de 1956 se pronunció expresamente en su exposición de motivos a

15. El profesor Torres menciona como base argumental, las sentencias del tribunal Constitucional: 23/1981, de 10 de Junio, 7/1982 de 26 de Febrero, 67/1982 de 15 de Noviembre, 83/1984, de 24 de Julio.

16. Modificación de la reproducción sexual en el que el gameto femenino puede desarrollarse sin el concurso del espermatozoide. El Tribunal Constitucional produce definiciones y conceptos legislativos sin el concurso normal del legislativo.

También es verdad, que el parlamento, que ha reducido a los elegidos por el pueblo a una labor de borregos del sistema que lo único que hacen es votar lo que dice el jefe de su partido, no se han cansado demasiado el cerebro y dejan pasar la pelota al Tribunal Constitucional, convirtiéndose de esta forma y asumiendo impropia labor de tercera cámara. Incorregible.

17. RAMÓN PARADA VÁZQUEZ. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Marcial Pons. Madrid 1991.

18. TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ. Manual de Derecho Urbanístico. Editorial Abella. Madrid. 1981.

favor de la propiedad pública del suelo considerándolo como el ideal en la empresa urbanística, al que se renunciaba solamente por razones financieras”¹⁹.

Siguiendo libremente a T.R. Fernández (cita ut supra), al amparo de la Constitución, puede la Ley excluir de éste contenido la facultad de edificar, situándola fuera de los límites del derecho a la propiedad, como ha hecho la Ley Italiana de 28.01.1977, o reducirla hasta un techo máximo determinado como la Ley 31.12.1975 en Francia.

4.4.1. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Si bien teóricamente esta construcción de las facultades correspondientes al derecho de propiedad es correcta, ha sido matizada en numerosísimas ocasiones por el Tribunal Constitucional, en el sentido de **que no procede vaciar el contenido del derecho de propiedad más allá de cierto límite**, pues ello equivaldría a la privación o confiscación del mismo, prohibida como hemos dicho anteriormente.

De la doctrina que mantiene el Tribunal Constitucional, pueden resumirse fundamentalmente en dos aspectos:

- Reserva de Ley.
- Contenido esencial, aunque con un alcance no precisado.

Con lo cual, se puede afirmar, que el Tribunal Constitucional no ha conformado todavía la doctrina sobre le régimen de la propiedad del suelo.

4.4.2. DOCTRINA ADMINISTRATIVISTA

La doctrina jurídica administrativista, se halla dividida entre quienes defienden básicamente dos corrientes contrapuestas:

- Concepción estatutaria de la propiedad.
- Los que se oponen a esta doctrina basada en la defensa de las facultades inherentes al derecho de propiedad
- A las dos clásicas anteriores, SERRANO ALBERCA, añade esta otra teoría, que parece se encuentra en auge y ha sido acogida en su seno por algunos tratadistas. Le llama la teoría del contenido esencial.

4.4.2.1. Teoría tradicional

La teoría tradicional hunde sus raíces en la declaración de los derechos del hombre, considerando **la propiedad como un derecho absoluto**, sagrado e inviolable, que ha tenido su plasmación en el derecho codificado. Tal como ya he dicho anteriormente, el artículo 348 del código civil, copia del código francés, “la propiedad es el derecho a gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”.

19. En unas jornadas de reflexión sobre la situación del urbanismo organizadas por la escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos en San Sebastián, en diciembre de 1996, el ex parlamentario de Euskadiko Ezkerra Javier Olaberri, con la ironía y el sarcasmo que le caracterizan, dijo, que semejantes palabras las mandó escribir al Boletín Oficial del Estado un “izquierdoso” llamado Francisco Franco Bahamonde.

4.4.2.2. Teoría estatutaria

Se atribuye la paternidad de esta teoría al administrativista GARCIA DE ENTERRIA, basado en el Ley de Suelo de 1956.

Según esta teoría, la Ley establece un marco general abstracto para la propiedad del suelo y los planes de urbanismo la configuran por relación a la Ley. Las planes, *“no limitan la propiedad urbanística, sino que hacen mucho más, la configuran, por remisión a la Ley. De los planes dependen, primordialmente, los derechos y obligaciones de los propietarios del suelo”*.

4.4.2.3. La teoría del contenido esencial

La teoría del contenido esencial parte de una idea inicial de la existencia de un contenido apriorístico o previo del derecho de propiedad. Considera que después de la Constitución, la propiedad no podrá ser, en cada caso, tal cual la define la Ley, sino que la Ley habrá de respetar un contenido mínimo previo.

4.5. Otros principios constitucionales con proyección en la ordenación del territorio

4.5.1. EL MEDIO AMBIENTE Y UTILIZACIÓN RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES

El medio ambiente tiene una relación directa con la utilización del territorio. El derecho constitucional a un medio ambiente adecuado, probablemente quiere decir que los ciudadanos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, que sea a su vez consecuencia de un uso adecuado del territorio. Este derecho, paralelamente aparejado conlleva el correspondiente deber conservarlo.

4.5.2. DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

El artículo 47 de la Constitución, obliga positivamente a los poderes públicos a regular “la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”, y esto, evidentemente supone, que los poderes públicos tienen el deber de limitar el alcance de las facultades que el ordenamiento jurídico vigente otorga al propietario del suelo, y como quiera que esta limitación ha de hacerse mediante Ley, por cuanto como se ha visto con anterioridad, el artículo 33.2 de la CE establece una expresa reserva legal, que además es una facultad, y también, es un deber directamente dirigido al poder legislativo.

4.6. Mención expresa de ordenación del territorio en la constitución de 1978

La única mención expresa que se hace a la ordenación del territorio en la Constitución de 1978, se encuentra situada en el título VIII, DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO, en su capítulo III, DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, y más concretamente, en el artículo 148, que como se sabe, es el artículo que recoge las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas, enunciadas por materias.

Según el profesor ALLENDE LANDA²⁰ “confusionismo y tergiversación del concepto y contenido de la Ordenación del Territorial y de su relación con el urbanismo ha venido arras-trándose, sorprendentemente, en la Constitución de 1978 y en la gran mayoría de los Estatutos de Autonomía”.

20. ALLENDE LANDA JOSÉ. Política de ordenación del territorio.

ENERIZ OLAECHEA²¹, estima que el “concepto de ordenación del territorio que maneja la Constitución es un concepto minimizado y restringido que se podrían utilizar dentro de la pluralidad de las definiciones y contenidos que admite tal término” Considera igualmente que la Constitución y los Estatutos de Autonomía “sitúan la ordenación como competencia de las instituciones regionales, equiparable al urbanismo y a la vivienda, alejada de la política económica cuyas bases son competencia exclusiva del Estado”.

Siguiendo a TORRES DEL MORAL²², lo más probable es que estemos ante uno de esos conceptos fruto de lo que vino en llamarse “consenso constitucional”, en base al cual, se dejaban algunos conceptos abiertos rehusando asignar explícitamente un contenido concreto, para que el ordenamiento jurídico de desarrollo se ocupase de concretar y explicitar el contenido y el alcance real. Evidentemente, el desarrollo de la concreción no puede basarse en la propia indeterminación del concepto jurídico de partida, puesto que ello lleva a una tautología, sino al fruto de la interpretación sistemática e integral del texto constitucional

CAPÍTULO V. ESPAÑA, ESTADO MIEMBRO DE LA UNIÓN EUROPEA

5.1. Introducción

Si la Constitución de 1978 marca un hito en el ordenamiento jurídico en España, la incorporación a la Comunidad Económica Europea en 1986 marca otro hito que no puede ser desconocido. La incorporación a la Comunidad Económica Europea, más tarde Unión Europea y hoy ya UNION²³, establece un ámbito de referencia imperativo en el campo de la ordenación del territorio.

La incorporación de España, y tras el tratado de MAASTRICHT de 7-2-1992, a la UNION EUROPEA, denominada UNION, con los derechos y deberes económicos aparejados a la plena integración en el club de estados del grupo de cabeza de la Unión, implica un sistema jurídico que modifica el sistema de fuentes de derecho.

5.2. La constitución de la unión europea

El desmoronamiento total de Europa con la segunda guerra mundial, permitió dar un nuevo impulso a la idea de un nuevo ordenamiento europeo, al menos en la Europa Occidental. Se atribuye la primera piedra, al ministro francés de exteriores Shuman que se pronunciara sobre la unificación de la industria europea del carbón y del acero en 1950.

La UNION, es una sociedad de estados a la que han sido transferidas una serie de funciones y de tareas, recogidas en diversos documentos y en base a dos principios esenciales: **Derecho y Democracia**.

5.3. El ordenamiento jurídico europeo

El derecho comunitario establece normas y procedimientos sobre la toma de decisiones, que adoptan forma de reglamentos, directivas, recomendaciones, dictámenes, decisio-

21. FRANCISCO JAVIER ENERIZ OLAECHEA. Cita ut supra.

22. TORRES DEL MORAL ANTONIO. Cita ut supra.

23. Según el artículo A del título I del tratado de MAASTRICHT de 7-2-1992, “Por el presente Tratado, las Altas Partes Contratantes constituyen entre sí una Unión Europea, en lo sucesivo denominada “Unión”,

nes individuales, que pueden tener efectos obligatorios frente a los Estados miembros y sus ciudadanos. El ordenamiento jurídico distingue entre el “Derecho primario”, que es el conjunto de los Tratados constitutivos, que son fuente y fundamento; y **derecho derivado**, que es el derecho producido por las instituciones de la Unión a partir de los Tratados.

5.4. Derecho comunitario y derecho de los estados miembros de la unión

La UNION, como unión de Estados soberanos en torno a fin común y organizados a través de una serie de instituciones que los vinculan, es lo que tradicionalmente se ha venido en llamar una “confederación” de estados. La clave, esta en la vinculación de cada uno de los estados con respecto a las instituciones comunes de la Unión.

El Tribunal de Justicia ha venido decir que: “a diferencia de los Tratados internacionales, el Tratado de la CEE ha creado un ordenamiento jurídico propio, que desde su entrada en vigor es asumido por los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y aplicado por sus tribunales. Con la creación de la Comunidad sin limitación temporal dotada de sus propias instituciones [...] y sobre todo [...] de auténticos derechos de soberanía, los Estados, bien que dentro de unos ámbitos determinados, han restringido su soberanía y han creado un corpus jurídico vinculante tanto para ellos mismos como para los ciudadanos”.

5.4.1. COOPERACIÓN ENTRE EL DERECHO DE LA UNIÓN Y EL DERECHO DE LOS MIEMBROS

Este aspecto tiene su importancia en los casos en que ambos se completan mutuamente. El Tratado de la CE, en su artículo 5 los describe:

“Los estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión”.

“Los Estados miembros se abstendrán de adoptar todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente tratado.”

5.4.2. CONFLICTOS

Dentro de este entramado, pueden producirse situaciones conflictivas, fundamentalmente debidas a que el derecho de la Unión otorga mayores derechos y obligaciones, o distintas, que impliquen contradicción con el derecho del Estado miembro.

Se han propuesto dos soluciones:

- a) Aplicabilidad directa del Derecho de la Unión.
- b) Primacía del derecho de la Unión.

5.4.3. PRINCIPIO DE SUBIDIARIEDAD

El artículo 3B define la subsidiariedad por un criterio de eficacia: Sólo se justifica la intervención comunitaria si ésta es más eficaz que la nacional, medible por dos criterios, o por la dimensión o por los efectos de la acción contemplada.

5.5. Derecho de la unión con relación a las comunidades regionales con capacidad legislativa propia

En el ámbito del Derecho Internacional, la parte contratante, es el Estado-parte quien tiene la obligación de cumplimiento de los Tratados, según el artículo 26 del Convenio de

Viena sobre el Derecho de los Tratados, pero deja libertad, por cuanto no obliga expresamente al estado, para que éste determine el nivel territorial y los órganos concretos que intervendrán en la elaboración y ejecución del Tratado.

Por lo que se refiere a la **aplicación** del derecho comunitario, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha confirmado que corresponde a la Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, tanto en el plano de la ejecución normativa como la ejecución administrativa.

5.6. El comité de regiones

La Comisión, mediante una resolución de Junio de 1988, creó el CONSEJO CONSULTIVO DE LOS ENTES REGIONALES Y LOCALES, como órgano asociado a la Comisión para las cuestiones relacionadas en el desarrollo regional, que hasta entonces no existía.

Siendo un órgano consultivo, los dictámenes emitidos, preceptivos o no, carecen de efectos vinculantes.

5.7. El proceso de integración política

El TRATADO DE MAASTRICHT de 7 de Febrero de 1992, supone un paso muy importante en la dirección de integración política, atribuyendo a la Unión nuevas competencias políticas, incrementa la cohesión y la democracia, en la medida que articula procedimientos para la participación cada vez más importante del Parlamento, genuino representante del pueblo soberano, en actos legislativos.

5.7.1. CIUDADANÍA COMÚN

5.7.2. JUSTICIA E INTERIOR

5.7.3. POLÍTICA ECONÓMICA Y UNIÓN MONETARIA

5.7.4. COHESIÓN SOCIAL

5.7.5. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

5.8. España, estado miembro de la Unión

Los deberes de convergencia, en que los estados miembros deben pasar el examen en mayo de 1998, que incluyen, inflación, tipos de interés, tipo de cambio y fianzas públicas, España ha sido admitido en el club de los estados que cumplen con las medidas de convergencia, por los que se incorpora plenamente al grupo de cabeza de la Unión.

Por tanto, resulta evidente, que desde la Unión se va a hacer necesariamente, **política de ordenación del territorio, por cuanto las decisiones de índole política y económica, han de incidir directa e inmediatamente en la ordenación del territorio.**

Para no confundir términos, a éste primer escalón, correspondiente a los centros de decisión de los órganos de la Unión, propongo que se le llame, haciendo un símil económico, **MACRO-ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**, puesto que la ordenación que se derive corresponderá a esta escala "macro" y supraestatal.

Evidentemente, esta escala primera escala "macro" se desarrollará, por cada estado conforme a su sistema (quizá haya que empezar a hablar de subsistema) jurídico interno de cada estado miembro.

De todo lo anterior, resulta evidente que el concepto amplio o de modelo francés de ordenación del territorio (Aménagement du territoire), podemos y debemos en el momento actual a efectos de clarificación terminológica distinguir distintos niveles:

CAPÍTULO VI. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EUROPEO DE LOS AÑOS 2000

6.1. Introducción

La Comisión Europea comenzó el estudio de dichas cuestiones en 1989 con la puesta en marcha de estudios cuyos resultados se fueron mostrando en los documentos Europa 2000, publicado en 1991, y Europa 2000+, presentado Leipzig con motivo del Consejo informal de ministros competentes en setiembre de 1994.

El documento EUROPA 2000+, proporciona a las autoridades de los estados miembros un marco de referencia que explique a los efectos de conocer las consecuencias que se derivan de las políticas de ordenación del territorio en el ámbito europeo.

6.2. Perspectivas transnacionales²⁴

Europa 2000+ muestra los resultados de una serie de estudios sobre distintos grupos de regiones y sobre el impacto de los nuevos Estados miembros y de terceros países en la ordenación del territorio europeo.

6.3. Factores de planificación territorial

Hay que destacar un contraste preocupante: mientras que la evolución económica supone una fuerte aceleración de los cambios en la localización de puestos de trabajo, los ciudadanos tienen cada vez mayores dificultades para seguir dichos movimientos.

6.3.1. MOVILIDAD DEL EMPLEO

Como consecuencia del progreso técnico, de los factores de producción no materiales y de la expansión de los servicios, la localización de actividades ha dejado de regirse por la restricciones geográficas de antaño. Además la movilidad laboral aumenta con la apertura de los mercados.

6.3.2. DE LAS INVERSIONES INTERNACIONALES

24. Los subrayados, negritas, cuadros y particiones, los ha realizado el autor que suscribe para una mejor comprensión y resumiendo el contenido del documento relacionado; y por tanto, no representan a la parte formal de dicho documento sino a una interpretación lo más fiel posible.

El documento contiene unos mapas y gráficos que representan e ilustran el contenido y que no se reproducen en este trabajo por no ser su objetivo funcional.

Puede obtenerse más información en:

LIBRERÍA DEL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

- Cooperación para la ordenación del territorio europeo. ISBN 92.826.9095.4
- Guía de iniciativas comunitarias, 1994-1999 1ª edición ISBN 92.826.8433-4
- Fondos estructurales comunitarios 1994-1999. ISBN 92.826.6268-3

6.4. Redes transeuropeas

El desarrollo de redes transeuropeas de infraestructuras (transporte, telecomunicaciones, energía) constituye un objetivo imprescindible para la dinamización de la competitividad europea. No obstante, para dotarse de un mejor equilibrio del espacio comunitario deberá dotarse a este desarrollo con medidas complementarias encaminadas a evitar, por ejemplo que las grandes redes de transporte acentúen aún más los procesos de concentración y generen, así, nuevas disparidades.

6.5. Evolución de zonas específicas

6.5.1. ZONAS RURALES

Dentro de la gran diversidad de situaciones existentes, destacan cuatro tipos de espacios rurales: Los dos primeros muestran una evolución económica y demográfica a menudo favorable, mientras que los otros dos presentan la tendencia contraria.

6.5.2. ZONAS URBANAS

En general, el auge de los servicios y los cambios tecnológicos han generado un crecimiento de empleo global en zonas altamente pobladas. En estas zonas se observa una mayor marginación social, a menudo combinada segregación espacial.

6.6. Zonas fronterizas

Las regiones fronterizas están muy diversificadas por su situación geográfica, demográfica o lingüística. Estas zonas se enfrentan a grandes desafíos, por la pérdida de una posición preferente.

La iniciativa INTERREG se va a extender a todas las fronteras terrestres de la Unión y a determinadas fronteras marítimas.

6.7. Una acción concertada

Europa 2000+, hace hincapié en la necesidad de una acción coordinada y propone una serie de orientaciones al respecto. Para ello, recuerda que la ordenación del territorio se enmarca en la estrategia global definida en el Libro blanco de la Comisión Europea: CRECIMIENTO, COMPETITIVIDAD, EMPLEO.

OBSERVATORIO

La constitución de un **Observatorio de Ordenación del Territorio Europeo**²⁵, permitiría mejorar la recogida y difusión de información territorial.

25. Con motivo del Consejo Informal celebrado LIEJA en noviembre de 1993, los ministros responsables acordaron comprometerse en la elaboración de una Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT). Este compromiso fue convalidado en los Consejos celebrados en CORFU (Junio 1994), LEIZIP (Setiembre 1994) y ESTRASBURGO (Marzo 1995), que aprobaron las orientaciones y parte de los componentes de la Perspectiva. La PEOT no constituirá, al menos de momento, un documento con carácter vinculante para los estados miembros, siendo una continuación política de Europa 2000+ para poner los cimientos de una estrategia concertada.