

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LV, Nº 217, otoño 2023

Págs. 667-678

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.6>

CC BY-NC-ND



Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja

Marcos VAQUER-CABALLERÍA

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid

Resumen: El buen gobierno del territorio exige concertar todas las políticas y competencias que inciden sobre el espacio y, en particular, las de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, a las que el artículo 148.1.3ª de la Constitución trata como un continuo competencial, pero no siempre se comportan como tal. En este artículo se abordan las relaciones entre los planes de ordenación del territorio y los de ordenación urbanística y se destacan los problemas que plantea para el planeamiento urbanístico el déficit y las carencias del planeamiento territorial, que le debería preceder tanto lógicamente como cronológicamente y que debería acotar su discrecionalidad.

Palabras clave: Planes territoriales; Planes urbanísticos; Gobierno del territorio.

Spatial planning and Urban Planning: another odd couple

Abstract: A good territorial governance requires concerting all the policies and powers that affect the space. In particular, those of spatial planning, urban planning and housing, which article 148.3 of the Spanish Constitution treats as a whole. This paper deals with the relationships between spatial plans and urban plans and highlights the problems posed for urban planning by the deficit and shortcomings of spatial planning, which should precede it both logically and chronologically and which should limit its discretionary power.

Keywords: Spatial planning; Urban Planning; Territorial governance.

Recibido: 11.10.2022; Revisado: 26.04.2023

Correo electrónico: mvaquer@der-pu.uc3m.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3502-6708>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

1. El necesario concierto de las competencias que inciden en el gobierno del territorio

La Constitución española de 1978 (CE), al instaurar el Estado autonómico, abrió a la descentralización materias competenciales que son conexas, pero también diferentes, como son la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda, que yuxtapuso sin más en el apartado 1.3º del artículo 148. Como consecuencia, todos los Estatutos de Autonomía han asumido la competencia de ordenación del territorio como exclusiva. También la urbanística, si bien en este caso se interpreta como exclusiva por relación con el Estado, pero no con los entes locales y, en particular, el Municipio, ya que la participación en las potestades urbanísticas forma parte de la autonomía local, como han establecido tanto la legislación básica sobre régimen local —el art. 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) garantiza al municipio competencias propias en materia de “Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística”— como también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, para la que “la decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico —marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos— es una tarea comprendida *prioritariamente* en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, *de forma especialmente intensa* las exigencias de la autonomía municipal.” (STC 51/2004, de 13 de abril, F.J. 12º, las cursivas son mías).

Transcurridos más de cuarenta años desde la promulgación de la Constitución, distan de haberse logrado las necesarias armonía y continuidad a que alude su artículo 148.1.3ª entre los planes de ordenación del territorio, de urbanismo y de vivienda. En otro lugar me ocupé de las relaciones entre planes urbanísticos y de vivienda, a los que calificué entonces como “la extraña pareja” por sus disfunciones (VAQUER, 2017). Aquí haré lo propio con los planes territoriales y urbanísticos, “otra extraña pareja”.

2. Planes territoriales y planes urbanísticos: sus coincidencias y diferencias

Los planes territoriales y urbanísticos coinciden parcialmente en cuanto a su naturaleza (la de planes con eficacia normativa) y a su objeto (el espacio: los primeros ordenan cabalmente el

espacio territorial y los segundos el suelo, recurso territorial por antonomasia). Ambos son planes normativos de ordenación del espacio. Por estas dos razones, los planes territoriales y urbanísticos deberían contemplarse de forma complementaria y coordinada como dos especies de un mismo género o dos subsistemas de un mismo sistema, el de la ordenación espacial. En muchas Comunidades Autónomas, esta coordinación se favorece mediante su regulación en un mismo cuerpo legal.

Sin embargo, no podemos seguir confundiendo a la ordenación del territorio con el urbanismo desde el mismo momento en que aparecen mencionados en la Constitución española (CE) como títulos competenciales distintos (art. 148.1.3ª CE) de los que sólo el segundo integra la imagen característica de la autonomía local (art. 25.2 LBRL). Luego el bloque de la constitucionalidad del Estado autonómico ha roto el continuo ordenación territorial-urbanística de nuestra legislación preconstitucional.

En efecto, antes de la Constitución había en nuestra legislación del suelo no sólo continuidad sino también cierta indistinción entre ordenación del territorio y urbanismo, que formaban parte de un solo sistema de ordenación que iba de lo más amplio a lo más específico en su escala territorial y de lo más estratégico a lo más operativo en la funcional. Se comprende así que la primera jurisprudencia que distinguió ambas nociones lo hiciera de manera imprecisa, incidental (a propósito de la exención de licencia municipal para ciertas obras) e instrumental (atenta sólo al interés público al que servían y la competencia para ejercerlas): supuesto que “*el urbanismo en ésta regulado [se refiere al Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLRS) 1976] equivale no a una ordenación urbana, sino a una auténtica ordenación del territorio*” (STS de 3 de diciembre de 1982), “*la doctrina jurisprudencial ha distinguido los conceptos de ordenación urbanística en sentido estricto y ordenación del territorio, incluyendo en este último supuesto aquellas grandes obras o construcciones de marcado interés público, que siendo de competencia estatal por su gran trascendencia para la sociedad, no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal [por lo que] para ellas no resulta necesaria la licencia municipal*” (SSTS de 3 de diciembre de 1982, 20 de febrero de 1984, 28 de mayo de 1986, 17 de julio de 1987 y 28 de septiembre de 1990, por la que cito, F.J. 3º).

Pero el mismo Tribunal Supremo también afirmó tempranamente la necesidad de superar “*la confusión entre ordenación del territorio y ordenación urbanística, distinción que nunca debe*

perderse de vista aunque en la Ley del Suelo [se refiere nuevamente al TRLS 1976] aparezca expresada de forma algo difusa. Difusa pero, en todo caso, cierta y real. El artículo 7 de la Ley y el 8 del Reglamento de planeamiento (Plan Nacional de Ordenación, que no de urbanismo), la figura del llamado Plan director territorial de coordinación (que al decir de la exposición de motivos viene a llenar el vacío existente entre el planeamiento físico y el socioeconómico), la misma redacción del artículo 148.1 de la Constitución (separando ordenación del territorio y urbanismo), la misma vinculación de los planes sectoriales al plan director y no a los planes urbanísticos stricto sensu (art. 57 de la Ley) está confirmando esa dicotomía entre ordenación del territorio y urbanismo” (STS de 9 de diciembre de 1987, rec. nº 1162/1982, F.J. 4º).

Para entonces, ya se había aprobado en el seno del Consejo de Europa la Carta Europea de la Ordenación del Territorio el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos, en la que se confirmaba este mayor porte de la ordenación del territorio, no sólo por su dimensión sino también por su función, al definirla así: *“es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”*. La interdisciplinariedad se predica también cada vez más del urbanismo, pero éste carece de la dimensión regional y de la función global de organización del espacio.

La ordenación del territorio cumple, en efecto, una función normativa de equilibrio territorial prevalente sobre el urbanismo, para la que consiste en un sistema de planes o instrumentos de ordenación de finalidad coordinadora, de carácter estructural y de competencia supramunicipal. Expresado más sintéticamente: la del territorio es ordenación estratégica y la urbanística es ordenación operativa, de donde se sigue que la primera está funcionalmente supraordenada a la segunda pero también, y por ello mismo, diferenciada de ella (PAREJO ALFONSO, 2015, p. 287). Como ha observado Fernando LÓPEZ RAMÓN (1994, p. 214), *“dos son los mecanismos de relación entre ordenación territorial y urbanismo regulados con carácter general en la legislación autonómica de ordenación del territorio: la atribución de efectos directos prevalentes a los instrumentos de ordenación del territorio y la remisión a los instrumentos urbanísticos de la capacidad de concretar y hacer operativas las previsiones de la ordenación territorial”*.

El Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana se refiere en algunos de sus preceptos genéricamente a la ordenación territorial y urbanística y en otros específicamente a la ordenación urbanística. Una lectura cuidadosa de estos preceptos corrobora la opinión hasta aquí desarrollada sobre lo que ambas tienen en común y lo que las diferencia: *“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste”* (art. 4.1). Así pues, ambas concurren en la determinación tanto del régimen jurídico objetivo del suelo, fijando su destino, como también del estatuto subjetivo de su propiedad (art. 11.1), pero no lo hacen del mismo modo ni con el mismo alcance: la ordenación del territorio se agota en la función normativa, como su nombre indica, mientras que el urbanismo comprende naturalmente tanto la ordenación como su ejecución (art. 25.1), precisamente por tratarse de una ordenación operativa o directamente ejecutiva (art. 25.3) a la que le corresponde, entre otras cosas, establecer las dotaciones y servicios propios de los núcleos de población o urbanos [art. 7.1.b)] y detallar los usos del suelo urbanizado [art. 21.3.b)].

También el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la naturaleza diferencial de la ordenación del territorio en una doctrina ya muy consolidada: *“En una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio, ha destacado que el referido título competencial «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial» (SSTC 77/1984, F. 2, y 149/1991, F. 1.b). Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental «está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo» (SSTC 36/1994, F. 3; 28/1997, F. 5).”* (STC 149/1998, de 2 de julio, F.J. 3º).

En la misma línea ha abundado alguna doctrina judicial ordinaria, como por ejemplo el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares cuando ha afirmado que *“La distinción entre los conceptos «ordenación del territorio» y «urbanismo» es siempre difusa cuando se trata de llevar al análisis de una actuación concreta. Las definiciones genéricas sobre la «ordenación del territorio» lo vinculan con «el conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador”*

cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio» (STC 36/1994) por lo que no sólo tiene un visión territorial más amplia que el «urbanismo», sino que además incide en aspectos competenciales más globales, sin limitarse al simple examen del uso urbanístico del suelo. La ordenación del territorio conlleva actuaciones coordinadoras de las diversas partes del territorio con un enfoque global, no sólo del uso del suelo, sino del equilibrio socioeconómico del ámbito afectado lo que implica un análisis de la política de transportes, equipamientos sanitarios, docentes, turísticos, etc. En suma, la ordenación del territorio comporta una visión global porque necesariamente el ámbito espacial es más amplio y porque afecta a políticas económicas, socioculturales, medioambientales etc., de todo este territorio, no limitándose al simple análisis de los usos del suelo.” (Sentencia nº 172/2002, de 22 de febrero, F.J. 7º)

Finalmente, es el propio Tribunal Supremo el que ha cerrado el círculo en varios fallos dictados este año en los que ha desarrollado, ya con total rotundidad y gran amplitud, las diferencias entre ordenación del territorio y urbanismo. Así, en sus capitales Sentencias 490 y 491/2022, ambas de 27 de abril, el Alto Tribunal ha afirmado:

(i) “Que ordenación territorial y urbanismo son conceptos próximos y relacionados, pero diferenciados (tal y como se deduce, sin dificultad, del tenor de los artículos 148.1.3ª de la Constitución y 4.1 del TRLS de 2015, entre otros).” Según esta doctrina, “el concepto de ordenación del territorio es más amplio que el de urbanismo”, porque la primera tiene “un carácter supralocal y autonómico” frente al “carácter local-municipal” del segundo, ya que “la ordenación del territorio hace referencia a las grandes magnitudes, a las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, dirigida a evaluar las características de un determinado territorio, así como su posición y función en la economía del conjunto; mientras que el urbanismo tiene, por el contrario, una magnitud local, referida al espacio de convivencia humana y,

por tanto, una acción pública de regulación directa y precisa del uso del suelo”.

De esta diferencia funcional se siguen otras de precedencia lógica y cronológica (“los planes de ordenación territorial establecen las directrices generales, el marco de referencia en el ámbito supralocal para que, posteriormente, puedan aprobarse de manera coherente y con la debida coordinación los planes urbanísticos en ámbitos territoriales más reducidos”) y en cuanto a la eficacia de los instrumentos respectivos (“los planes de acción territorial se limitan a establecer criterios generales de ordenación, sin que ello comporte de modo directo e inmediato la transformación del suelo, pues la transformación urbanística se producirá después, al tiempo de desarrollarse y concretarse esa planificación general mediante la aprobación de los correspondientes instrumentos urbanísticos de ámbito local o municipal”).

(ii) “Que la aplicación del régimen jurídico que corresponda no puede efectuarse atendiendo, simplemente, a la denominación formal que se asigne a los planes como de ordenación territorial o urbanísticos, sino que debe tener en cuenta el contenido material de dichos planes”.

(iii) “Que, en todo caso, en la exigencia de los requisitos formales que deban observarse en la tramitación de los planes –sean estos de ordenación territorial o urbanísticos– y, por ende, en la concreción de las consecuencias que quepa deducir de su incumplimiento, debe procederse siempre con absoluto respeto al principio de proporcionalidad, valorando el carácter esencial o sustancial que en el caso examinado pudiera tener el requisito incumplido y huyendo de rigormos formales excesivos”.

De esto se trataba a la postre en el caso de autos: de atenuar el rigorismo que ha venido hasta ahora aplicando la jurisprudencia en el control de los vicios formales de los planes y reducir así el número y el alcance de las declaraciones de nulidad, que había alcanzado proporciones alarmantes,¹ para lo que propone distinguir entre planes territoriales y urbanísticos de modo que los requisitos formales de los primeros no se apliquen a los segundos de forma automática e indiferenciada, sino proporcionada.²

¹ Traigo aquí esta novedosa línea jurisprudencial a propósito de la naturaleza de los planes territoriales y sus relaciones con los urbanísticos, pero su alcance va más allá y entra de lleno en el controvertido tema de la validez de los planes y los efectos invalidantes de sus defectos, que desborda el objeto de este artículo. Para un análisis más amplio de esta importante evolución jurisprudencial, pueden verse URIARTE, 2022; RANDO, 2022 y SUAY, 2023.

² Así, por ejemplo, la Sentencia exige al plan territorial de

que se trata del informe de sostenibilidad económica, porque el art. 22.4 TRLS 2015 sólo lo exige para los instrumentos de ordenación de actuaciones de transformación urbanística y un plan territorial no es “un instrumento de transformación directa e inmediata”. También lo exige del estudio económico-financiero exigible a “toda clase de instrumentos de ordenación urbanística” si bien, dada la naturaleza reglamentaria del plan, sí debe incorporar “una previsión suficiente del impacto económico” que de él cabe esperar.

No es de extrañar que la posterior Sentencia nº 1109/2022, de 28 de julio, haya aludido a que “en materia de planeamiento se ha venido experimentando alguna flexibilización interpretativa”.

En ésta se afirma que los planes (urbanísticos) generales no son instrumentos de desarrollo de los planes territoriales. “Los planes territoriales cuentan con su elenco de instrumentos de desarrollo y los planes urbanísticos cuentan con el suyo propio, ya que pretenden dar respuesta a cuestiones todas ellas de planificación y ordenación pero de naturaleza y contenido distintos y además en el ejercicio de competencias de planeamientos diferenciadas y asignadas a Administraciones distintas”. Sobre esta base, el Alto Tribunal concluye que no cabe impugnar indirectamente un plan territorial con ocasión de un recurso dirigido contra un plan general.³

Como consecuencia de todo lo expuesto, podemos concluir que estas son las diferencias esenciales entre ordenación del territorio y urbanismo:

- a) Su objeto. Aunque ambas son competencias de ordenación espacial, la primera tiene por objeto el territorio y la segunda el suelo, que no son exactamente lo mismo. El territorio es un ámbito espacial sobre el que se ejerce cierta jurisdicción y comprende suelo, aire y agua, lo que atribuye a la ordenación del territorio una capacidad para ordenar territorios marinos, por ejemplo, de la que carece el urbanismo (VAQUER, 2022, pp. 21-22 y 136-142).
- b) Su alcance y eficacia. El planeamiento de ordenación del territorio es estratégico (pues no se limita a ordenar los usos del suelo sino que además persigue “el equilibrio entre las distintas partes del territorio”) y, por ello mismo, su eficacia es eminentemente directriz o secundaria (llamada a vincular a otros planes más que a ejecutarse directamente, aunque algunas de sus determinaciones puedan surtir efectos directos), mientras que el urbanístico procura la transición desde lo estratégico a lo operativo (la ordenación detallada o pormenorizada de los usos del suelo) y es directamente ejecutable (cuando completa la función de ordenación que le encomienda la ley).

- c) Su ámbito espacial y competencia. Tanto el ámbito espacial de aplicación como la competencia de aprobación de los instrumentos de ordenación territorial son supramunicipales, mientras que el planeamiento urbanístico es de escala y competencia eminentemente municipal (sin perjuicio de la competencia que pueda tener la C.A. para su aprobación definitiva, funcionalmente limitada a controlar la sujeción a la legalidad y a los intereses supra-locales de su competencia conforme a una jurisprudencia bien conocida).
- d) Su contenido. La ordenación del territorio se agota en un sistema de planes (ese es al menos “su núcleo fundamental”), mientras que el urbanismo integra un régimen jurídico-administrativo completo, ejecutivo y compuesto de tres grandes partes: planeamiento u ordenación de los usos del suelo, ejecución de dicho planeamiento e intervención y disciplina para asegurar su cumplimiento. Recordemos, a estos efectos, que el Texto Refundido de la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1976 fue canónicamente desarrollado mediante tres reglamentos: planeamiento, gestión y disciplina, por lo que “sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.” [STC 61/1997, de 20 de marzo, F.J. 6 a)].

3. Planes territoriales y planes urbanísticos: sus relaciones jurídicas

Es común a todas las leyes autonómicas en la materia afirmar la prevalencia de los planes

³ En ocasiones precedentes, el Tribunal Supremo sí había estimado impugnaciones indirectas de planes territoriales en recursos contra planes generales, con efectos anulatorios sobre ambos. Es el caso, por ejemplo, de la STS de 3 de septiembre de 2015 (rec. nº 3687/2013), si bien allí la impugnación indirecta no se dirigía contra todo el plan, sino sólo contra las limitaciones de la superficie máxima de los

equipamientos comerciales, es decir, unas concretas reglas sustantivas y vinculantes, “único fundamento jurídico” de las correspondientes del plan general que, por tanto, se limitaba a darles cumplimiento. En tal caso, declarar su nulidad en el plan general sin afectar a su vigencia en el plan territorial habría dañado los principios de legalidad y seguridad jurídica.

territoriales sobre los urbanísticos. Además de común, es lógico, habida cuenta de que la función estratégica de la ordenación del territorio, a la que acabamos de referirnos, está supraordenada a la función operativa de la ordenación urbanística, a la que debe orientar y vincular en la ordenación de los usos del suelo. Así, por ejemplo, la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña dispone en su artículo 11.4 que *“Los planes de ordenación urbanística serán coherentes con las determinaciones del Plan Territorial General y de los planes territoriales parciales y facilitarán su cumplimiento.”* Análogamente, la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco establece en su artículo 2.2 que *“Los instrumentos de ordenación territorial a que se refiere el apartado anterior serán desarrollados, cuando sea preciso, a través de las figuras de planeamiento general y especial previstas en la legislación sobre régimen del suelo, que habrán de ajustarse a las determinaciones contenidas en aquéllos, en los términos que establece la presente Ley.”*

Para salvaguardar la prevalencia de los planes de ordenación territorial sobre los de ordenación urbanística y evitar que éstos puedan consolidar situaciones contrarias a las determinaciones de aquéllos, ya sea mientras se redactan o se tramitan para su aprobación, ya una vez aprobados y en vigor, las leyes han previsto respectivamente:

- a) La posible suspensión cautelar (total o parcial) de la vigencia de éstos, trasladando y adaptando a este nuevo ámbito una previsión tradicional del Derecho urbanístico (la vieja suspensión del otorgamiento de licencias todavía hoy vigente supletoriamente en el art. 27 TRLS 1976). Un caso paradigmático de esta traslación de una institución tradicional de la ordenación urbanística a la ordenación del territorio, *mutatis mutandis*, lo encontramos en las normas territoriales cautelares previstas en el art. 17 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Illes Balears, cuya *“aprobación inicial... significa la suspensión del*

otorgamiento de licencias y de autorizaciones para todas aquellas actuaciones que no se ajusten a sus determinaciones” y cuya *“entrada en vigor... vincula provisionalmente los instrumentos de planeamiento urbanístico y, en caso de conflicto, prevalece sobre éstos.”*⁴

- b) El deber de adaptación de los planes urbanísticos a los planes territoriales sobrevenidos, incluso con posible sustitución de la administración autonómica en la competencia ordinaria de los municipios. Así, por ejemplo, se prevé en el artículo 167 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, por cuya virtud: *“cuando razones de urgencia o de excepcional interés público exijan la inmediata adaptación de los instrumentos de ordenación urbanística a los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y del territorio aprobados con posterioridad, o bien de los instrumentos insulares a los instrumentos autonómicos, el Gobierno de Canarias, mediante decreto, podrá requerir a los ayuntamientos o a los cabildos para que procedan a su adaptación. El decreto determinará el contenido y alcance de la obligación de adaptación, los plazos para iniciar y culminar la adaptación y las medidas pertinentes a tal fin. (...) El transcurso de los plazos fijados sin que se hubieran iniciado o concluido los correspondientes procedimientos habilitará a la consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística para proceder a la adaptación omitida, en sustitución de los municipios o de las islas correspondientes por incumplimiento de sus deberes, conforme a lo dispuesto en la legislación de régimen local y en los términos que se determinen reglamentariamente.”*

Ahora bien, no resulta tan fácil establecer la razón de esta prevalencia: si obedece al principio de jerarquía o al de competencia. Y la cuestión no es baladí, ya que de ella dependen a su vez las relaciones internormativas entre planes, en términos de validez y eficacia. Si las relaciones entre ambos tipos de instrumentos fueran

⁴ Varias son ya las normas territoriales cautelares aprobadas en las Illes Balears (y bastante alta la litigiosidad generada por ellas) para preparar la aprobación de algún instrumento definitivo de planeamiento territorial. Un ejemplo puede verse en la Norma Territorial Cautelar previa a la formulación del Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales aprobada por el Pleno del Consell Insular de Menorca el 25 de enero de 2015, y por la que, por ejemplo, se suspende *“la implantación de grandes establecimientos comerciales en todos los suelos urbanizables y en suelo rústico. Igualmente queda suspendida, en estas dos clases de suelo, la amplia-*

ción de los existentes en la fecha de entrada en vigor de esta norma territorial cautelar” y se limita igualmente la implantación de nuevos equipamientos comerciales o la ampliación de los existentes en el suelo urbano (art. 3). En el mismo sentido, *vid.* el edicto correspondiente al acuerdo plenario del Consell Insular de Eivissa de día 26 de abril de 2017, de aprobación definitiva de una norma territorial cautelar por la que se adoptan medidas provisionales para asegurar la viabilidad y la efectividad de la modificación del Plan Territorial Insular de Eivissa (NTC).

de jerarquía, la prevalencia de los primeros sobre los segundos sería universal e incondicionada. Cualquiera que fuera la determinación que se incluyera en uno de los primeros, prevalecería sobre los segundos. Pero si dicha prevalencia obedece al principio de competencia, sólo cubriría aquellas determinaciones válidamente dictadas por el plan de ordenación territorial en el ejercicio de la función que le es propia, es decir, que le ha atribuido la ley, sin poder invadir la función y competencia propias de los instrumentos de ordenación urbanística.

La primera relación, la jerárquica, es la afirmada, por ejemplo, en el artículo 27.1 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, y también en el artículo 9.1 de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.⁵

Pero la segunda solución parece la más plausible, habida cuenta de que el de jerarquía es un principio intraordinamental,⁶ mientras que la ordenación del territorio y el urbanismo son dos títulos competenciales distintos y sólo el segundo integra la garantía institucional de la autonomía municipal, apelando a la participación de los municipios en la ordenación urbanística (art. 25.2 LBRL).

Este deslinde competencial y no jerárquico lucía claramente, por ejemplo, en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura cuando disponía que “*Los Planes Territoriales no podrán clasificar suelo, ni sustituir en ningún caso el planeamiento urbanístico en su función propia de conformidad con esta Ley*” (art. 54.2), previsión que sienta una suerte de *reserva de urbanismo* y que se mantiene hoy en el artículo 11 del Reglamento de Planeamiento de Castilla-La Mancha aprobado por Decreto 248/2004, de 14 de septiembre. En el mismo sentido parece apuntar la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de las Illes Balears, aunque con una dicción menos concluyente, cuando afirma en su artículo 15 que “*Los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley son vinculantes*”

⁵ Precedentemente, el artículo 9.2 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias era más matizado, pues establecía que “*el sistema de planeamiento de Canarias [que integra a los planes de ordenación territorial, de espacios naturales y urbanísticos]... se rige en sus determinaciones por los principios de jerarquía y competencia*”.

para los instrumentos de planeamiento urbanístico en todos aquellos aspectos en que sean predominantes los intereses públicos de carácter supramunicipal.”

A favor del criterio competencial de ordenación internormativa y en contra del jerárquico apunta, por último, la doctrina reciente del Tribunal Supremo a la que nos hemos referido en el apartado anterior, que niega que los planes urbanísticos sean en puridad instrumentos “de desarrollo” de los planes territoriales y afirma, en su lugar, que son planeamientos de naturaleza, contenido y competencia distintos.

4. El desarrollo desigual de la ordenación del territorio en España y su incidencia sobre el planeamiento urbanístico

La ordenación del territorio ha crecido a la sombra del urbanismo. El hecho de que la primera se haya desarrollado cuando el segundo ya había alcanzado una gran extensión, madurez y complejidad ha tenido dos efectos no deseables: la inhibición y la emulación. Llamo aquí inhibición a no ejercer la potestad de aprobación de planes territoriales, supliéndola en parte mediante la intervención autonómica en el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos. Y llamo emulación a la instrumentación de algunos planes que son llamados territoriales pero que no lo son por naturaleza, porque se limitan a ordenar una porción del suelo en lo necesario para legitimar una actuación singular de interés supramunicipal. Repasaremos ambos fenómenos a continuación.

El mayor arraigo histórico de los planes urbanísticos, su carácter operativo y su superior desarrollo institucional ha contribuido a frenar la planificación territorial, que sigue teniendo en España un desarrollo bastante desigual (VEGA GONZÁLEZ, 2002, OSE, 2009, pp. 346-350 y RAMALLO LÓPEZ, 2014, pp. 225-227). Aunque todas las Comunidades Autónomas se han dotado de un marco legal previsor de un sistema cabal de planificación territorial, algunas (como Madrid o Castilla-La Mancha) no lo han desarrollado

⁶ Según ha afirmado el Tribunal Supremo: “tal principio, por su carácter intraordinamental, no permite, a los efectos que ahora interesan, su consideración aislada, abstracción hecha del origen, estatal o autonómico, de las normas en conflicto” (STS de 23 de noviembre de 2004, rec. n.º 7571/1990), doctrina plenamente aplicable a la cuestión que nos ocupa, con sólo sustituir “estatal” por “municipal”.

y otras (como Murcia o Extremadura) lo han hecho de forma fragmentaria. En consecuencia, en nuestro país se encuentran desde sistemas de ordenación territorial integrales y ampliamente desarrollados como los del País Vasco y los archipiélagos balear y canario, pasando por otros sólo parcialmente desarrollados (sea espacialmente, con planes de ordenación del litoral o de determinadas comarcas, o sea sectorialmente, con planes territoriales turísticos, industriales o de vivienda, por ejemplo), hasta Comunidades Autónomas carentes de una ordenación digna de tal nombre.

En efecto, algunas Comunidades han preferido seguir ordenando el territorio mediante el ejercicio de sus potestades de control sobre el planeamiento urbanístico, tales como sus informes sectoriales vinculantes o su potestad de aprobación definitiva de los planes urbanísticos que contengan ordenación estructural,⁷ antes que exponerse a un ejercicio –siempre más complejo y comprometido– de su propia potestad de planeamiento territorial. Pero tal opción dista de ser idónea, desde cualquier perspectiva que se adopte.

Esta inhibición es perjudicial, en primer lugar, para el gobierno del territorio, que se va haciendo de forma sucesiva y fragmentaria, a impulsos municipales, sin las necesarias anticipación y cabalidad. El carácter estratégico y la escala supramunicipal de la ordenación territorial la hacen idónea para abordar con eficacia problemas territoriales que desbordan al urbanismo, como el del desarrollo rural⁸, la protección del paisaje (ZOIDO, 2002; MATA OLMO & FERRER JIMÉNEZ, 2021) o la ordenación de las zonas de montaña (BASSOLS, 2006, p. 17) o del litoral,⁹ por ejemplo. También es lesiva para la seguridad jurídica, en segundo lugar, pues es con ocasión de cada plan municipal que se van determinando y conociendo los requerimientos del interés territorial supralocal y no de forma previa, general y sistemática. En tercer lugar, no favorece a la

autonomía local, a la que siempre es antipática el ejercicio de potestades ajenas de supervisión o control sobre las competencias municipales y más cuando se dispone de competencias propias y prevalentes que son idóneas para lograr el mismo resultado. En cuarto y último lugar, dificulta la coordinación, provocando conflictos interadministrativos en sede del procedimiento de aprobación de cada plan local que se evitarían si los criterios relevantes de interés supralocal estuvieran predeterminados en un plan superior.

El fenómeno que he llamado aquí de emulación es igualmente distorsionador, ha sido ya ampliamente estudiado y criticado (VAQUER, 2012 y 2022, pp. 156-161, MENÉNDEZ REXACH, 2016, VILLAR ROJAS, 2018) y parcialmente corregido por la jurisprudencia tanto constitucional como ordinaria, como veremos.

Como ya se ha expuesto, los planes de ordenación territorial despliegan normalmente una eficacia directriz o indirecta, llamada a orientar y vincular, cuando proceda, a los planes urbanísticos, sobre los que prevalecen pero a los que no sustituyen, de manera que son éstos los que desarrollan sus criterios y orientaciones mediante determinaciones operativas y ejecutivas. Sin embargo, muchas Comunidades Autónomas han añadido en su legislación de ordenación del territorio un instrumento singular, de competencia autonómica pero eficacia directamente ejecutiva, para poder ordenar cabalmente actuaciones de interés supralocal (grandes operaciones turísticas, industriales, de infraestructuras o de vivienda social, etc.) sin tener que someterse al sistema de planes urbanísticos, a los que se superpone imponiendo su adaptación a sus determinaciones.

Es el caso, por ejemplo, de los Planes y los Proyectos de Singular Interés de Castilla-La Mancha (arts. 18 bis y 19 del Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del

⁷ Conforme a una conocida y consolidada jurisprudencia, asumida después por la mayoría de leyes urbanísticas, las competencias de las Comunidades Autónomas para denegar o condicionar la aprobación de planes urbanísticos, por respeto a la garantía institucional de la autonomía local, deben ceñirse a los aspectos de legalidad del plan o a aspectos de oportunidad relativos a los intereses supralocales en presencia (por todas, pueden verse las SSTS de 5 de marzo de 1988, 18 de julio de 1988, 30 de abril de 1990, 13 de julio de 1990, 18 de mayo de 1992 o 22 de septiembre de 1992).

⁸ Aunque reivindicamos un mayor protagonismo para la ordenación urbanística del suelo rural, lo cierto es que nuestro urbanismo histórico lo ha tratado de forma marginal y negativa, como un "suelo no urbanizable", esto es, de reserva o de contención de la ciudad, para concentrarse en "las políticas de ordenación de la ciudad" y la determinación del "cómo,

cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos" (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, F.J. 6º, 141/2014, de 11 de septiembre, F.J. 5º A, y 8/2016, de 21 de enero, F.J. 3º). Hoy, sin embargo, las conurbaciones desbordan los términos municipales, progresa la rururbanización, se acentúa la interdependencia entre ciudades y también entre campo y ciudad y el campo demanda infraestructuras y servicios para su desarrollo sostenible. Difícilmente podrán ordenarse eficazmente estos fenómenos sólo con el urbanismo.

⁹ Tan es así que algunos Estatutos de Autonomía reúnen en una sola materia competencial la ordenación del territorio y del paisaje y concretan la competencia de ordenación del litoral en el establecimiento y la regulación de planes territoriales, entre otras funciones (por ejemplo, arts. 149 EA Cataluña, 56.6 EA Andalucía y 156 y 157.a) EA Canarias).

Territorio y de la Actividad Urbanística), instrumentos ambos de ordenación autonómica de diversas actuaciones “de relevante interés social o económico” y que pueden “comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo. Su aprobación definitiva determinará, en su caso, la clasificación y la calificación urbanística de los terrenos a que afecten, conforme a los destinos para éstos en ellos previstos, debiendo adaptarse el planeamiento municipal a dichas innovaciones”. *Mutatis mutandis*, un buen número de comunidades autónomas se ha dotado de instrumentos similares, ya se llamen Proyectos de Alcance Regional (Madrid) o de Interés Regional (Extremadura), Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal (Galicia), Áreas Residenciales Estratégicas (Cataluña), Zonas de Interés Regional (La Rioja), Proyectos Singulares de Interés Regional (Cantabria), etc.

La mayoría de los legisladores autonómicos correspondientes han calificado a estos planes y proyectos como instrumentos de la ordenación del territorio. Una calificación muy discutible, pero que se explica porque enraza en la histórica doctrina del Tribunal Supremo ya mencionada más atrás, que calificaba como ordenación del territorio —cuando dicha política y competencia todavía no estaba bien definida— a los proyectos de obras de interés general, para poder justificar su prevalencia sobre la ordenación urbanística y su exención de licencia municipal (SSTS de 13 de diciembre de 1982, 20 de febrero de 1984, 31 de octubre de 1984, 28 de mayo de 1986, 17 de julio y 30 de noviembre de 1987, 28 de septiembre de 1990, 24 de abril de 1992, 17 de mayo de 1993 y 11 de octubre de 1994, por la que cito y según la cual, por ejemplo, aprobar una gasolinera en un área de servicio de una autopista es hacer ordenación del territorio).

Parece claro, pues, que las leyes autonómicas se apoyan en este precedente histórico para calificar ahora a los instrumentos de ordenación y/o proyección de las actuaciones de interés regional como planes territoriales. Sin embargo, lo cierto es que desempeñan funciones arquetípicas de los planes urbanísticos: la clasificación, cuando sea precisa, y la calificación del suelo para la inmediata ejecución de las obras y usos que amparen y ordenen. En Extremadura,

por ejemplo y pese a conceptuarse como instrumentos de ordenación territorial (art. 13 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura), los Proyectos de Interés Regional son “de intervención directa” y su aprobación “producirá los efectos propios de los planes urbanísticos” (art. 40.4). Al menos esta Comunidad ha adoptado la cautela de limitarlos a obras de infraestructuras, servicios, dotaciones e instalaciones y prohibirles abordar nuevos desarrollos urbanísticos (art. 37.2).

En algunos casos, pese a su ubicación sistemática junto a los planes de ordenación territorial, el propio legislador que los ha creado declara expresamente su naturaleza urbanística. Así, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, el artículo 19 de la Ley 9/1995, advierte que “La actividad urbanística propia y que tiene una repercusión directa sobre las actividades que se desarrollan en el territorio de la Comunidad de Madrid se realiza mediante actuaciones de interés regional”, pese a que tienen por objeto “el desarrollo y la ejecución de las políticas territoriales formuladas en el Plan Regional de Estrategia Territorial y demás planes de ordenación del territorio”. Es decir, que pueden desarrollar y ejecutar la ordenación territorial, pero son ordenación y ejecución urbanísticas. Similar es el caso ya mencionado de los Planes de Singular Interés de Castilla-La Mancha, donde el legislador advierte que tienen por objeto “la ordenación y transformación urbanística del suelo”.

En el caso de Cataluña, todavía más claramente, estas actuaciones autonómicas directas se ordenan mediante un “plan director urbanístico” que “establece la ordenación detallada del sector con el grado de precisión propio de un plan urbanístico derivado” y “legitiman el inicio de la ejecución urbanística de la actuación, sin necesidad de hacer la adaptación previa del planeamiento urbanístico general municipal, la cual debe llevarse a cabo en los plazos que el plan director urbanístico establezca”, por lo que su configuración legal como instrumentos de ordenación urbanística queda fuera de toda duda,¹⁰ sin perjuicio de la competencia autonómica para su formulación, tramitación y aprobación (arts. 55.1, 56.6, 76, 79, 83 y 157 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña).

¹⁰ También el TSJ de Cataluña tiene declarada su “indudable naturaleza de figura de planeamiento urbanístico dirigida a abordar los intereses, objetivos y finalidades supramunicipa-

les”, por ejemplo en su Sentencia 66/2015, de 9 de febrero [FJ 3º b)].

Esta es la calificación más acertada de este tipo de actuaciones, que son a mi juicio una expresión del “urbanismo supramunicipal” cualquiera que sea el *nomen legis* que adopten (VAQUER, 2012 y 2022, p. 159). Cuando un instrumento de ordenación tiene por objeto o incluye la “*calificación urbanística*” (*sic* en la ley castellano-manchega) o “*normativa urbanística*” con “*los mismos estándares de los planes parciales*” (según la ley riojana)¹¹ de unos terrenos, con suficiente grado de detalle o determinación como para habilitar su inmediata ejecución, ya no hace genuina ordenación del territorio sino urbanismo, por más que el interés de la obra o del uso del suelo trascienda al municipal. Como hemos recordado más atrás que ha dejado finalmente establecido el Tribunal Supremo en su Sentencia de 27 de abril de 2022, “*la aplicación del régimen jurídico que corresponda no puede efectuarse atendiendo, simplemente, a la denominación formal que se asigne a los planes como de ordenación territorial o urbanísticos, sino que debe tener en cuenta el contenido material de dichos planes*”.

En consecuencia, las reglas legales que prevén estas actuaciones deben considerarse necesariamente extraordinarias y, por ello mismo, interpretarse de forma restrictiva. Su naturaleza excepcional resulta de exceptuar la configuración legal del urbanismo y de desplazar la distribución ordinaria de competencias en la materia, que incluye la participación municipal en la ordenación urbanística.

Es cierto que la competencia legislativa en la materia es autonómica y en ejercicio de ella, bien pueden compartir las competencias urbanísticas, como sabemos que ocurre con la potestad de aprobación definitiva de los planes, pero son las propias leyes autonómicas las que siguen atribuyendo de forma general la potestad de formulación e instrucción del planeamiento urbanístico a los municipios. Y no podría ser de otro modo, “*puesto que la iniciativa local o la primera elaboración del instrumento de planeamiento son actuaciones en principio cabalmente enraizables en la autonomía local*” (STC 159/2001, F.J. 10º). Luego la atribución de tales funciones a las comunidades autónomas sólo será posible cuando se aprecie un interés supralocal o regional y en la medida de lo necesario

para darle satisfacción y debe constituir una excepción, para no infringir la autonomía local.

Además y por las mismas razones, el carácter general o supramunicipal del interés alegado en cada caso no puede considerarse una mera invocación formal o vacía. Se trata sin duda de un concepto jurídico indeterminado, cuya interpretación admite un cierto margen de apreciación, pero que no constituye un supuesto discrecionalmente apreciable por la Administración y que está plenamente sujeto al control judicial sobre la arbitrariedad para evitar el simple vaciamiento y desvirtuación del orden competencial (VAQUER, 2012 y 2022, p. 160).

Así ha parecido entenderlo el Tribunal Constitucional en la STC 57/2015, de 18 de marzo, donde ha declarado inconstitucional y nula la habilitación de la ley cántabra a uno de estos instrumentos “*no solo a prescindir de la clasificación urbanística del suelo en el diseño y ejecución de sus políticas sectoriales con incidencia territorial sino incluso a prescindir de las determinaciones aparentemente vinculantes de la propia Ley habilitante. Lo primero supone un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente, lo que representa una quiebra injustificada del principio de autonomía.... Lo segundo trastoca el sistema de fuentes y, muy particularmente, el principio de primacía de la Ley,.... El precepto legal permite que el Ejecutivo autonómico haga uso de esta posibilidad “para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública”, lo que abre la puerta a una amplia panoplia de excepciones a las determinaciones establecidas por el propio legislador.*” (F.J. 18º, doctrina que repite en la STC 92/2015, de 14 de mayo).

La doctrina sentada por el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura acerca de los Proyectos de Interés Regional en esa Comunidad también apoya la opinión hasta aquí desarrollada sobre el alcance y los límites de estos instrumentos: aunque legalmente calificados como instrumentos de ordenación territorial, “*en cuanto a su contenido e incluso a su misma finalidad, en la mayoría de los supuestos que pueden constituir su objeto, constituyen auténticos instrumentos*

¹¹ Artículos 31 y 32 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Análogo es el caso del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre) cuyo artículo 44.1.b) prescribe que los Planes de Interés General de Aragón “incluirán también la ordenación que ha de ejecutarse con el grado de detalle del plan parcial

y, en todo caso, las determinaciones propias del proyecto de urbanización”, su artículo 45.1 prevé que su documentación incluya las “normas urbanísticas” que resulten necesarias y su artículo 46 establece que su aprobación “determinará la clasificación y calificación urbanísticas de los terrenos que constituyan su ámbito”

de planificación urbanística” (Sentencias 195 y 196/2011, de 9 de marzo –dictadas en el famoso asunto de Valdecañas y confirmadas en casación nº 2419/2011 y 2940/2011 por sendas SSTs de 29 de enero de 2014– y de nuevo en Sentencia 996/2014, de 18 de noviembre). Pero con una eficacia limitada, puesto que “*están referidos siempre a concretos proyectos, por más que los mismos puedan comportar la calificación y clasificación del suelo, e incluso la urbanización del mismo, pero con la importante limitación de que ello será en función de la concreta obra a que están referidos*” más allá de la cual no pueden innovar la ordenación urbanística vigente (Sentencia 12/2009, de 20 de enero) porque son una “*potestad atípica de planificación*” cuya finalidad “*no es la planificación en sí misma considerada, sino en cuanto sea exclusivamente necesaria para alcanzar su objeto*”, lo que acentúa su necesidad de motivación “*porque precisamente se ejercen potestades por quien no es el órgano naturalmente competente [par]a ejercerlas*” (Sentencia 723/2009, de 21 de julio).

El contraste de esta doctrina con la sentada por el TSJ de La Rioja es llamativo, pese al notable paralelismo de las disposiciones legales correspondientes y de algunos de los supuestos de hecho cuestionados (aprobación de actuaciones residenciales en suelos antes clasificados como no urbanizables de especial protección): para esta Sala, las Zonas de Interés Regional encajan sin violencia alguna entre “*los instrumentos de ordenación del territorio, que lo son a la vez de ordenación urbanística*”, sin que les sea exigible una especial motivación (antes al contrario, es la especial protección del suelo en el plan general la que estima injustificada en el caso de autos, sin por ello anularla), ni pueda acogerse la alegación de la demandante según la cual se trata de “*actuaciones (de) carácter excepcional*”, ni tampoco apreciarse que “*limitan el ejercicio de competencias urbanísticas municipales*” (Sentencias 67/2010, de 11 de febrero, y 258/2011, de 17 de junio). Incluso el Tribunal Supremo ha asumido inopinadamente la calificación legal de estos instrumentos como de ordenación territorial en las SSTs de 5 de julio de 2012 (cas. nº 3869, 4066 y 4543/2010). Una calificación que no está claro que se mantuviera hoy, tras las Sentencias varias veces citadas de 2022 en las que ha dejado sentada la diferencia sustancial entre planes territoriales y urbanísticos.

Y el problema, por último, lejos de resolverse se agrava cuando la actuación urbanística que se quiere llevar a cabo no es que tenga cobertura legal, sino que se ordena y aprueba

directamente por Ley. Estas leyes singulares recuperan las viejas “reservas de dispensación”, que parecían definitivamente eliminadas de nuestro Derecho urbanístico (MENÉNDEZ REXACH, 2016, p. 381) y pueden infringir el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de los interesados (que no tienen acción directa contra las normas con rango de ley). Por ello, el Tribunal Constitucional ha anulado la Ley 6/2007, de 28 de marzo, de Aprobación del Proyecto Regional “Ciudad del Medio Ambiente” de Castilla y León (STC 203/2013, de 5 de diciembre). Como advirtió el Tribunal Constitucional en su sentencia, esta Ley “*planifica la ejecución de una actuación urbanística, pues contiene las determinaciones de los planes urbanísticos, y requiere, como cualquier otro desarrollo urbanístico, del posterior proceso de gestión por los sistemas de actuación contemplados en la legislación urbanística*”.

5. Recapitulación final

La ordenación territorial debería extenderse por el territorio español y emanciparse de la ordenación urbanística, a la que debe aspirar a enmarcar y orientar, no sustituir ni imitar. En España tenemos ejemplos tanto de lo primero como de lo segundo y también de inhibición en la ordenación del territorio.

Ordenación del territorio y urbanismo son conceptos conexos, pero no intercambiables. El suelo es un recurso territorial, pero no es el territorio. El territorio es un bien complejo conformado por suelo, aire y agua, que demanda un tratamiento integral, interdisciplinar y amplio. Sólo ordenando los usos del suelo de forma local no se pueden afrontar con eficacia algunos grandes retos territoriales de la actualidad, como el despoblamiento rural, la dualización de la red de ciudades, la protección del paisaje o la ordenación del litoral. Una adecuada ordenación del territorio, hecha con visión estratégica y con pleno respeto hacia la autonomía local expresada en el urbanismo, aporta seguridad jurídica, coordinación y eficacia en la apuesta por un desarrollo territorial y urbano sostenible y cohesionado.

6. Bibliografía

BASSOLS COMA, M. (2006): Ordenación del territorio y desarrollo rural, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 10: 10-21.

- CASTILLO BLANCO, F. & RAMALLO LÓPEZ, F. dirs., (2014): *Claves para la sostenibilidad de ciudades y territorios*, Pamplona, Aranzadi.
- OSE (2009): *Sostenibilidad en España 2009*, Mundiprensa, Madrid.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1994): Urbanismo municipal y ordenación del territorio, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 82: 207-218.
- MATA OLMO, R. & FERRER JIMÉNEZ, D. (2021): La protección, gestión y mejora del paisaje en España. Estudio comparado, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. 53 (nº 207): 189-214.
- MENÉNDEZ REXACH, Á. (2016): "Ordenación del territorio supramunicipal y urbanismo municipal: una distinción imposible a la vista de las actuaciones de interés regional", en VV. AA., *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunes*, Madrid, INAP.
- PAREJO ALFONSO, L. (2015): "La ordenación del territorio", Lección 6 de *Lecciones de Derecho administrativo: Orden económico y sectores de referencia*, 6ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch.
- RANDO BURGOS, E. (2022): La nulidad de pleno derecho de los planes territoriales", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 112: 53-89.
- SUAY RINCÓN, J. (2023): Avances en la amortiguación de los efectos de la declaración de nulidad de los planes (de nuevo sobre la anulación de los planes de ordenación), *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 125: 129-178.
- URIARTE RICOTE, M. (2022): La tramitación de los instrumentos de ordenación territorial, a la luz de la Sentencia del TS 490/2022 de 27 de abril sobre el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de Valencia (PAVITEL), *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 123: 225-250.
- VAQUER CABALLERÍA, M (2012): El urbanismo supramunicipal: su auge, su necesaria diferenciación de la ordenación del territorio y sus límites, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, nº 7: 115-138.
- _____ (2017): Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 7: 68-85.
- _____ (2022): *Derecho del territorio*, 2ª ed., Valencia, España, Tirant lo Blanch.
- VEGA GONZÁLEZ, G. (2002): "Reflexiones sobre el escaso desarrollo de las leyes de ordenación del territorio en España", en VV. AA., *Ordenación del territorio, política regional, medio ambiente y urbanismo*, FUNDICOT.
- VILLAR ROJAS, F. (2018): "Los proyectos de interés público: 'urbanismo de proyecto' versus 'urbanismo de plan'", en VV. AA., *Estudios de Derecho público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, vol. 3, Valencia, Tirant lo Blanch.
- ZOIDO NARANJO, F. (2002): "El paisaje y su utilidad para la ordenación del territorio", en VV. AA., *Paisaje y ordenación del territorio*, Sevilla, Junta de Andalucía.

7. Listado de Acrónimos/Siglas

art.:	Artículo
cas.:	Recurso de casación
C.A.:	Comunidad Autónoma
CC. AA.:	Comunidades Autónomas
CE:	Constitución Española
EA:	Estatuto de Autonomía
F.J.:	Fundamento Jurídico
LBRL:	Ley de Bases de Régimen Local
OSE:	Observatorio de la Sostenibilidad de España
rec.	Recurso
STC, SSTC:	Sentencia(s) del Tribunal Constitucional
STS, SSTS:	Sentencia(s) del Tribunal Supremo
TRLs:	Texto Refundido de la Ley de Suelo
TSJ:	Tribunal Superior de Justicia
VV. AA.:	Varios Autores