

**LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y SU RELACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS DEL TRANSPORTE**

Manuel Benabent F. de Córdoba  
Arenal Grupo Consultor S.L.

## **1.- PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN, DOS FASES DE UN MISMO PROCESO.**

1. Esta sesión se inserta en el marco de la elaboración del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes del Estado.
2. Cuando se apruebe significará que se habrá cumplido una parte del proceso de planificación, posteriormente será necesario llevar a cabo su gestión. En relación con este proceso de elaboración e implementación, me gustaría hacer, para empezar, una mínima reflexión.
3. Es tradicional hacer una división entre la fase de planificación y la fase de gestión de los planes. A mi juicio, esta lectura es errónea y conduce a la aparición de dos campos pretendidamente autónomos en el trabajo profesional y a un divorcio entre la visión del planificador y la visión del gestor.
4. A mi juicio debe haber una clara interrelación: el plan para que sea eficaz ha de concebirse desde las lógicas y los procedimientos previstos para su materialización, así como la gestión ha de entender de manera precisa los objetivos, las estrategias del plan y sus prioridades. Por ello entiendo que la gestión del plan debe concebirse desde la fase de elaboración, definiendo los aspectos esenciales del mismo y aquellos que son ajustables, con el fin de posibilitar que en el momento de su ejecución sea factible acoger las modificaciones que sean precisas sin que ello suponga alterar la esencia del plan.
5. De igual manera, para que el plan sea realmente gestionable ha de ser preciso en sus previsiones financieras y considerar, como es nuestro caso, los mecanismos de coordinación con las restantes administraciones implicadas.
6. El Plan Estratégico va a ser probablemente el instrumento que más contribuya a la mejora de la articulación territorial del Estado en los próximos años y, por tanto, a la organización de su territorio. En un Estado compuesto como el nuestro, con distribución de competencias entre distintos entes territoriales, el desarrollo del Plan deberá tener en cuenta las políticas, explícitas o no, de las CC.AA. y los municipios, y conjugar las propuestas del Plan, o más bien los proyectos concretos en que este Plan debe materializarse, con dichas políticas. Esto es, deberá considerar muy detenidamente cual va a ser el procedimiento de gestión que va a seguirse.
7. Por este motivo, quisiera dedicar esta sesión a hablarles de OT, de cuál es el contenido y alcance que desde la Constitución de 1978 tiene esta materia; de la relación competencial entre la OT y las políticas sectoriales y del modo en que desde la OT se aborda la política sectorial de infraestructuras y de servicios del transporte a escala regional y subregional.
8. Entiendo que esta aproximación les aportará alguna idea que pueda ser útil en el marco de la elaboración de sus trabajos.

## 2.- CONTENIDOS Y ALCANCE DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

9. La OT en nuestro país ha tenido un transcurrir azaroso en el que unas veces se ha entendido como planificación urbanística a escala supramunicipal, otras como planificación económica regional y, finalmente, a partir de la Constitución ha adquirido un nuevo sentido. La Constitución no conceptualiza ni le asigna explícitamente un contenido a la OT, pero de la lectura del texto constitucional, de las normativas aprobadas por las CC.AA., de los propios planes aprobados y de las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional (TC) se va a derivar la concepción de una actividad pública que tiene por objeto las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, y va a consolidarla como una competencia de las CC.AA. que ha de tener en cuenta, para llevarse a cabo, la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos a fin de garantizar, de ese modo, el mejor uso de los recursos y el equilibrio entre las distintas partes del territorio. En la actualidad todas las CC.AA. han legislado en esta materia y ya hay una treintena de planes aprobados.
10. En el contexto europeo este contenido se equipara al que tienen en estados federales como Alemania y Suiza; pero es más restringido que el concepto francés de OT, en el que la política de desarrollo económico regional ha estado tradicionalmente vinculada con la planificación física y, por tanto, incluye actividades de fomento económico destinadas al reequilibrio interregional.
11. La materialización de la OT se instrumenta a través del plan territorial. Más aún, hay que decir que no hay OT sin plan territorial. Las distintas leyes aprobadas por las CC.AA. siguen, en general, los modelos planteados por las primeras normativas de las CC.AA. de Cataluña y Madrid; son normativas instrumentales que definen el contenido de los planes territoriales, que someten a sus determinaciones la planificación sectorial y que, progresivamente, han incorporando nuevos instrumentos, tales como los Programas de Actuación, los Proyectos Territoriales o las Evaluaciones de Impacto Territorial, que dotan a las Comunidades de una mayor capacidad de iniciativa y de control de los procesos territoriales. De esta manera, los planes sectoriales y restantes figuras citadas son instrumentos de OT en la medida en que sus contenidos se desarrollan de acuerdo con el plan territorial.
12. ¿Qué es el plan? El plan es el instrumento administrativo en el que se identifican los problemas, se definen los intereses públicos y privados, y se ponderan y establecen las soluciones de acuerdo con los objetivos planteados y con los requisitos previstos en las leyes.

El plan territorial ha de jugar un triple papel: a) debe establecer un modelo físico; b) ha de racionalizar el conjunto de políticas con repercusión territorial, y; c) ha de conjugar los distintos intereses y competencias que inciden en el territorio; por tanto, ello hace que el mismo se constituya tanto en un instrumento de gobierno del territorio, que plasma físicamente una política o modelo territorial, como en un mecanismo de coordinación y compatibilización, lo que requiere el establecimiento de todo ese largo proceso de tramitación con sucesivas fases de aprobación, audiencia e infor-

mación pública que caracteriza a la planificación urbanística y territorial cuando esta afecta directamente distintos intereses, tanto de los particulares como de las distintas administraciones.

La necesaria flexibilidad que ha de contener este modelo de plan se ha plasmado en las leyes de OT mediante determinaciones de distinta naturaleza (Normas de aplicación directa, Directrices, Criterios, Recomendaciones, etc.) que posibilitan una necesaria gama de opciones y proporcionan un margen de maniobra a las Administraciones implicadas, haciendo más viable la confluencia de los distintos intereses en una ordenación integral del territorio.

13. La legislación de OT de las CC.AA. estructura y organiza básicamente un sistema jerarquizado de planificación en que el planeamiento urbanístico queda vinculado por la planificación territorial y sectorial, y los planes sectoriales vinculados, aunque no en todos los sistemas de planificación, por los planes territoriales; asimismo, dentro de este último tipo de planes los de ámbito subregional quedan sometidos a los de ámbito regional. De este modo, el sistema establecido trata de garantizar la prevalencia de la planificación integral y su materialización a través de los restantes instrumentos.

Este sistema de vinculaciones entre instrumentos no resuelve del todo aspectos esenciales de la planificación integral como es la carencia, en determinadas CC.AA., de instrumentos propios para la ejecución del plan territorial en los que materializar las propuestas de interés supralocal. Esta circunstancia hace que se produzca la concreción de sus contenidos a través de los mecanismos tradicionales urbanísticos, lo que implica una gran lentitud en el cumplimiento de las determinaciones del plan, pues se hace necesaria la intervención de los municipios para incorporar determinaciones que posibiliten el efectivo cumplimiento de sus propuestas. Este hecho origina tensiones con los mismos, que se ven requeridos a modificar o revisar el planeamiento para la adopción de determinaciones que se justifican sólo desde la perspectiva supralocal y que han de tener acomodo en sus instrumentos.

Esta cuestión ha sido abordada por las legislaciones de algunas CC.AA., que han adoptado unas figuras que posibilitan la instrumentación directa de los planes en cuestiones estratégicas de interés supramunicipal, ya sea mediante las Actuaciones de Interés Regional y los Proyectos de Alcance Regional, como es en el caso de Madrid; mediante los Planes de Acción Territorial Integrados, como ocurre en el caso de la Comunidad Valenciana; o a través de los Planes Especiales, en el caso de Andalucía. De esta manera, se produce, a nuestro juicio, una más adecuada resolución de los problemas territoriales de carácter supramunicipal con instrumentos propios de competencia de la Comunidad Autónoma.

14. En el sistema jerarquizado de planes instituido por las leyes de OT no se establecen diferencias sustanciales de contenido entre los planes de escala regional y subregional; sin embargo, en la práctica estos planes presentan diferencias que se deben fundamentalmente a su posición en el sistema jerárquico de planificación.

Los planes regionales se constituyen fundamentalmente en programas de gobierno del territorio, de orientación de políticas y definición del marco de actuación que establece las estrategias y pautas que deben ser desarrolladas por las políticas sectoriales y por la planificación territorial del escalón subregional. Al plan regional se le hace recaer, adicionalmente, el papel simbólico de representación y expresión formal de la territorialidad, de las señas de identidad que definen a la Comunidad Autónoma.

Los planes subregionales permanecen en el marco disciplinar de la ordenación y disposición material de las infraestructuras, equipamientos y usos del territorio. En su concepción es posible apreciar en la actualidad la convivencia de una amplia variedad de enfoques, desde aproximaciones propias de la perspectiva de la planificación estratégica, de selección de temas y definición de proyectos innovadores con el objeto de la reestructuración o transformación del territorio, hasta los más habituales de asignación de usos, definición de morfologías y fijación de estructuras que prefiguran un modelo físico y se definen por su carácter defensivo y normativo.

En todo caso, los planes presentan cada vez una mayor propensión a la inclusión de propuestas destinadas a la dinamización territorial mediante la adopción de operaciones que supongan un salto cualitativo en la transformación del territorio, lo que implica una orientación más decidida y activa frente a las tradicionales medidas de ordenación de usos y de contención de fenómenos indeseados, que han sido los habituales en toda la práctica de la OT.

Los contenidos más habituales que establecen los planes, atendiendo a los documentos ya aprobados y a lo establecido por las normativas de OT son, en síntesis, los siguientes:

- Definición del sistema urbano. Indicación de los núcleos de población que han de ejercer una función directiva y reequilibradora.
- Criterios para la localización de infraestructuras y equipamientos supramunicipales.
- Delimitación de áreas a proteger por sus características naturales, agrícolas, forestales o paisajísticas.
- Delimitación de ámbitos de aplicación de planes territoriales subregionales y sectoriales.
- Delimitación de zonas con características homogéneas por situación o características socioeconómicas y/o potencial de desarrollo.
- Áreas en las que deben promoverse usos específicos.

Nos encontramos, por tanto con unos planes integrales que incorporan todas las políticas sectoriales, ya sean las propias de competencia de la Comunidad Autónoma o las propias del Estado y de los municipios. No hay materias exentas a la ordenación territorial, siempre que éstas materias sean decisivas para la OT, y tampoco hay territorios

exentos. Es la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma el que es objeto del plan, lo que incluye dominio público, zonas de servidumbre, etc.

### **3.- LA ARTICULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO Y DE LAS CC.AA.**

¿Cómo se conjugan las competencias sectoriales de la Administración del Estado con las competencias de la CC.AA.? Como saben, la OT constituye una función político-administrativa que afecta a múltiples instancias y materias de gestión pública. Con carácter general, las políticas sectoriales de incidencia territorial se encuentran vinculadas en las CC.AA. por la planificación integral y se desarrollan, cuando existe, en consonancia con aquella. Ahora bien, ¿cómo se articula la relación entre la OT y otras materias de competencia de la Administración General del Estado? Como es conocido, el modo en que se articulan las relaciones entre competencias o, dicho de otra modo, la manera en que se establece la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de la organización territorial del Estado, es uno de los puntos débiles de todo el sistema configurado por la Constitución.

Desde el comienzo del proceso autonómico esta cuestión ha sido objeto de preocupación y dio lugar al impulso en 1982 de una iniciativa legislativa, el "Anteproyecto de Ley Básica de Coordinación y Concertación de las Actuaciones Administrativas con Incidencia Directa en el Territorio" (DIRECCIÓN GENERAL DE ACCIÓN TERRITORIAL..., 1983), que tenía por objeto establecer los principios de coordinación de las decisiones administrativas en relación con el territorio. Prácticamente coincidente con el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), nunca vería la luz como consecuencia de la Sentencia del TC 76/1983, de 5 de agosto, que vino a declarar inconstitucional el artículo 9 apartados 1 y 2 de esta Ley. Dicho artículo establecía lo siguiente:

- 1. El ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales que sean de interés general, se ajustará en todo caso, a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución.*
- 2. En los supuestos no contemplados en la anterior norma, los planes, programas o acuerdos del Estado y de las Comunidades Autónomas que siendo competencia de una de estas esferas afecten a las otras, se establecerán de mutuo acuerdo entre ambas, y en caso de no alcanzarse este acuerdo las diferencias se someterán al Consejo a que se refiere el artículo 131.2 de la Constitución.*

El TC entendió que el apartado 1 suponía una reformulación del ámbito competencial entre el Estado y las CC.AA. y que el apartado 2 establecía, por una parte, un papel decisivo a un órgano, el Consejo, que invadía las competencias reservadas a diversos órganos del Estado y de las CC.AA. y, por otra, un mecanismo de control sobre la actuación de las CC.AA. no previsto en la Constitución.

La cuestión es que, como resultado de esta Sentencia, el anteproyecto citado de Ley Básica de Coordinación no tuvo ulterior tramitación y el establecimiento de mecanis-

mos de colaboración y coordinación interadministrativa es una cuestión aún no resuelta y de escaso desarrollo en nuestro país.

Como señala Luciano Parejo, autor que mayor atención ha prestado al análisis de esta cuestión:

*El deficiente desarrollo e institucionalización de las técnicas de cooperación, colaboración y coordinación en la evolución hasta hoy en el Estado autonómico, unido a la escasa construcción potsconstitucional de la OT como tarea pública de contenido propio, diferenciada tanto de la política económica propiamente dicha (por arriba) como de la política urbanística (por abajo), no ha favorecido precisamente el avance de unas relaciones interterritoriales fluidas y positivas en el campo de la organización del espacio; campo en el que necesariamente ha de concurrir la acción de las tres instancias territoriales del Estado. De esta manera, en la proyección física de las respectivas políticas de éstos se reproduce el modelo general de funcionamiento, caracterizado por el deslinde competencial, el ejercicio separado de las competencias y el arreglo de las discrepancias vía conflicto formalizado. (PAREJO, 1990, pp. 143-144)*

Y prosigue el autor señalando que:

*En la utilización del territorio y en general de los recursos naturales, el modelo responde a la independencia o no conexión de las competencias, la consecuentemente autonomía de los pertinentes procesos decisionales y la resolución de las contradicciones, en su caso, mediante el conflicto, con lo que el mecanismo aún previsto en el artículo 189.2 (sic) de la Ley del Suelo (artículo 244.2 del Texto Refundido) pasa a tener una importancia capital, al punto de que su aplicación es la que ha dado mayor ocasión de pronunciarse sobre la cuestión al Tribunal Constitucional. El protagonismo del citado precepto legal urbanístico, en cuanto previsor del único procedimiento formalizado de resolución de diferencias de criterio, acredita hasta qué punto el esquema de relaciones interterritoriales descansa en este terreno en la estanqueidad de las competencias y en la verticalidad de su relación recíproca, así como la preteritoriedad de su superación. (Ibid., p. 144)*

De acuerdo con este enmarque general de la cuestión, que se mantiene vigente a pesar de los años transcurridos desde el momento en que se redactó este texto y aunque se haya producido ya un notable avance en la construcción de la OT con la aprobación de la totalidad de las normas autonómicas, es preciso señalar, como hace notar el autor mencionado, que:

- a) En relación con el urbanismo, no existe un proceso de interacción de la planificación urbanística y territorial que permita armonizar los intereses entre ambos sistemas de planificación cuando surge la discrepancia. La opción general adoptada por la legislación de OT ha sido el pleno sometimiento del planeamiento urbanístico a los instrumentos de ordenación integral y sectorial del territorio, produciendo, de este modo, una clara prevalencia de éstos sobre aquél.

En efecto, el procedimiento establecido deja escasas vías para la resolución de discrepancias que permita armonizar los intereses entre ambos sistemas de planificación cuando éstas surgen. Una de las vías propuestas es la que se establece en el artículo 13, apdo. 4, de la Ley 1/1994 de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la que se posibilita la incorporación de una representación de los municipios en el proceso de

redacción de los planes<sup>1</sup>, de manera que la búsqueda del consenso se establece desde el principio, en la misma fase de realización técnica de los trabajos.

Otra solución, que aborda este problema, es la prevista en el artículo 7 de la Ley 9/1995 de la Comunidad de Madrid, con la creación de la Comisión de Concertación de la Acción Territorial, órgano de carácter deliberante y consultivo para asegurar la colaboración entre la Comunidad y los municipios y la resolución de conflictos. La Comisión de Concertación tiene un más amplio alcance, puesto que constituye el mecanismo esencial de concertación, no ya en la aprobación de los planes sino también, como señala la Ley, en su artículo 7, apdo. 3, en la ejecución de cualquier instrumento de OT. Esencial es en este caso su participación en el proceso de definición del interés regional y, por tanto, en la determinación de los Proyectos de Alcance Regional, o en los conflictos entre municipios.

Esta Comisión está, por otra parte, abierta a la participación de la Administración General del Estado cuando ésta considere que su esfera competencial puede llegar a verse afectada por decisiones de política territorial (art. 6, apdo. 3)

- b) En relación con las competencias sectoriales del Estado, las soluciones también están aún lejos de encontrarse. La coordinación, de acuerdo con la doctrina emanada del TC, Sentencias 32 y 42/1983, ha de ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de las respectivas competencias.

El mecanismo establecido, sin embargo, es el que regula el artículo 244 del Real Decreto Legislativo 1/1992, mecanismo que constituye la norma general, aunque diferentes legislaciones sectoriales han ido articulando procedimientos propios, estableciendo

*mecanismos especiales en orden a la conexión con el planeamiento territorial y urbanístico que no permiten definir una posición lineal y general en la resolución de conflictos. (BASSOLS, 1994, p.138)*

En efecto, el análisis de las distintas normas sectoriales que regulan materias de gran incidencia en la organización del territorio permite deducir que los mecanismos de colaboración siguen una línea poco coherente entre sí en cuanto a la regulación de estas relaciones; sin embargo, cabe señalar, como indica Parejo, que en todo caso lo que se percibe es

*una inflexión (en sentido negativo) en la evolución de la legislación sectorial... (que)... sanciona ya un modelo en el que es clara la prevalencia del interés y, por tanto, las competencias sectoriales sobre los horizontes territoriales y urbanísticos. (PAREJO, 1996, p. 176)*

---

<sup>1</sup> En todos los planes formulados en esta Comunidad se ha seguido hasta la fecha el criterio de incorporar a las respectivas Comisiones de redacción a la totalidad de los municipios afectados.



Así, el análisis de distintas normativas, relacionadas con los transportes, permiten verificar esta prevalencia sectorial:

- Transportes Terrestres. La Ley 16/1987, de 30 de julio de Ordenación de los Transportes Terrestres prevé un mecanismo de coordinación institucionalizado mediante la creación de un órgano colegiado consultivo y deliberante, la Conferencia Nacional de Transporte, al que pueden someter entre otras cuestiones, los proyectos de programación o planificación de los sectores del transporte terrestre previamente a su aprobación por el órgano correspondiente (art. 10, apartado a) Adicionalmente, en el seno de la Conferencia se instituye una Comisión de Directores Generales del Transporte que deberá reunirse al menos cuatro veces al año.

En el procedimiento y aprobación de los planes existirá el trámite de información pública e informe del Consejo Nacional de Transportes Terrestres, órgano de asesoramiento y consulta; pero estos órganos colegiados se sitúan en el estricto plano sectorial. No existe referencia expresa alguna a la vinculación con la OT y el Urbanismo excepto en dos aspectos: la necesidad de requerir licencia urbanística para las obras nuevas de RENFE (art. 180) y la necesidad de adaptar los planes de explotación de concesiones zonales a las exigencias de la OT (art. 79)

- Carreteras. La Ley 25/1988, de 29 de julio de Carreteras, coetánea de la Ley de Costas, supone un retroceso en cuanto rompe el mecanismo de concertación previsto en aquélla<sup>2</sup>. En efecto, el art. 10.1 de la Ley establece un procedimiento general similar al que determina, con carácter excepcional, el artículo 244 del Real Decreto Legislativo 1/1992; esto es, la no conformidad por parte de los municipios respecto al Estudio Informativo<sup>3</sup> de carreteras da lugar a su elevación al Consejo de Ministros que, en caso de decisión de ejecución del proyecto, ordenará la modificación o revisión del planeamiento urbanístico para acomodarse a las determinaciones del proyecto.

Esto es, la regla general es la adaptación de la planificación territorial y urbanística a la planificación sectorial y, en el caso de municipios sin planeamiento urbanístico (se ignora totalmente la posible existencia de plan de OT), la aprobación definitiva del Estudio Informativo comporta la inclusión de la nueva carretera en los instrumentos de planeamiento que se elaboren con posterioridad (art. 10.3)

Es curioso señalar cómo la Ley apunta un procedimiento distinto para las redes arteriales de las poblaciones; en este caso (art. 38), sí se determina que toda actuación se establecerá previo acuerdo entre las distintas Administraciones interesadas de forma coordinada con el planeamiento urbanístico vigente, no obstante, la falta de acuerdo supone que el Consejo de Ministros pueda aprobar la ejecución de las actuaciones necesarias.

---

<sup>2</sup> La Ley de Costas prevé en la tramitación de los planes territoriales y urbanísticos un informe preceptivo de la Administración General del Estado previo a la aprobación inicial de los planes y antes de su aprobación definitiva y determina que en caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia se abrirá un periodo de consultas a fin de llegar a un acuerdo.

<sup>3</sup> La Ley 25/1988 establece en su art. 7 que el Estudio Informativo consiste en la definición, en líneas generales, del trazado de la carretera, a efectos de que pueda servir de base al expediente de información pública que se incoe en su caso.

- Puertos del Estado. La Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante supone la pretendida consolidación de la prevalencia de la competencia sectorial sobre la OT.

De entrada, la Ley impone que el planeamiento urbanístico ha de calificar la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario (art. 18.1); en segundo lugar, determina el tipo de plan apropiado para desarrollar el sistema general portuario: el plan especial o figura equivalente (¿plan general de ordenación urbana?) (art. 18.2); y en tercer lugar, prohíbe cualquier posibilidad de que los planes urbanísticos o territoriales puedan incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuarias<sup>4</sup>.

Como señala Parejo en cuanto al procedimiento establecido por la Ley, se cierra toda posibilidad de acción a la Administración Autónoma:

*el posible pronunciamiento negativo por parte de la Administración sectorial sobre el plan urbanístico impide toda decisión por parte de la Administración Autónoma y el desbloqueo se produce con la elevación del informe sectorial al Consejo de Ministros y su decisión vinculante.* (PAREJO, 1996, p. 177)

En cuanto a la creación de nuevos puertos ocurre que la norma sólo recaba informe de la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento en el que se va a situar en relación con las competencias respectivas en materia de OT y Urbanismo sin que se conozca cual es su eficacia en caso de informe negativo.

En suma, como señala Pérez Andrés:

*El legislador estatal, desde el fallido intento de la LOAPA, abandonó sus pretensiones de dotar al sistema de un régimen general de las relaciones interadministrativas, lo cual no nos parece apropiado. Sobre todo porque la labor quedó para ser realizada desde las distintas legislaciones sectoriales que, ... por lo general se han limitado a asegurar la supremacía de las determinaciones sectoriales que les incumben sobre cualquier otro instrumento de ordenación territorial mediante instrumentos vinculantes y reglas de decisión unilateral por parte del Estado en caso de conflictos territoriales. Instrumentos que, aunque formalmente pueden considerarse de carácter coordinador, en realidad no son coherentes con el deber general de colaboración...sobre todo en su dimensión positiva, pues no prevén en modo alguno una ponderación previa de los intereses públicos en presencia y la consiguiente búsqueda de una solución que los armonice y compagine de la mejor manera posible.* (PÉREZ ANDRÉS, 1998, pp. 718 y 719)

Esta tendencia regresiva de la legislación sectorial estatal tiene también su correlato en las CC.AA., si bien es cierto que en los procedimientos establecidos en las normativas de OT se busca la participación de las restantes Administraciones como ocurre con la

---

<sup>4</sup> Si bien es cierto que esta indicación general es congruente con la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/84, de 3 de julio, que resolvió el caso del puerto de Bilbao, en que la Administración General del Estado alegó la competencia sobre los puertos de interés general para rechazar las determinaciones en materia urbanística del Plan general de ordenación urbana de Bilbao, debe señalarse que la Sentencia señala que no existen espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma en materia de OT y urbanismo y, en este caso concreto, el Tribunal Constitucional consideró que la propuesta viaria no perturbaba el ejercicio de la competencia portuaria; es decir, el normal desenvolvimiento de las actividades portuarias, por lo que falló que el Gobierno vasco no se había excedido en el ejercicio de sus competencias.

presencia de éstas en las Comisiones de OT institucionalizadas en las CC.AA., es cierto también que la legislación de OT de las CC.AA., salvo algunas excepciones, se obvia también la regulación de las relaciones interadministrativas, lo que, a nuestro juicio, es una de sus principales insuficiencias; esto es, la carencia de fórmulas de arbitraje destinadas a la resolución de los conflictos entre las distintas Administraciones territoriales.

Sólo en algunos casos se han habilitado procedimientos para canalizar la participación de las restantes Administraciones en los procesos de elaboración de los planes, y en la búsqueda de soluciones en caso de conflicto, que van más allá de la participación en las Comisiones de OT. Así, debe destacarse la aportación que efectúa la normativa de OT de la Comunidad Autónoma de Madrid con la creación de las denominadas Comisiones mixtas de concertación<sup>5</sup> a que antes hicimos referencia o el procedimiento seguido en la elaboración de los planes de OT de Andalucía, en los que participan en su elaboración las distintas Administraciones<sup>6</sup> y, la institucionalización, también, de Comisiones mixtas de concertación para la resolución de las discrepancias que puedan surgir entre la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma en relación con la planificación sectorial estatal (art. 29.3 de la Ley 1/1994 de OT de la Comunidad Autónoma de Andalucía)

Es pues ésta la vía a seguir, vía planteada en algunas de las normativas de OT de las CC.AA., que ha de posibilitarse en la llamada a la participación de las Administraciones Estatal y Local, no sólo en las fases de audiencia pública de los planes, para recoger sus sugerencias y alegaciones, sino también en los procesos de elaboración de los mismos y en la creación de órganos de colaboración para la armonización de los distintos intereses en presencia.

#### **4.- LAS ESCALAS DE LA OT Y SUS CONTENIDOS EN RELACIÓN CON LAS INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS DEL TRANSPORTE.**

La cuestión que nos interesa ahora es explicitar como se aúnan dos tipos de políticas complejas, la planificación sectorial y la OT.

La política sectorial parte de una lógica que es el resultado de un análisis territorial. Normalmente se efectúa un análisis de las condiciones del entorno corregido por unas previsiones de futuro, y es en virtud de este análisis que se determinan las actuaciones. En otras ocasiones esto no sucede así y la propuesta sectorial trata de generar su propia demanda, por ejemplo, captar tráfico o inducir nuevos tráfico; en este caso se parte de

---

<sup>5</sup> La Comisión está compuesta por igual número de representantes de la Comunidad de Madrid y de los Municipios (art. 15 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo). Dictamina sobre los siguientes supuestos:

- Discrepancias en la aprobación o ejecución de cualquier instrumento de OT
- Conflictos entre dos o más Municipios o entre algún municipio y la Comunidad de Madrid en los instrumentos de planeamiento o de gestión o ejecución urbanística.

<sup>6</sup> La participación de las distintas Administraciones en la elaboración del Plan de OT de Andalucía viene regulada en el artículo 8.3 de la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Asimismo, la Ley deja abierta la composición de las Comisiones de redacción que elaboran los planes subregionales (art. 13.3) en las que, en todo caso, debe haber una representación de los Municipios afectados por el ámbito del Plan. Los decretos de formulación de los planes subregionales incluyen en estas Comisiones representantes de la Administración General del Estado y de la totalidad de los municipios incluidos en el ámbito del Plan, de acuerdo con lo previsto en el art. 28.1 de la Ley.

un conocimiento del entorno que no induce a la actuación pero son otras condiciones externas, de política general o sectorial las que determinan la decisión.

De lo dicho se observa que en las políticas sectoriales, especialmente en las infraestructuras del transporte es posible encontrar una lógica casi siempre desde el punto de vista de la demanda, pero en ocasiones también de la oferta.

La OT, al igual que el Urbanismo, efectúa también ese análisis territorial pero su objeto es formular una propuesta integral, definir un modelo territorial cuyo resultado es la suma de una propuesta de distribución de usos del suelo (residenciales, industriales, dotacionales, etc.), y de determinación de las infraestructuras que van a propiciar el funcionamiento del conjunto. Es siempre una política desde la lógica de la oferta.

Si no existe conjunción de las políticas sectoriales con la OT el resultado es que el impacto de las infraestructuras territoriales lleva al fracaso de la política territorial. De ahí la pretendida integración en las CC.AA. , no en todas, de la política sectorial con la OT.

Si nos situamos en la escala regional, las Directrices del País Vasco, el Plan Territorial de Cataluña o el documento de Bases para el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía son ejemplos bien significativos de esta consideración de las políticas sectoriales como instrumentos de una política de OT.

En todos estos planes se establece un modelo de ordenación territorial, que a escala regional significa básicamente la determinación de un sistema de ciudades en el que se establece cuales son los centros cabeceras, existentes a potenciar, y sus áreas de influencia (a mantener, crear o a modificar) y el modo en que este sistema debe articularse internamente. También en estos planes se determina el modo en que debe integrarse la región con el exterior.

Pero esto no es nuevo, en los planes de carreteras de algunas CC.AA. también se ha hecho; es el caso, por ejemplo, de Andalucía, cuyo primer plan partía de una propuesta de comarcalización que sirvió para determinar cuales habrían de ser los centros regionales y subregionales y sus ámbitos de influencia. A partir de esta determinación de centros y zonas se desarrollará en la administración autónoma toda una política pública que pretendía distribuir de forma equilibrada las dotaciones en el territorio (enseñanza, centros sanitarios, servicios sociales, etc.), la localización de las estaciones/apaderos de transportes, y la articulación de este sistema de ciudades se hacía a partir de un sistema viario en el que la propia definición de las redes (red básica, intercomarcal, comarcal y local) ya nos estaba diciendo cuales eran las funciones que se les asignaban.

No obstante, si descendemos de escala son otros los problemas que se plantean. Cuando se abandona la escala de los esquemas, de los gráficos y mapas a escala 1:1.000.000 y se desciende a la escala 1:40.000 o 1:20.000, el problema que se nos plantea es otro. Para empezar, se pasa de la escala regional, en que cada ciudad del sistema de ciudades es un nodo, a una escala en la que percibimos que ese nodo puede tratarse de una aglomeración metropolitana o de una conurbación litoral. Por otra parte, aparece ya la forma

de la ciudad (el manzanario, los ejes principales...), la topografía, los ríos, etc. Se trata ahora de la incidencia y las consecuencias de la inserción física de los proyectos en el territorio y de conocer cómo las decisiones concretas de intervención pueden generar efectos positivos pero también perversos.

De todo ello se deduce que el cambio de escala supone un cambio de estructura; es decir, cambia el carácter de los fenómenos y se introducen nuevos elementos que deben considerarse en la redacción del proyecto.

Dicho esto, se debe señalar que en OT no existe una concepción de la planificación similar entre CC.AA. de manera que los contenidos de los planes varían notablemente. No ocurre, como en Urbanismo, en que existe un muy preciso establecimiento de los contenidos, y del alcance de las propuestas y de cómo deben reflejarse en los planes. Ello es debido no sólo a que hay ya una larga tradición en planificación urbanística, sino también a que las legislaciones urbanísticas se han desarrollado mediante reglamentos que han terminado por precisar y concretar las determinaciones de los planes y las escalas a que se deben presentar las propuestas.

En OT, por el contrario, todavía no existen reglamentos que precisen los contenidos de las respectivas leyes, de manera que existe una gran libertad propositiva y una notable diferencia entre planes, incluso dentro de las propias CC.AA. Así, podemos encontrarlos con planes que podemos denominar estratégicos, que se limitan a establecer grandes criterios de actuación y a centrarse en un conjunto de operaciones, detallando mediante el dibujo la propuesta a un nivel casi del concurso de ideas y, por otra parte, encontraremos lo que podemos denominar como *master plan*; esto es, planes que abordan todos los aspectos, que no dejan nada fuera de su mirada, que efectúan una ordenación de cada parte del territorio.

Esta diferencia conceptual se refleja bien en relación con las infraestructuras, ya que el primer tipo de planes define, de forma precisa, como en el Urbanismo, los viarios; se definen incluso el nº de carriles que deben contener y el tratamiento que deben darse a los trazados de aquellos que puedan estimarse esenciales.

En el otro tipo de planes suelen reducir sus pretensiones. En estos últimos (por otra parte, la mayoría de los planes aprobados), el tratamiento de las infraestructuras y servicios del transporte se sitúa, yo entiendo, en su nivel adecuado de certidumbre. Quiero decir con esto, que el tratamiento que se da a las infraestructuras es a mi juicio más ajustado por cuanto no es el plan el último paso hasta desarrollar el proyecto y, por tanto, resulta ocioso e incluso contraproducente llegar a niveles de precisión que no corresponden a la escala del plan.

Si nos situamos en este segundo tipo de planes las propuestas suelen versar sobre los siguientes contenidos:

- la funcionalidad que se le requiere a cada uno de los viarios que conforman el sistema de carreteras del ámbito;

- la determinación de los nuevos viarios o tramos necesarios;
- La definición de las zonas en las que es posible o no localizar grandes infraestructuras de transporte, como los aeropuertos, aeródromos, o estaciones ferroviarias, puertos, etc. y los condicionantes básicos para su localización así como sus requisitos esenciales (articulación con otras infraestructuras, protección de espacios protegidos, etc.

Por otro lado, la plasmación en los planos mediante el dibujo pueden adoptar una forma precisa allí donde las posibilidades están limitadas e interesa efectuar reservas de suelo. Cuando esto no se requiere los planes efectúan unos simples trazados que permiten visualizar lo que se pretende, entendiéndose siempre que corresponderá su localización precisa al estudio informativo y al proyecto concreto.

En suma, las CC.AA. han incorporado las políticas sectoriales como un instrumento esencial de la OT sometiendo las mismas a sus determinaciones. Esta dependencia funcional de la planificación sectorial se desarrolla no sin evidentes dificultades, tanto por el incipiente desarrollo de esta nueva función pública que es la OT, como por la propia inercia que supone los mecanismos de funcionamiento tradicionales de la Administración pública, organizada en sectores estancos, y de forma más acusada en nuestro país, con una experiencia limitada en la coordinación y cooperación interadministrativa.

## Infraestructuras, paisaje y ordenación del territorio

Cuadro 1. Instrumentos de Ordenación del Territorio

	<b>Andalucía</b>	<b>Aragón</b>	<b>Asturias</b>	<b>Baleares</b>	<b>Canarias</b>	<b>Cantabria</b>	<b>Castilla-La Mancha</b>	<b>Castilla y León</b>
Normativa	Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.	Ley 11/1992 de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio (1)	Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial. (3)	Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial. (5)	Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias (6)	Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del suelo de Cantabria.	Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística	Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León
Ordenación del Territorio (ámbito regional)	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.	Directrices Generales de Ordenación Territorial.	Directrices Regionales de Ordenación Territorial. Planes Territoriales Especiales. (4)	Directrices de Ordenación Territorial.	Directrices de Ordenación	Plan Regional de Ordenación Territorial.	Plan de Ordenación del Territorio	Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León
Ordenación del Territorio (ámbito subregional)	Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.	Directrices Parciales de Ámbito Territorial.	Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio. Planes Territoriales Especiales. (4)	Planes Territoriales Insulares.	Planes Insulares de Ordenación. Planes Territoriales Parciales	Planes Comarcales de Ordenación Territorial.	Planes de Ordenación del Territorio	Directrices de Ordenación de ámbito subregional
Planificación Sectorial	Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio.	Directrices Parciales de carácter sectorial.	Directrices Sectoriales de Ordenación de Territorio.	Planes Directores Sectoriales.	Planes Territoriales Especiales	Planes de Ordenación del Territorio sectorial	Planes Regionales	
Ordenación del medio físico-natural					Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos			Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (8)
Programas de Actuación		Programas Específicos de gestión o actuación de Ámbito Territorial.	Programas de Actuación Territorial.					
Proyectos	Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio.	Proyectos Supramunicipales (2)			Proyectos de Actuación Territorial	Proyectos Singulares de Interés Regional	Proyectos de Singular Interés (7)	Proyectos Regionales
Evaluaciones de Impacto			Evaluaciones de Impacto Ambiental o Estructural.					
Sistemas de Información	Sistema de Información Territorial.							

(1) *Modificada por la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística y 1/2001, de 8 de febrero, de modificación de la Ley 11/1992; (2) Figura incluida en la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística; 3) Mediante el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril se refunde con las disposiciones urbanísticas; (4) Figura incluida por la ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística; (5) Modificada por la Ley 2/2001, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de Ordenación del Territorio; (6) Mediante el Decreto Legislativo 1/2000 se refunde con la Ley de Espacios Naturales de Canarias; (7) Modificado por la Ley 1/2003, de 17 de enero, de modificación de la Ley 2/1998; (8) Se regula por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre.*

Infraestructuras, paisaje y ordenación del territorio

Cuadro 1. (Cont.)

	Cataluña	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco
Normativa	Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial	Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura	Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia	Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja	Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.	Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la región de Murcia.	Ley Foral 35/2002 de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.	Ley 4/1990 de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.
Ordenación del Territorio (ámbito regional)	Plan Territorial General	Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.	Directrices de Ordenación Territorial	Directrices de Ordenación del Territorio	Directrices de Ordenación Territorial	Plan Regional de Estrategia Territorial.	Directrices y Planes de Ordenación Territorial.	Estrategia Territorial de Navarra.	Directrices de Ordenación Territorial.
Ordenación del Territorio (ámbito subregional)	Planes Territoriales Parciales	Estrategias Territoriales Subregionales.	Directrices de Ordenación Territorial. Planes Territoriales integrales.	Planes Territoriales Integrados			Directrices y Planes de Ordenación Territorial.	Planes de Ordenación Territorial.	Planes Territoriales Parciales.
Planificación Sectorial	Planes Territoriales Sectoriales	Planes de Acción Territorial Sectoriales	Directrices de Ordenación Territorial (sector) Planes Territoriales Sectoriales	Planes Sectoriales	Planes Especiales		Directrices y Planes de Ordenación Territorial.	Planes sectoriales de Incidencia supramunicipal	Planes Territoriales Sectoriales.
Ordenación del medio físico-natural				Planes de Ordenación del Medio Físico	Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural	Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural.		Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (8)	
Programas de Actuación			Programas Coordinados de Actuación	Programas Coordinados de Actuación			Programas de Actuación Territorial.	Planes Directores de Acción Territorial.	
Proyectos		Proyectos de Interés Regional	Proyectos Sectoriales	Proyectos Sectoriales	Zonas de Interés Regional Proyectos de Interés Supramunicipal	Zonas de Interés Regional. Proyectos de Alcanace Regional	Actuaciones de Interés Regional.	Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal.	
Evaluaciones de Impacto		Evaluación de Impacto Ambiental							Evaluaciones de Impacto Territorial.
Sistemas de Información		Sistema de Información Territorial							Sistema Territorial de Referencia

(8) Se regula por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre.

Nota: La legislación de Cantabria y La Rioja incluye además las Normas Urbanísticas regionales o comarcales, que a nuestro juicio, no constituyen instrumentos de ordenación territorial sino urbanísticos.



Cuadro 2. Documentos de Ordenación del Territorio aprobados (octubre 2004)		
CC.AA.	Bases/ Planes/Directrices de Ordenación del Territorio	Normativa
Andalucía	Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada.	Decreto 244/1999, de 27 de diciembre (BOJA nº 37, de 28/03/00)
	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias.	Decreto 103/1999, de 4 de mayo (BOJA nº 96, de 19/08/99)
	Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense.	Decreto 222/2002, de 30 de julio (BOJA nº 119, de 10/10/2002)
	Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura.	Decreto 219/2003, de 22 de julio (BOJA, nº 188, de 30/09/2003)
	Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana.	Decreto 341/2003, de 9 de diciembre (BOJA nº 22, de 3/02/2004)
	Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz	Decreto 462/2004, de 27 de julio (BOJA nº 198, de 28/10/2004)
Aragón	Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo.	Decreto 141/1995 de 23 de mayo, de la Diputación General de Aragón (BOA nº 67 de 5/06/95)
	Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón.	Ley 7/1998 (BOA nº 89 de 29/07/98)
Asturias	Directrices Regionales de Ordenación del Territorio.	Decreto 11/1991, de 24 de enero (BOPA nº 45, de 23/02/91)
	Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la franja costera de Asturias.	Decreto 107/93, de 16 de diciembre (BOPA nº 38, de 16/02/94)
Balears	Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias.	Ley 6/1999, de 3 de abril (BOIB nº 48, de 17/04/99) Ley 9/1999, de 6 de octubre (modifica diversos artículos de la Ley 6/1999) (BOE nº 276, de 18/11/99)
	Plan Territorial Insular de Menorca.	Acuerdo del Pleno del Consell Insular de Menorca de 25 de abril de 2003 (BOIB nº 69, de 16/05/2003)
Canarias	Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote.	Decreto 63/1991, de 9 de abril (BOC nº 80, de 17/06/91)
	Plan Insular de Ordenación de la Isla de Gran Canaria	Decreto 7/1995, de 27 de enero (BOC nº 27, de 3/03/95)
	Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria (Revisión)	Decreto 277/2003, de 11 de noviembre (BOC nº 234, de 01/12/2003) y Decreto 68/2004, de 25 de mayo (BOC nº 112, de 11/06/2004)
	Plan Insular de Ordenación de la Isla de El Hierro.	Decreto 132/1995, de 11 de mayo, por el que se aprueba definitivamente (BOC nº 85, de 7/07/95)
		Decreto 72/2000, de 8 de mayo de aprobación definitiva. (BOC nº 64, de 24/05/00)
	Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura.	Decreto 82/2002, de 17 de junio, aprobación definitiva y de forma parcial (BOC nº 107, de 9/08/02)
		Decreto 95/2000, de 22 de mayo, de aprobación definitiva de la revisión parcial del Plan insular de Ordenación de Lanzarote (BOC nº 66, de 29/05/00)
	Plan Insular de Ordenación de Tenerife.	Decreto 100/2001, de 2 de abril. (BOC nº 48, de 18/04/01)
		Decreto 55/2003, de 30 de abril, de aprobación definitiva de las determinaciones relativas a la ordenación de la actividad turística (BOC nº 108, de 9/06/03)
	Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.	Decreto 150/2002, de 16 de octubre (BOC nº 140, de 19/10/02)
	Plan Territorial Especial de la Costa Norte de Gran Canaria.	Ley 19/2003, de 14 de abril (BOC nº 73, de 15/04/2003)
	Plan Territorial Especial de Desarrollo Turístico de la Isla de La Gomera.	Resolución de 4 de junio de 2003 (BOC nº 114, de 17/06/03)
	Castilla y León	Plan Regional de ámbito territorial del Canal de Castilla.
Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Valladolid y su Entorno.		Decreto 206/2001, de 2 de agosto (BOCL nº 154, de 8/08/2001)
Cataluña	Plan Territorial General de Cataluña.	Ley 1/1995, de 16 de marzo (BOE nº 125, de 26/05/95)
	Plan Territorial Parcial de las Tierras del Ebro.	Resolución de 11 de julio de 2001 (DOGC 27/07/2001)
Murcia	Directrices de Ordenación de la Bahía de Portmán y de la Sierra Minera.	Decreto 26 de mayo de 1995 (BORM nº 160, de 12/07/95)
Navarra	Normas Urbanísticas Comarcales de la Comarca de Pamplona.	Decreto Foral 80/1999, de 22 de marzo (BON nº 74, de 14/06/99)
País Vasco	Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.	Decreto 28/97, de 11 de febrero (BOPV nº 29, de 11/02/97)

## BIBLIOGRAFÍA

BASSOLS, M. (1994): *Las obras públicas y el urbanismo. Los actos del uso de suelo y la ejecución de obras promovidas por la Administración del Estado*. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Secretaría General Técnica, pp. 154.

DIRECCIÓN GENERAL DE ACCIÓN TERRITORIAL Y URBANISMO Y CEOT-MA (1983). *Anteproyecto de ley básica de coordinación y concertación de las actuaciones administrativas con incidencia directa en el territorio*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, pp. 31.

PAREJO, L. (1990): "Política territorial y de aguas. Pluralidad de Administraciones y competencias. Ordenación racional de los recursos naturales", pp. 133-163, en Salvador Armando (ed.), *Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 283.

PAREJO, L. (1996): "Ordenación del Territorio y Medio Ambiente", **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**, nº 146, pp. 131- 178.

PÉREZ ANDRÉS, A. A. (1998): *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*. Madrid, Marcial Pons e Instituto Universitario García Oviedo, pp. 826.