



## **ASPECTOS GENERALES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DEL MEDIO AMBIENTE**

**Ignacio SOTELO PÉREZ**

Instituto Universitario de Ciencias Ambientales (IUCA/UCM)  
Universidad Complutense de Madrid  
ignaciosoteloperez@ucm.es

**José Antonio SOTELO NAVALPOTRO**

Instituto Universitario de Ciencias Ambientales (IUCA/UCM)  
Universidad Complutense de Madrid  
jasotelo@ucm.es

Recibido: 10 de marzo del 2020  
Enviado a evaluar: 12 de marzo del 2020  
Aceptado: 15 de junio del 2020

### **RESUMEN**

En el presente artículo tratamos de aproximarnos a la realidad de la ordenación del territorio, en relación con el medio ambiente de nuestro país. Todo ello, a partir de la actual modelo territorial. De hecho, partimos de la idea según la cual, para entender la organización territorial del Estado su análisis, no se puede limitar al mero estudio de la división competencial existente entre los poderes del Estado central, y los propios de cada una de las Comunidades Autónomas (en su momento así establecidas), sino que además hay que comprenderla dentro de la articulación de una serie de principios básicos que deben de ser contemplados por parte del aparato institucional del conjunto del Estado, estos son el principio de igualdad que tiene que darse entre la totalidad de las diferentes autonomías, el importantísimo principio que convierte en iguales al conjunto de la ciudadanía (entre los derechos y las obligaciones que les conciernen); el principio de la denominada solidaridad, el principio de unidad respecto a lo que concierne al ámbito económico; principios todos ellos que provienen del más fundamental de entre todos ellos para la permanencia del país, como es el principio de la Unidad Territorial.

**Palabras clave:** Ordenación del territorio, medio ambiente, modelo territorial, principio de unidad territorial.

## **GENERAL ASPECTS OF LAND MANAGEMENT AND THE ENVIRONMENT**

### **ABSTRACT**

In this paper we try to get closer to the reality of land use planning, in relation to the environment of our country. All this, based on the current territorial model. In fact, we start from the idea that, in order to understand the territorial organization of the State, its analysis cannot be limited to the mere study of the competency division existing between the powers of the central State, and those of each of the Autonomous Communities (at the time thus established), but also must be understood within the articulation of a series of basic principles that must be considered by the institutional apparatus of the State as a whole, these are the principle of equality that must be given between the totality of the different autonomies, the very important principle that makes all citizens equal (between the rights and obligations that concern them); the principle of the so-called solidarity, the principle of unity regarding what concerns the economic field; principles all of which come from the most fundamental of them all for the permanence of the country, as is the principle of Territorial Unity.

**Keywords:** Spatial planning, environment, territorial model, principle of territorial unity.

## **ASPECTS GÉNÉRAUX DE LA GESTION DES TERRES ET DE L'ENVIRONNEMENT**

### **RÉSUMÉ**

Dans cet article, nous essayons de nous rapprocher de la réalité de l'aménagement du territoire, en relation avec l'environnement de notre pays. Tout cela, basé sur le modèle territorial actuel. En effet, nous partons de l'idée que, pour comprendre l'organisation territoriale de l'État, son analyse ne peut se limiter à la simple étude de la répartition des compétences existant entre les pouvoirs de l'État central et ceux de chacune des Communautés autonomes. (à l'époque ainsi établie), mais aussi doit être compris dans l'articulation d'une série de principes fondamentaux qui doivent être envisagés par l'appareil institutionnel de l'État dans son ensemble, ce sont le principe d'égalité qui doit se produire entre la totalité des différentes autonomies, principe très important qui rend l'ensemble des citoyens égal (entre les droits et obligations qui les concernent); le principe de la soi-disant solidarité, le principe d'unité en ce qui concerne le domaine économique; des principes qui viennent tous des plus fondamentaux de tous pour la permanence du pays, comme c'est le principe de l'unité territoriale.

**Mots-clés:** Aménagement du territoire, environnement, modèle territorial, principe d'unité territoriale.

### **1. INTRODUCCIÓN**

La prosperidad y el desarrollo que está sacando a la humanidad de la pobreza y de la miseria, aunque estén por valorarse las consecuencias directas e indirectas de la Covid-19, han tenido y tienen un coste brutal para el medio ambiente, en general, y el español es particular. Sin embargo, estas no son cuestiones sincrónicas, sino que tienen como base una realidad diacrónica. Desde esta perspectiva cobra notable importancia conocer distintas "utopías" y "distopías" que han jalonado distintas etapas de la historia de nuestro país, y que se suman a las cuestiones que explican, en parte, algunas de las cuestiones que marcan nuestro territorio en los momentos actuales, modelo territorial que cobra una notabilísima importancia en la consideración jurídica de la Ordenación del territorio y del Urbanismo.

Tiene, desde esta perspectiva, especial relevancia, en España, es espacio ocupado por las administraciones públicas, a la hora de tratar un tema como la sostenibilidad ambiental. De hecho, la organización de las administraciones se encuentra caracterizada por una serie de elementos puntualmente significativos, en los que la fragmentación, la descentralización, la cooperación y la coordinación, se configuran como parte de un sistema que, como bien han remarcado ciertos estudios recientes, ha resultado ser en muchas cuestiones fundamentales para el buen funcionamiento del aparato estatal, preocupantemente imperfecto, deficiente, y en definitiva calificable como de insuficiente.

Al tratar de conocer la denominada como administración pública española, se ha de considerar que dicha administración se divide en un gran número de dependencias serviciales que en contra de constituirse u organizarse de una manera homogénea o uniforme se encuentra conformada por una diversa red de servicios, de una diversidad manifiesta, en la que a cada una de ellas se le asignan cometidos, funciones, y pautas de funcionamiento, de distinta índole y consideración (sin que por ello, no se desdeñen una serie de prácticas de actuación de carácter legal, comunes a todas ellas). Tal como nos muestra el profesor Miguel Sánchez Morón, entre esta administración se pueden diferenciar todo un conglomerado compuesto por servicios públicos destinados a dirigir y controlar los tráficos aéreos, los servicios dedicados a la sanidad pública, los cuerpos y fuerzas de seguridad policiales, los servicios públicos de carácter general de los ministerios, la denominada Comisión Nacional del Mercado de Valores, los servicios públicos dedicados a ejercer las labores propias de guardería forestales, o los servicios públicos de empleo, entre otros muchos. El Inventario de Entes públicos de España<sup>1</sup>, señala que en nuestro país el número de entidades públicas se aproximan

---

<sup>1</sup> Inventario de Entes públicos de España (2017). Estos datos se encuentran recogidos en la obra del profesor Miguel Sánchez Morón titulada: las Administraciones Españolas. Publicada en el año 2018 en ediciones Tecnos. Este organismo perteneciente al Ministerio de Hacienda, y que se encuentra dedicado a gestionar y administrar la denominada Intervención General de la Administración del Estado, se le ha ido encomendado la ardua labor de comprobar los gastos públicos. Dicho medio de control del gasto público, esclarecería una serie de realidades concernientes con el número de entidades existentes en relación con el sector público. En este sentido con fecha del 1 de diciembre del año 2017, se encontraban en España unas dieciocho mil setecientos noventa y siete entidades pertenecientes al sector público, ochocientos noventa fundaciones de carácter público, dos mil ciento ochenta sociedades públicas mercantiles, once mil novecientas que se corresponden con entidades territoriales, novecientos cincuenta y dos mancomunidades, unos novecientos veintiséis que aúnan en forma de consorcio a intervención de entes de participación privada y administraciones de diferentes rangos, dos áreas metropolitanas (entendidas como municipios agrupados, y entre las que se encuentra la ciudad de Vigo en Pontevedra, y la ciudad de Barcelona en Cataluña). De igual forma según las aportaciones dadas por el Inventario de entes del sector público estatal, incluiría en la misma fecha anteriormente mostrada, unos cuatrocientos quince entes dependientes unos del Estado y otros de las Comunidades Autónomas y entidades locales, entre las que se diferenciaban ciertos entes cuyo carácter público no se puede ser corroborados al cien por cien, como las instituciones "sin ánimo de lucro de lucro" (como la Orquesta Sinfónica de Arriaga, el Club Deportivo de Universidad de Salamanca, o la Red de Juderías de España), las Comunidades de usuarios de los recursos hídricos de naturaleza pública, o las mutuas que coopera y contribuyen con el funcionamiento de la Seguridad Social. De igual forma el Inventario de Entes públicos de España, recopila los datos según los cuales se aprecian en España ciertas entidades de origen jurídico (en concreto por las distintas Comunidades Autónomas) entre las que sobresalen las comarcas y comunidades que se dedican a la gestión de bienes de carácter forestal y otras prestaciones dentro de los ámbitos rurales (entre las que se encuentran las cuadrillas en la provincia de Álava o las Comunidades de Villa y Tierra en la Comunidad Autónoma de Castilla y León). Todos y cada uno de las reseñas numéricas aquí mostradas, es decir las que nos facilita Inventario de Entes públicos de España, han de considerarse según los datos que nos señalan la supresión en algunas reformas de las administraciones públicas de una cantidad elevada de entidades públicas, y de otras que se encuentran inmiscuidas en procesos de liquidación y que según la ya inexistente Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración

M+A. Revista Electrónica de Medio Ambiente  
2020, Volumen 21, número 1: 102 - 121

a las dieciocho mil ochocientos, siendo la mayor parte de las mismas administraciones de naturaleza local (es decir, municipios, entidades que abarcan ámbitos inferiores a los municipios, las diputaciones forales, las diputaciones provinciales, los consejos insulares, o los cabildos), y que unidos a las correspondientes administraciones generales de todas y cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas (plasmadas en sus respectivas consejerías, y entre las que se incluyen las dos Ciudades Autónomas de Melilla y de Ceuta), y al lado de la Administración General del Estado (entorno a cada uno de los ministerios), componen en su conjunto lo que comúnmente es conocido como las administraciones territoriales del país (ejerciendo todas ellas dentro de sus correspondientes ámbitos territoriales locales, autonómicos o estatales, sus actividades-que como es natural varían significativamente entre unas u otras administraciones- en sus correspondientes ámbitos). Por lo tanto cuando nos referimos al sector público en España, se ha de considerar, que este sector se encuentra puntualizado en torno a toda esta cantidad de entidades mencionadas y cuya concepción suele encontrarse alineada alrededor de la utilización práctica realizada por los economistas (también para referirse a datos estadísticos), para hacer mención a temas tan variopintos como pueden ser la cantidad de empleados que ocupa en comparación con los que componen otros sectores como el privado dentro de la economía, o bien para calcular el gasto público del país y su repercusión sobre el Producto Interior Bruto. Mientras que, cuando se está tratando el tema referente a las administraciones públicas, se está hablando de un conjunto de organismos y de entidades (sin entrar a confundirlas con empresas, fundaciones o sociedades pertenecientes a los ámbitos públicos)<sup>2</sup>.

## **2. DESCENTRALIZACIÓN: REALIDAD JURÍDICA Y REALIDAD POLÍTICA**

La Administración pública española se encuentra singularizada por la organización descentralizada de la misma, y por su estrecha vinculación con la realidad política y jurídico constitucional del conjunto del país (tanto es así que la mera consideración del Estado como autonómico o la presencia dentro del sistema de convivencia instaurado tras la transición a la democracia del país de una "crisis del modelo constitucional" vigente hasta la fecha-circunstancia que se ha ido agravando con las sucesivas proposiciones por parte de algunos grupos políticos por reformarlo, y en algunos casos extremos, incluso con eliminarlo- ha ido trascendiendo notablemente sobre el desarrollo de las actuaciones de la administración). Descentralización quiere decir, que frente a la situación del antiguo régimen franquista en la que predominaba una centralización de los poderes del Estado (cuestión que sigue dándose en algunos países de nuestro entorno democrático), la realidad, no solo política, sino también administrativa de la España contemporánea, se distingue por su enorme (en ocasiones excesiva) descentralización en atención a las Comunidades Autónomas, y en un grado inferior (aunque no por eso menos relevante), a la administración de carácter local<sup>3</sup>.

---

alrededor de unas dos mil trescientas sesenta y cuatro entes públicos fueron desde la reforma celebrada en el año 2013, hasta el año 2016, suprimidas, y que no obstante, han sido tenidas en cuenta por parte del Inventario de Entes públicos de España, el cual las ha sumado y tenido en cuenta a la hora de considerar el número de entes públicos existentes en España.

<sup>2</sup> Sánchez Morón, M. (2018). Las Administraciones Españolas. Edición Tecnos.

<sup>3</sup> Sánchez Morón, M. (2018). Las Administraciones Españolas. Edición Tecnos. Tal como se nos muestra en esta obra citada, en los comienzos del nuevo régimen democrático, se podían apreciar en nuestro suelo una situación según la cual el ochenta y cinco por ciento del personal público se

M+A. Revista Electrónica de Medio Ambiente  
2020, Volumen 21, número 1: 102 - 121

Como bien se ha remarcado, la situación actual de la administración pública española, ha ido trasformándose en estas últimas décadas (tras la entrada de la democracia y también, tras la correspondiente aprobación de la Constitución en el año 1978, que favorecería aunque no mediante un reconocimiento expreso, un nuevo modelo estatal totalmente diferente al que le precedía), constituyéndose y estructurándose su situación de tal forma que el Estado cuenta con su propia administración general al igual que las Comunidades Autónomas cuentan con las suyas propias, con la diferencia, de que el propio Estado ha ido disminuyendo progresivamente sus distintas administraciones a favor de estas últimas, de las Comunidades Autónomas (traspasándoles parte de sus recursos humanos, económicos, y físicos, amén de numerosas potestades y cometidos). En consideración a esta coyuntura, el curso final de la administración en España, ha ido materializándose en una gestión cada vez mayor de las Comunidades Autónomas, llegándose a atribuírselas en nuestro suelo de dos competencias esenciales para el funcionamiento del aparato del Estado, que corresponden en primer lugar con la educación (al margen de la que concierne con la de nivel universitario), y en segundo lugar, la competencia que tiene que ver con la sanidad. Cuestiones todas ellas que demuestran el paso de un Estado centralizado (el concerniente con el Estado de la dictadura franquista, en el que existían un consolidado sistema de agencias, oficinas, y de actuaciones asistenciales que desempeñaban sus funciones en los territorios provinciales), a la constitución de un Estado social y democrático de derecho, autonómico y descentralizado (en el que les ha sido lentamente otorgada a los poderes periféricos legalmente reconocidos en la Constitución y en los distintos Estatutos de Autonomía, distintas competencias y funciones anteriormente pertenecientes en exclusiva al Estado)<sup>4</sup>.

---

encontraba a manos de la denominada Administración General del Estado, lo que contrastaría sensiblemente con la realidad actual en la que los organismos de naturaleza pública (tales como las entidades empresariales de carácter público, las agencias, o los Institutos) y la administración (catalogada como civil), sujetos a la competencia de la Administración del Estado no llega ni aun a doscientos cuarenta mil, ya que en los momentos actuales las administraciones correspondientes con el Estado ni siquiera llega a alcanzar el veintiuno por ciento de empleados (a los que habría que considerar dentro de este porcentaje al conjunto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado). Sin embargo al observar a los empleados que ocupa la administración de las Comunidades Autónomas, hay que considerar como estas disponen del algo más del cincuenta por ciento de estos empleados (de los que además se sobrepasa la presencia en manos de estas de casi la mitad de empleados públicos españoles, entre los que se encuentran los trabajadores de la educación, funcionarios, y los empleadores de la sanidad).

<sup>4</sup> Sánchez Morón, M. (2018). *Las Administraciones Españolas*. Edición: Tecnos. La construcción del Estado democrático iría acompañado de una serie de disputas competenciales que recaían en una gran variedad de materias vinculadas estrechamente con las actuaciones de la administración. Así de esta manera las diferentes autonomías fueron reclamando para sí, el traspaso de cuestiones tan diversas como serían los servicios públicos de diversa índole, la materia de seguridad de la ciudadanía, la gestión de servicios públicos de importancia relevante, las cuestiones referentes a los cuerpos de policía, así como otras muchas competencias de gran trascendencia para el desarrollo de la ciudadanía. No obstante, tal como nos muestra el autor citado, quizá dentro de este proceso constructivo del Estado (el cual contó con defensores y oros muchos detractores), la cuestión que más reticencia suscitaría respecto al funcionamiento de las administraciones, sería (al margen de los conflictos competenciales señalados), el aspecto relacionado con la aparición de ciertas desigualdades a la hora que los ciudadanos recibiesen las prestaciones correspondientes a manos de la administración. De esta forma desde el primer momento se fueron observando ciertas injusticias en cuanto que algunos ciudadanos disponían de unos derechos en relación a las zonas territoriales en las que la administración tuviera que prestar sus servicios públicos, que sin embargo carecían el resto de personas por el mero hecho de encontrarse en una Comunidad Autónoma distinta (injusticias y desigualdades entre las que destacan los ejemplos aportados por este autor, en el que prestaciones directamente vinculados con la sanidad eran considerados como servicios diferentes en cuanto se realizaran en una u otra autonomía, ya que dependiendo del territorio español en el que un ciudadano

En términos generales, las Administración Pública se ordena en torno a unas estructuras consideradas como fundamentales para el buen funcionamiento del Estado y los diferentes componentes en los que se organiza (en este supuesto los Gobiernos de turno necesitan disponer de una organización adecuada para ejecutar las disposiciones y órdenes que conforman los diferentes programas políticos en los que se basan sus promesas de gobierno). La Administración Pública de manera genérica se conceptualiza por tanto como un instrumento de naturaleza organizativa predispuesto para ser empleado bajo la dirección de los Gobiernos (democráticamente elegidos), para que cumplan el mandato de conseguir satisfacer los distintos intereses de carácter y extensión pública. Es decir la Administración Pública entendida como una estructura que debido a la gran diversidad de recursos humanos y económicos al servicio, subordinación y dependencia de los gobiernos electos, se configura como una enorme organización compleja (principalmente en cuanto que es al propio Gobierno al que se le atribuye

---

se encontrase podría disponer y disfrutar de servicios sanitarios diferentes, variando las posibilidades y la asistencia de una a otra Comunidad Autónoma. También el autor resalta los problemas ocasionados en algunas de las Comunidades Autónomas con lenguas cooficiales respecto a ciertos accesos para empleados públicos, en los que se exigía un conocimiento previo de la lengua cooficial propia de ese territorio, en detrimento de los castellano hablantes). Aunque quizá la aportación más sobresaliente de este autor sea, el mostrar dentro de las disposiciones constitucionales mostradas en el artículo 138 de la Carta Magna, en el que se nos muestra como «1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. 2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales»; así como en el artículo 139 de la Constitución en el que se fija como «1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. 2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español»; un conjunto de disposiciones normativas que albergan dentro de su contenido constitucional, formulas que en su aplicación legal sirven como verdaderos instrumentos prácticos, para disminuir incluso evitar las posibles desigualdades de derechos que puedan llegar a producirse entre ciudadanos de los distintos territorios de la nación española. De igual forma dichos preceptos sirven como instrumentos jurídicos capaces de garantizar en condiciones de igualdad los distintos servicios administrativos independientemente de la zona española en la que se encuentren. En definitiva, y al margen de las posibles medidas legislativas con las que el Estado puede disponer mediante su legislación propia, y que se traducen en una serie de derechos básicos y de servicios prestacionales, a las que cualquiera de los ciudadanos del país puede acceder al margen de cual sea el ente administrativo encargado de dispensar, el Estado debe de procurar que dentro de su territorio se consolide una cohesión social y económica equiparable en el conjunto de los territorios del país, para que sus ciudadanos no se vean afectados por la actuación de la administración pública, en el sentido de que esta pueda llegar a realizar sus servicios de manera desigual e injusta entre los diferentes habitantes del territorio de la nación ( cuestiones todas ellas que se han visto reforzadas con la entrada de España en la Unión Europea, ya que los esfuerzos comunitarios también han mostrado su predisposición a que se refuercen aquellos principios según los cuales los ciudadanos sean tratados de igual forma por parte de las administraciones, con independencia de sus lugares de procedencia, sus vecindades, o lugar en los que residen). Por último, se debe de hacer mención a que para lograr dichos objetivos de igualdad, en nuestro sistema descentralizado se debe de asegurar que el conjunto de la administración de las Comunidades Autónomas respeten tanto la legislación emanada de sus respectivos parlamentos autonómicos, y además que cumplan con la normativa estatal (cuyo impulso máximo encuentra sustento en los gobiernos democráticamente elegidos a nivel estatal, y que como es frecuente suelen encontrar posiciones contrapuestas a los gobiernos establecidos en las diferentes Comunidades Autónomas). Las Administraciones públicas tienen la responsabilidad de conseguir lograr en aras del interés común, la prestación de sus servicios (amén de la mejora de los mismos), cumpliendo con el reparto competencial existente entre las distintas administraciones, y logrando que entre todas ellas exista una cooperación eficiente y práctica. Solo así se podrá lograr alcanzar el propósito último de un buen y correcto funcionamiento de todas las administraciones presentes en el suelo nacional (valorándose la circunstancia según la cual, ni la legislación vigente, ni los instrumentos financieros, suelen ser bastante para garantizar que dicho funcionamiento sea el consecuentemente debido).

la potestad de decretar las diferentes instrucciones y orientaciones de carácter político en las que han de insistir el conjunto de la Administración Pública). En este sentido tanto la Administración como el Gobierno componen el denominado poder ejecutivo, que en el caso español debido a las notas distintivas de su peculiar forma de organización política (España de las Autonomías), pueden distinguirse de un lado la Administración Pública del Estado y del otro la Administración Pública propia de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local (esta última conformada por el ayuntamiento y por la Diputación)<sup>5</sup>. Estas estructuras inciden de forma muy importante en la configuración y génesis del Tercer Paisaje, y por lo tanto en el fracaso del logro de la Sostenibilidad Ambiental.

### 3. BASES CONSTITUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN: "CONSTITUCIONALIDAD" DE LA SOSTENIBILIDAD

La Administración encuentra su soporte jurídico Constitucional, en los preceptos que la Norma Fundamental dispone sobre los ámbitos organizativos y funcionales que la Administración debe de seguir, acorde a una serie de ejes básicos regulados dentro de su Título IV (rubricado: Del Gobierno y la Administración)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Tola Rúa, M.Á. (2006). Estudio de la Constitución Española y del Procedimiento Administrativo para Personas sin Conocimientos Jurídicos. Editorial: MAD. Sevilla. En relación a lo que la Constitución española muestra dentro de su Título IV denominado bajo la rúbrica: Del Gobierno y la Administración, al Gobierno se le entiende que le corresponde ejercer el denominado Poder Ejecutivo (encabezado por el Presidente del Gobierno de turno), contando para ello con un instrumento denominado como Administración Pública, la cual estando directamente al servicio del Gobierno (o Consejo de Ministros), hace que las decisiones de los gobiernos electos sean convenientemente efectivas.

<sup>6</sup> Constitución Española de 1978. Título IV: Del Gobierno y la Administración. La Norma Fundamental, recoge dentro de este título las directrices básicas de la Administración Pública, y en concreto en una serie de artículos que son: El **artículo 103** en el que se dice que «1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. 2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley. 3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones». El **artículo 104** en el cual se muestra como «1. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. 2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad». El **artículo 105** según el cual « La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado». Al igual que el **artículo 106** en el que se dictamina que «1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican. 2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos». Y por último el **artículo 107** según el cual se muestra como « El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia». Agrupándose de esta forma dentro de nuestro Texto Fundamental, los fundamentos primordiales de la susodicha Administración Pública, y que se resumen en una serie de finalidades (que tal como se recoge en el artículo anteriormente citado 103 de la Constitución se concentra en uno principal, que es, que la Administración Pública debe de servir "con objetividad los intereses generales" y por lo tanto a los intereses del conjunto de la ciudadanía. Siguiendo el trabajo de Miguel Ángel Tola Rúa titulado Estudio de la Constitución Española y del Procedimiento Administrativo para Personas sin

M+A. Revista Electrónica de Medio Ambiente  
2020, Volumen 21, número 1: 102 - 121

Mención fundamental, en el estudio de la realidad jurídico constitucional del Estado Autonómico en el que nos encontramos, es destacar una serie de objetividades legales, apreciadas no solamente por encontrar cabida dentro de nuestro Texto Constitucional de 1978 (cuestión que sin lugar a dudas se da), sino porque además sirven de base, de sustento al funcionamiento de las entidades históricas y culturales reconocidas dentro del articulado de la mencionada Carta Magna (y por ende del conjunto organizativo del que se compone el Estado).

En la Constitución Española de 1978, se consolidaron por parte del constituyente de finales de los años setenta, un conjunto de postulados, cuyo resultado fundamental quedaría patente en una serie de artículos de dicha norma jurídica.

Partiendo de la redacción de manos del jurista Enrique Tierno Galván, del **Preámbulo** constitucional, en el que se albergaba que «*La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: [...] Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones*»; y siguiendo por **artículos como el 143**, en el que se muestra como «*1. En el ejercicio del **derecho a la autonomía** reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con **características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica** podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos. 2. La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna*

---

Conocimientos Jurídicos. Publicado en la Editorial MAD; se comprende como los principios de la Administración se incardinan a conseguir que su actividad sea realizada con objetividad (esto es de manera imparcial y neutral), eficazmente, con sumisión plena al derecho y a las leyes (es decir bajo el tradicionalmente conocido como principio de legalidad), y contando para ello con la participación de la ciudadanía. De igual forma el articulado de la Norma Fundamental establece que la Administración debe de configurarse por medio de una serie de principios concernientes con su modo de organizarse. Una organización que tal como se ha mostrado ha de ser descentralizada (para que de esta forma las decisiones sean tomadas de la manera más cercana posible a la ciudadanía). También ha de estar coordinada (para que se consiga lograr una actuación lo más conjuntamente posible dentro de la diversidad de órganos de los que se encuentra compuestos la Administración Pública). También ha de realizarse de forma desconcentrada (para que las competencias sean ejercitadas lo más posiblemente cerca de los ciudadanos). Y además ha de ser jerárquica (y por lo tanto cumpliéndose con un principio fundamental para la Administración, esta ha de adecuarse de tal forma que el órgano de la Administración de rango o nivel jerárquicamente inferior, obedezca a los dictámenes que le establezca los órganos jerárquicamente superiores). De igual forma en estos preceptos constitucionales se establecen cuestiones tan significativas como son los distintos controles a los que la Administración se encuentra sometida, figurando el Poder Judicial ( y en concreto los Tribunales de Justicia), el encargo de comprobar de manera controlada la legalidad de las actuaciones de la Administración, la potestad reglamentaria , o que dicha actuación se someta correctamente a la finalidad que en último caso justifica la acción de la Administración. Por otro lado la Constitución establece la responsabilidad que en todo caso somete la actuación de la Administración Pública, y esencialmente cuando a través del artículo enunciado 106 de la Norma Fundamental, queda garantizada la posibilidad de que los ciudadanos sean indemnizados en todos aquellos supuestos en los que se logre demostrar el perjuicio vivido por ellos.

de las Corporaciones locales interesadas. 3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años»; así como el **artículo 144 de la Constitución**, en el que se expone que « Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, **por motivos de interés nacional**: a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143. b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial. c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143»<sup>7</sup>; se pueden desprender una serie de consecuencias esenciales para el entendimiento del Estado Autonómico en general, y en particular del desenvolvimiento de la materia referida al urbanismo y a la ordenación del territorio que posteriormente se analizara dentro de estas líneas.

A raíz de estas disposiciones (enunciadas en los artículos arriba referenciados), se contempla como el Estado actual de las Autonomías, es fruto de la admisión (jurídico constitucional) dentro del territorio nacional de una serie de pueblos que conforman España ("de la variedad de los pueblos de España"), y de la pretensión por protegerlos (tanto desde sus distintos ámbitos culturales, e históricos, como sus entornos patrimoniales y económicos). Dentro de ese reconocimiento a la "variedad de los pueblos de España", y de esa pretensión por protegerlos, es en donde la constitución se sirve para instaurar el principio general de la existencia de "características históricas, culturales, y económicas comunes" (art.143 CE), y de la "entidad regional histórica" como parte esencial en la que la autonomía política encuentra su principal justificación y fundamento (considerando eso si, la aceptación constitucional, a la excepción por la que se autoriza vía artículo 144, a que se creen Comunidades Autónomas que previamente no cumplan con esas condiciones, y que pese al carácter extraordinario de ese reconocimiento, se sustente por la premisa del anteriormente mencionado "interés general"). A su vez dentro del Título VIII de la Constitución española, fueron incorporándose dos tipos de "técnicas jurídicas", para que esa intencionalidad constitucionalmente explicada (consistente en el reconocimiento por parte del Texto Constitucional de "entidades culturales e históricas con propia entidad" que conforman las denominadas Comunidades Autónomas), no se encontraran delimitadas y constreñidas a la mera expresión de voluntad (carente de toda utilidad práctica), y que se materializaría: en primer lugar a través del calificado como reparto de competencias (con la consiguiente aceptación de una serie de competencias-o poderes- por parte de cada una de las Comunidades Autónomas para que estas pudieseran asumir la labor anteriormente descrita, destinada a defender y proteger cada uno de los diferentes intereses que les son propios); y en segundo lugar a través de otra técnica complementaria como es la fundamentada en la instauración por parte de las Comunidades Autónomas de un conjunto de sistemas de carácter institucional y de condición propia, para que estas puedan desempeñar las susodichas competencias (o poderes), lo que en resumidas cuentas ha venido a admitirse como la "organización de los poderes" de cada autonomía. Es aquí, en esta determinación competencial perteneciente a las diferentes instituciones del Estado, y en la concreción de los cometidos de cada una de las Comunidades Autónomas por

---

<sup>7</sup> Constitución española de 1978.

medio del reparto de competencias, en donde descansan los pilares esenciales que conceptualizan el denominado como Estado de las Autonomías<sup>8</sup>.

Sin lugar a dudas, para entender la organización territorial del Estado su análisis, no se puede limitar al mero estudio de la división competencial existente entre los poderes del Estado central, y los propios de cada una de las Comunidades Autónomas (en su momento así establecidas), sino que además hay que comprenderla dentro de la articulación de una serie de principios básicos que deben de ser contemplados por parte del aparato institucional del conjunto del Estado, estos son el **principio de igualdad** que tiene que darse entre la totalidad de las diferentes autonomías, el **principio de unidad** respecto a lo que concierne al ámbito económico, el **principio de la denominada solidaridad**, o el importantísimo principio que convierte en iguales al conjunto de la ciudadanía (entre los derechos y las obligaciones que les conciernen); principios todos ellos que provienen del más fundamental de entre todos ellos para la permanencia del país, como es el principio de la Unidad<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> López Guerra, L; Espín, E; García Moriillo, J; Pérez Tremps, P; Satrústequi, M. (2010). Manual de Derecho Constitucional. Los Poderes del Estado. La Organización Territorial del Estado. Volumen II. Ediciones Tirant Lo Blanch. Octava Edición.

<sup>9</sup> Respecto a esta cuestión resulta interesante recordar, en consonancia con la obra de los autores: López Guerra, L; Espín, E; García Moriillo, J; Pérez Tremps, P; Satrústequi, M. (2010). Titulada Manual de Derecho Constitucional. Los Poderes del Estado. La Organización Territorial del Estado. Volumen II. Ediciones Tirant Lo Blanch. Octava Edición; como estos, establecen, y analizan en concordancia con los postulados recogidos en nuestra Ley de Leyes de 1978, como la Constitución reconoce dentro de su articulado aspectos tan relevantes como son: la **Unidad** y la **solidaridad**, siendo en su **artículo 2** en donde señala que «*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*»; pronunciándose respecto a esta cuestión en el sentido de que junto a los principios que estructuran el actual Estado autonómico en el que nos encontramos (estos son los referentes a los ya mencionados principios de autonomía, y el fundamental principio de unidad), se puede observar como el Texto Constitucional contiene entre sus líneas un principio que aunque predicable principalmente entre las nacionalidades y regiones reconocidas en dicho texto, alcanza una relevancia esencial, para el entendimiento y la adecuada comprensión de un país como es España, en el que dentro del enunciado constitucional referido a la unidad, quedan integrados el conjunto de poderes públicos (tanto los correspondientes al Estado central, como a los que conciernen a las distintas Comunidades Autónomas en su día constituidas). De igual modo dicho principio de solidaridad, ha sido interpretado por parte del máximo intérprete de la Constitución como un principio, según el cual se expresa que «En la misma línea, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, que lleva como corolario la solidaridad entre todas ellas, se da sobre la base de la unidad nacional (art. 2). Dicha autonomía queda vinculada, para cada una de las entidades territoriales, como ya se ha señalado, a la gestión de sus respectivos intereses (art. 137); principio éste que figura significativamente a la cabeza de los «principios generales» que informan la organización territorial del Estado, que en los capítulos siguientes se regula en los niveles de la Administración local y de las Comunidades Autónomas. Aunque las Comunidades Autónomas no son ni pueden ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno (arts. 97, 155), llamado asimismo prioritariamente a velar por la efectiva realización del principio de solidaridad (art. 138), junto a las Cortes Generales (art. 158.2). Sin dejar, como es obvio, de participar en la vida general del Estado, cuyo ordenamiento jurídico reconoce y ampara sus Estatutos como parte integrante de su ordenamiento jurídico (art. 147.1 ), las Comunidades Autónomas, como corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera y límite de su actividad en cuanto tales los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales»( **Sentencia 25/1981, de 14 de julio**); por lo tanto dentro de la unidad (que como se ha mostrado integraría al conjunto de los poderes públicos), entendida como un "todo", cada una de las diferentes partes, deben de ejercer sus funciones en consonancia con sus propios intereses (pero no de los suyos propios-que también-, sino en consideración a los intereses propios de las demás partes), dando lugar a una colaboración complementaria y carente de contraposición alguna (o al menos así debería de ser, luego en la práctica, respecto a muchas materias que en estos momentos no se pasaran a analizar, la realidad

normalmente se alega de dicha predisposición jurídica-constitucional). De que dicho principio de solidaridad se haga efectivo, depende en gran parte el que pueda ejercitarse y materializarse otro de los citados principios, me refiero al **principio de la unidad económica**, el cual en consonancia con el artículo 138 de la Constitución en el que «1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. 2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales», así como en el artículo 139 del Texto Constitucional en el que se muestra que «1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. 2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español»; y por último en el artículo 158 de la Ley de Leyes por el que se expone que «1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. 2. Con el fin de **corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación** con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso», de forma parecida que en el artículo 157.1.C de la Constitución en el que se muestra que «1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por: c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado»(aspectos estos últimos, me refiero al concerniente con el Fondo de Compensación aludido, que se rigen por la regulación contenida en la Ley 22/2001, de los Fondos de Compensación Interterritorial); es decir la unidad estatal parte desde los comienzos del mismo Estado Autonómico, de la presencia de una reconocida unidad económica que comprenda la desaparición de las delimitaciones fronterizas internas y la creación de unas únicas delimitaciones fronterizas económicas, que entre otras cuestiones comprendan la dimensión externa de la susodicha unidad económica. En este aspecto cabe reseñar como el principio de unidad (brevemente aquí referenciado), trasciende respecto al reparto competencial entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas referidas a la temática económica, actuando dicho principio de unidad económica como una delimitación clara entre la práctica de la potestad competencial ( y que permite a su vez, eludir su propia deformación) correspondiente a las Comunidades Autónomas y al Estado( no obstante, a las Comunidades Autónomas no se las priva, a tenor de dicho principio de poder contar, y por lo tanto asumir, con sus propias competencias en materia económica, ya que lo que se demuestra con este principio, es que al Estado de las Autonomías en el que nos encontramos se le precisa y se le demanda, que respetando el desarrollo de políticas marcadamente propias dentro de su seno, tanto las acciones de carácter económico estatales y autonómicas se hallen en un estado adecuado de organización tal, que eviten por todos los medios que dicha unidad pueda ser quebrantada). De la misma manera los autores mencionados tratan con gran precisión la cuestión concerniente a **la igualdad reconocida respecto a los derechos y las obligaciones de la ciudadanía**, y es que tal como nos indican, el Estado en su representación de la mencionada unidad, tiende a transcribir dicha unidad a través de la apreciada y valorada igualdad, la cual tanto en artículos como el 139 de la Constitución en el que «1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. 2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español»; o en el importantísimo artículo 14 de la Carta Magna, que muestra como « Los españoles son **iguales** ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social»; o uno de los ejes principales, y que orienta el sentido de los contenidos de la Ley de Leyes como es el artículo 9 según el cual «1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. 2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la **igualdad** del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. 3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos»; conformándose así todo un conglomerado de dictámenes constitucionales que refuerzan aún más si cabe, la relevancia de la susodicha igualdad. **Igualdad**, que por otro lado también ha sido predicada respecto a las relaciones que vinculan necesariamente a las **diferentes Comunidades Autónomas**, ya que en virtud de lo recogido en el anteriormente citado artículo 138 de la Constitución, las diferentes Comunidades Autónomas tienen

#### 4. EL MARCO LEGAL DEL REPARTO COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Realizada las puntualizaciones pertinentes respecto al funcionamiento del Estado de las Autonomías, base del modelo territorial de nuestro país, hay que precisar aún con más ahínco la puesta en marcha, el marco legal, sobre el cual se desliza el reparto de competencias llevado a término entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Este proceso podemos decir "competencial" se puede resumir en cinco breves pero complejos pasos, en los cuales tiene lugar la repartición de las aludidas competencias: **1)** En ausencia dentro del articulado constitucional de concreción específica que determine el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, este queda sujeto al denominado principio dispositivo, según el cual se permite que cada una de las Comunidades Autónomas (vía Estatuto de Autonomía), asuma las correspondientes competencias de las que va a poder reparar (lo que en la práctica ha dado pie a que se observen disparidades entre las distintas Comunidades Autónomas constituidas, debido a las competencias diversas que unas han asumido y otras por el contrario, no). **2)** Pese a esta ausencia de pronunciamiento específico por parte de la Carta Magna (esta falta de fijación concreta del correspondiente reparto competencial), la Constitución Española de 1978 albergaría en su texto; Título VIII, artículo 149<sup>10</sup>, una

---

que poder equilibrar una indisoluble uniformidad respecto a las diversas materias organizativas, económicas, competenciales, entre otras. Cuestión que ha sido aplicada por parte de la jurisprudencia, al dictaminar enunciados incardinados a expresar que « *El art. 138.2 CE cuando proclama que las diferencias entre los Estatutos de Autonomía "no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales" no está imponiendo una homogeneidad absoluta en dichos ámbitos, pues ello iría contra el criterio del apartado 1 del mismo artículo, que configura al principio de solidaridad como instrumento para alcanzar un "equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español". Por tanto, lo que **la Constitución proscriben son las diferencias que carezcan de justificación objetiva y razonable, conllevando beneficios que otras Comunidades Autónomas, en las mismas circunstancias, no podrían obtener***»( Sentencia 31/2010); con lo que se respalda la idea según la cual, la autonomía que reconoce la Carta Magna no sea empleada de manera tal que de lugar a que se produzcan y se favorezcan a circunstancias que promuevan privilegios a ciertas Comunidades Autónomas, en detrimento de otras distintas.

<sup>10</sup> Constitución española de 1978. Publicado en: «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, páginas 29313 a 29424 (112 págs.) Sección: I. Disposiciones generales. Departamento: Cortes Generale. Referencia:BOE-A-1978-31229. Consultado en Permalink ELI: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)). En concreto dentro de este artículo 149.1 y.2 del Texto Constitucional, contempla y enumera en una lista las distintas competencias que le pertenecen en exclusiva al Estado, mostrándonos como «**1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:** 1.<sup>a</sup> La regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. 2.<sup>a</sup> Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. 3.<sup>a</sup> Relaciones internacionales. 4.<sup>a</sup> Defensa y Fuerzas Armadas. 5.<sup>a</sup> Administración de Justicia. 6.<sup>a</sup> Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas. 7.<sup>a</sup> Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. 8.<sup>a</sup> Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial. 9.<sup>a</sup> Legislación sobre propiedad intelectual e industrial. 10.<sup>a</sup> Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior. 11.<sup>a</sup> Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros. 12.<sup>a</sup> Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la

M+A. Revista Electrónica de Medio Ambiente  
2020, Volumen 21, número 1: 102 - 121

enumeración de aquellas competencias que le correspondería al Estado, mientras que se dejaba a disposición de las Comunidades Autónomas, vía artículo 148 de la Constitución<sup>11</sup>, y a través por supuesto de sus correspondientes Estatutos de

---

hora oficial. 13.<sup>a</sup> Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. 14.<sup>a</sup> Hacienda general y Deuda del Estado. 15.<sup>a</sup> Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. 16.<sup>a</sup> Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos. 17.<sup>a</sup> Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. 18.<sup>a</sup> Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas. 19.<sup>a</sup> Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas. 20.<sup>a</sup> Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves. 21.<sup>a</sup> Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación. 22.<sup>a</sup> La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial. 23.<sup>a</sup> Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. 24.<sup>a</sup> Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma. 25.<sup>a</sup> Bases de régimen minero y energético. 26.<sup>a</sup> Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos. 27.<sup>a</sup> Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas. 28.<sup>a</sup> Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas. 29.<sup>a</sup> Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica. 30.<sup>a</sup> Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. 31.<sup>a</sup> Estadística para fines estatales. 32.<sup>a</sup> Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. 2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas». Competencias todas ellas, que como se van a ir desgranando tienen algunas que otras peculiaridades determinadas (y, entre otras, que no contemplan ni la Ordenación del Territorio, ni el Urbanismo).

<sup>11</sup> Constitución española de 1978. Publicado en: «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, páginas 29313 a 29424 (112 págs.) Sección: I. Disposiciones generales. Departamento: Cortes Generale. Referencia: BOE-A-1978-31229. Consultado en Permalink ELI: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)). En el que se recoge por medio de este artículo 148 de la Ley de Leyes, como «**1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:** 1.<sup>a</sup> Organización de sus instituciones de autogobierno. 2.<sup>a</sup> Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local. **3.<sup>a</sup> Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.** 4.<sup>a</sup> Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio. 5.<sup>a</sup> Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable. 6.<sup>a</sup> Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. 7.<sup>a</sup> La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. 8.<sup>a</sup> Los montes y aprovechamientos forestales. 9.<sup>a</sup> La gestión en materia de protección del medio ambiente. 10.<sup>a</sup> Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales. 11.<sup>a</sup> La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial. 12.<sup>a</sup> Ferias M+A. Revista Electrónica de Medio Ambiente 2020, Volumen 21, número 1: 102 - 121

Autonomía la posibilidad de asumir determinadas competencias (recordemos que a tenor del artículo 147.2. d de la Constitución se dictamina que «*Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas*», se pone de manifiesto como, no es el Texto Constitucional el que prefija el reconocimiento de competencias por parte de las Comunidades Autónomas, sino que estas han de ser asumidas por las mismas). **3)** Se considera a tenor del artículo 150.2 de la Carta Magna que establece textualmente que «*El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado*»; es decir la posibilidad que a través de unas "leyes concretas" (leyes orgánicas) se pueda realizar transferencias de competencias consideradas como adicionales a manos de las diferentes Comunidades Autónomas (así como delegar en estas, facultades que correspondiendo a temáticas de titularidad estatal, puedan ser susceptibles de materializarse por dicha delegación)<sup>12</sup>. **5)** Finalmente dentro de este proceso de

---

interiores. 13.<sup>a</sup> El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. 14.<sup>a</sup> La artesanía. 15.<sup>a</sup> Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma. 16.<sup>a</sup> Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma. 17.<sup>a</sup> El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma. 18.<sup>a</sup> Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. 19.<sup>a</sup> Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio. 20.<sup>a</sup> Asistencia social. 21.<sup>a</sup> Sanidad e higiene. 22.<sup>a</sup> La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica. 2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149». Enumeración que como se ha ido mostrando en las líneas anteriores, quedan sujetas (las materias), al Estatuto de Autonomía (que como norma fundamental básica de la Comunidad Autónoma), se configura como un instrumento (en el que habría que considerar alguno más), esencial para poder materializar dicha asunción de competencias por parte de cada Comunidad Autónoma, para que de este modo pueda cumplirse lo que nuestro Tribunal Constitucional ha considerado en el sentido de «El Estatuto de Autonomía dota, además, de competencias propias a la Comunidad Autónoma por él constituida y de la que es norma institucional básica. Tiene, pues, una función de atribución competencial que define, por un lado, un ámbito privativo de normación y de ejercicio del poder público por parte de la Comunidad Autónoma (eventualmente ampliable con competencias ex art. 150 CE que no le serán, por tanto, propias), y **contribuye a perfilar, por otro, el ámbito de normación y poder propio del Estado**»(Sentencia 31/2010, Caso Estatuto de Autonomía de Cataluña), sin que por ello se le atribuya específicamente competencia alguna al Estado.

<sup>12</sup> Constitución española de 1978. Publicado en: «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, páginas 29313 a 29424 (112 págs.) Sección: I. Disposiciones generales. Departamento: Cortes Generale. Referencia:BOE-A-1978-31229. Consultado en Permalink ELI: [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)). De hecho este artículo 150 de la Carta Magna, de manera más completa establece que «**1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas. 2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado. 3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad**». Añadiéndose así la posibilidad de poder atribuir a las Comunidades Autónomas, por parte

M+A. Revista Electrónica de Medio Ambiente  
2020, Volumen 21, número 1: 102 - 121

repartición competencial, se contempla aquella situación en la que el Estatuto de Autonomía de una determinada Comunidad Autónoma, no contemple la asunción concreta de una determinada competencia, o bien cuando dicha competencia no ha sido transferida, entonces es cuando se entiende que la competencia en cuestión le corresponderá por tanto al Estado, siendo la propia constitución en la que pronunciándose en tal aspecto muestra dentro de su artículo 149.1.3 que «1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:[...] 3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas», conformándose por tanto la realidad según la cual las competencias de las Comunidades Autónomas son entendidas como unas competencias de "atribución" (en concreto las que se encuentran específicamente expuestas bien sea a través de sus correspondientes Estatutos de Autonomía, bien por medio de esas leyes que contempladas por la Constitución son consideradas como de "transferencias"), y en donde la denominada "cláusula residual" se encuentra evidenciada en favor del Estado (el cual es el competente en aquellas materias que no han sido asumidas por parte de los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas)<sup>13</sup>.

## **5. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO: EL MARCO COMPETENCIAL**

A partir de los trabajos de los profesores Mariano López Benitez, Diego J. Vera Jurado, y Javier Barnes, según los cuales cabría diferenciar en cuanto a la repartición de competencias se refiere (entre el Estado y las Comunidades Autónomas) un tratamiento separado del Urbanismo por un lado de la Ordenación del Territorio por el otro, puesto que para lo que para algunos parece representar (y así se representa en la realidad) una competencia en el caso de la Ordenación del Territorio de una naturaleza determinada, que comprende en cuanto a su objeto una gran variedad de contenidos, que a su vez se le atribuye el encuadramiento de aspectos tales como son la utilización más adecuada de los usos de aquellos recursos localizados en los suelos, en los subsuelos, en la atmósfera o como parte de los recursos hídricos, y que además es entendido como un destacado componente de cohesión, incardinado a alcanzar un equilibrio lo más perfectamente posible entre las diferentes partes de los territorios sujetos a la ordenación correspondiente (y que por el propio sentido de su significado incluye un terreno que traspasa al mero ámbito del municipio)<sup>14</sup>. Podría incluso contrastar

---

de las Cortes Generales, facultades de dictar para si mismas, normas de carácter legislativo. También se establece la posibilidad de que sea el Estado el que dicte leyes que establezcan principios para armonizar las disposiciones normativas procedentes de las Comunidades Autónomas (aunque se les halla atribuido específicamente esa competencias a estas), aunque condicionándolo eso sí al interés general.

<sup>13</sup> López Guerra, L; Espín, E; García Moriillo, J; Pérez Tremps, P; Satrústequi, M. (2010). Manual de Derecho Constitucional. Los Poderes del Estado. La Organización Territorial del Estado. Volumen II. Ediciones Tirant Lo Blanch. Octava Edición.

<sup>14</sup> López Benitez, M; & Vera Jurado, D.J. (2005). La Ordenación del Territorio (Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia). Revista jurídica de Navarra. Nº 40. Págs. 163 a la 202. ISSN 0213-5795. Dichos razonamientos se sustentan por los pronunciamientos contenidos en

la jurisprudencia y en la que los autores citados se apoyan para poder afirmar sus deducciones concernientes con las competencias, significados y alcances que infieren la materia concerniente con la Ordenación del Territorio. En este sentido los autores citados se sirven de una serie de sentencias entre las que se encuentran las siguientes: la **sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984, de 3 de Julio**, en la que se muestra textualmente como « La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio como ya ha declarado este Tribunal (Sentencia núm. 113/1983, fundamento jurídico 1). Esa concurrencia es posible cuando recayendo sobre el mismo espacio físico las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico[...]La competencia de ordenación del territorio y urbanismo (sin que interese ahora analizar la relación entre ambos conceptos) tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial»(F.J.2ª); de igual modo recogen la **sentencia 36/1994, de 10 de Febrero del Tribunal Constitucional** en el que de modo similar se interpreta que «Es cierto que no puede descartarse que la ordenación del territorio -que, como hemos dicho, es más una política que una concreta técnica y una política de enorme amplitud (STC 149/1991)- pueda afectar a otras materias, como son el medio ambiente y el dominio público estatal, pero no lo es menos que una hipotética invasión de las competencias estatales sólo puede estar en las disposiciones materiales concretas de la Ley -, sobre todo, de los concretos planes y normas de ordenación que de ella deriven-, pero no en un precepto que se limita exclusivamente a definir el objeto de la misma, situándola, correctamente, en el ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo [prosiguiendo con la intención de que se incorporen] todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio. De la mutiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio se sigue la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación (STC 149/1991), pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio. El ente competente en esta materia, al ejercer la actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial. El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, pues, condicionada por el ejercicio de esas competencias que afectan al uso del territorio; sin embargo, desde estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una actividad de ordenación de los usos del suelo. Como dijimos en la ya citada STC 149/1991 "para que este condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima, es indispensable ... que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá que atender en cada caso a cuál es la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad, o ilegitimidad"[...]En una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio este Tribunal ha destacado que el referido título competencial "tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial" (SSTC 77/1984 y 149/1991). Concretamente, en lo que aquí interesa y dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión y ejecución, el núcleo fundamental de esta materia competencial 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 mismo»(F.J.3). Dicho análisis competencial, y conceptual o valorativo de la Ordenación del Territorio prosigue con la alusión en este trabajo de la **Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de Julio** en la que se muestra en este sentido «Sobre el concepto mismo de ordenación del territorio son escasas las precisiones que se encuentran en nuestra doctrina. La STC 77/1984 (fundamento jurídico 2.º) se limita a afirmar que «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial», a lo que agrega la STC 56/1986 (que en concreto se refiere a la competencia sobre urbanismo, pero en términos perfectamente aplicables a la de ordenación territorial) que esa competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no puede impedir al Estado el ejercicio de sus propias competencias exclusivas (fundamento jurídico 3.º). Una consecuencia esta última por lo demás perfectamente obvia, pues como sucede en todos aquellos casos en los que la titularidad competencial se establece por referencia a una «política» (v. gr.: protección del medio ambiente, protección del usuario, etc.), y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública, tal competencia no puede ser entendida en términos tales que la sola incardinación del fin perseguido por la norma (o por el acto concreto) en tal política permita desconocer la competencia que a otras instancias corresponde si la misma norma o acto son contemplados desde otras perspectivas. De otra parte, y como también es obvio, la ordenación del territorio es, en nuestro sistema constitucional, un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a la simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquella competencia, sin que de ésta se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio[Destacándose

(aunque no tendría por que ser así, sino que más bien debería de comprenderse como un aspecto complementario), con aquellos trabajos en los que se recoge como el materia concerniente con el Urbanismo, las competencias que se desenvuelven entorno al Estado y las distintas Comunidades Autónomas, no se encuentra incluida respecto a esta materia como parte de una competencia compartida (el urbanismo no se encuentra comprendida como una competencia compartida), ya que si nos detenemos en el análisis de la competencia que corresponde a una determinada Comunidad Autónoma, debemos de incluir dentro de esta competencia aquellas que conciernen con las materias relativas a los modelos urbanos de la ciudad, o los modelos de territorio, mientras que si nos paramos a estudiar la competencia correspondiente al Estado, se verifica como a este le correspondería en relación a estas cuestiones, determinar un recuadro común por medio de factores específicos<sup>15</sup>. De manera específica se podría a tal respecto puntualizar como al Estado le compete la regulación de aquellos aspectos como son "las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad", "los regímenes de las valoraciones del suelo", aquellas "garantías de carácter general de la expropiación forzosa", así como "la responsabilidad patrimonial de la Administración" y las "cuestiones registrales"; dejándose por tanto a manos de las Comunidades Autónomas, aquella competencia de naturaleza exclusiva de Urbanismo, Ordenación del Territorio y de Vivienda(art.148.1.3º CE). Todas estas disposiciones se encuentran directamente relacionadas con el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, en el que mediante su **sentencia 61/1997, de 20 de Marzo** reconocería que:

---

en esta sentencia la definición aportada de la Ordenación del Territorio mostrándose como ] La ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio) el 23 de mayo de 1983, citada por muchos de los recurrentes, la define como «expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad»(F.J.1ª; y F.J.2 respectivamente); y en la **Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1998, de 2 de julio**, por la que se dictamina como «En suma, la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado ex art. 149.1 C.E. que afecten al territorio, teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos (STC 36/1994, fundamento jurídico 2º)»(F.J.3ª). Y finalmente los investigadores aquí mencionados, terminan por enunciar la **Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, de 19 de Febrero**, por la cual se establece que la «posibilidad de concurrencia de títulos competenciales sobre el mismo espacio lo que obliga a buscar las fórmulas que, en cada caso, permitan su concreta articulación. Por lo que a la coexistencia de las competencias autonómicas sobre ordenación del suelo y de las competencias estatales de carácter sectorial se refiere, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal»(F.J.30ª). En definitiva, estos autores lo que intentan realizar por medio del estudio de estas sentencias, es una actuación orientada a aclarar en que consiste los procesos competenciales de la España de las Autonomías, aplicadas eso si a la materia de la Ordenación del Territorio y del Urbanismo, pese a su dificultad, y la complejidad que apareja contar dentro de un mismo Estado con una gran diversidad de legislaciones procedentes de las distintas Comunidades Autónomas encargadas de enfrentar estas materias concernientes con la Ordenación del Territorio y el Urbanismo( lo que permite afirmar y denotar el enorme significado que alcanza dentro de esta realidad, os pronunciamientos del máximo intérprete de la Constitución, por medio de sus sentencias, cuya función a lo largo de estas décadas se ha orientado a conceptualizar y esclarecer algunas cuestiones relacionadas con estas materias).

<sup>15</sup> Barnes J. (2007). El reparto de competencias en materia de urbanismo. El vicio de incompetencia. Fundación Democracia y Gobierno Local. Serie: Claves del Gobierno Local. Nº 5. ISBN: 978-84-612-1516-4.

*«El orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 C.E. reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso. Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la C.E. es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto».*

A todas y cada una de estos aspectos (concernientes con la materia de la Ordenación del Territorio y el Urbanismo), me refiero al contenido de la Constitución española de 1978, o a los pronunciamientos jurisprudenciales mencionados, hay que añadirle la existencia de figuras jurídicas (desarrolladas a lo largo de periodos temporales diversos) como son: partiendo del Texto preconstitucional denominado Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril el cual seguía siendo empleado hasta que fuera reformado por parte de la Ley de 25 de julio de 1990, así como junto con la aprobación del denominado Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, mediante el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana texto refundido de 26 de junio de 1992, y en el que se estableció una pretensión por parte del Estado por que se admitiera a manos del mismo las competencias concurrentes respecto a esta materia (cuestión que se coligió del contenido de su artículo primero en el que se mostraba como objeto de la ley que *« La presente Ley tiene por objeto establecer el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y regular la actividad administrativa en materia de urbanismo con el carácter pleno, básico o supletorio que, para cada artículo, se determina expresamente»*), dando lugar a la interposición por parte de diferentes Comunidades Autónomas de una gran cantidad de recursos de inconstitucionalidad ante el máximo intérprete de la Carta Magna, y en la que en la citada anteriormente Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de este Tribunal Constitucional encontraría solución práctica, al establecer una falta de competencia aparente por arte del Estado, sobre esta temática (aquí analizada), y restringiéndole exclusivamente a ostentar las competencias para regular las materias enunciadas en los párrafos arriba descritos (recordemos las cuestiones registrales, el régimen de valoración del suelo, la responsabilidad patrimonial de la Administración, las garantías generales de la expropiación forzosa, etc.,...); junto

con las restantes Leyes de Suelo promulgadas y aprobadas por el estado<sup>16</sup> hasta llegar a la actualmente vigente Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (y demás pronunciamientos de los diversos tribunales), y en valoración y consideración de las diversas leyes autonómicas, se estaría especificando los principales cuerpos normativos legales, a los que hay que acudir para delimitar las correspondientes competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo<sup>17</sup>

## 6. A MODO DE CONCLUSIONES

Llegados a este punto podemos concluir que la situación actual del reparto competencial en nuestro Estado, y que tal como se ha ido mostrando, se encuentra contenido esencialmente en las enumeraciones de los *artículos 148.1 de la Constitución*, en la que se exponen aquellas materias sobre las cuales las Comunidades Autónomas pueden ejercitar las correspondientes competencias (siendo en muchos casos asumidas por las mismas de manera exclusiva y sin el perjuicio de las limitaciones que otras competencias pueden ejercer sobre ellas), y entre las que podemos encontrar aquellas correspondientes con la Ordenación del Territorio, el Urbanismo y la Vivienda; así como en el artículo 149.1 del Texto Constitucional, el cual reconoce las competencias del Estado (bien sean exclusivas, o bien ejercidas de manera compartida con las Comunidades Autónomas), se puede apreciar con relativa precisión como las cuestiones concernientes con la Ordenación del Territorio, y análogamente podríamos decir que con la materia del Urbanismo, tanto aquella como esta solamente ha sido y es referida en el texto de nuestra Carta Magna en una única ocasión, en particular en el artículo 148.1.3 que alude como « *1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:[...] 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*»; y en correspondencia con esta asignación constitucional, en España en el momento temporal en el que nos encontramos se ha podido observar como el conjunto de todas y cada una de las Comunidades Autónomas han asumido en virtud de las atribuciones de cada uno de sus respectivos Estatutos de Autonomía (esto es según el artículo 147 de la Constitución, de sus normas institucionales básicas de cada una de ellas), la competencia exclusiva respecto a ambas materias de la Ordenación del Territorio y del Urbanismo, contemplándose de igual modo como en España, en la totalidad de los casos han sido traspasadas a manos de aquellos organismos administrativos propios de cada una de las distintas Comunidades Autónomas las funciones y servicios correspondientes con estas materias<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup>Fernández Montalvo, R. (2007). Legislación urbanística estatal y autonómica. Principios e instituciones comunes. Fundación Democracia y Gobierno Local. Serie Claves del Gobierno Local. Número 5ª. ISBN: 978-84-612-1516-4.

<sup>17</sup> Iberley: Portal de información Jurídica (2017-2018). Competencias legislativas en materia de Ordenación del Territorio; & Competencias legislativas en materia de Urbanismo. Consultados en: <https://www.iberley.es/temas/competencias-legislativas-materia-ordenacion-territorio-62073> y en <https://www.iberley.es/temas/competencias-legislativas-materia-urbanismo-62077>. Esta página nos permite conocer las diversas normas autonómicas que hay que considerar a la hora de analizar y vislumbrar el reparto de funciones y actuaciones respecto a esta materia aquí tratada.

<sup>18</sup> Santos Diez, R. (2000). Ordenación del Territorio. Marco Jurídico de la Planificación Territorial en España. E.T.S. De Ingenieros De Caminos, Canales y Puertos de Madrid. 6º Curso. Documento Actualizado a 30 de Septiembre del año 2000).

Se concluye, igualmente, que en el ámbito de las Leyes del Suelo aprobadas en la breve historia reciente del urbanismo de nuestro país, desempeñan un papel fundamental en el contexto del derecho urbanístico, en general, y del derecho constitucional, en particular. Las leyes que han ido apareciendo hacen hincapié en un aspecto estrechamente vinculado con los ámbitos espaciales, pues como se alude respecto al derecho urbanístico, se entiende como una materia que pese a contar con una historia relativamente reciente, ya que, tanto el urbanismo en general, como el fenómeno de la urbanización, en particular, se entiende que han sido desarrolladas principalmente durante el transcurso del Siglo XIX, XX y XXI; se trata de un desarrollo que comprendería los espacios rurales, a urbanos, cuestión que sin lugar a dudas durante estos siglos se iría originando esencialmente por el avance de los procesos vinculados con la industrialización, y, los movimientos migratorios provocados por estas circunstancias, y cuya consecuencia fundamental queda recogida en la expansión de los espacios urbanos, es decir, de las ciudades existentes.

De hecho, podemos concluir que si las competencias legislativas en materia de urbanismo se le encuentra atribuidas a las comunidades autónomas, al Estado le cabe la posibilidad de retener ciertos títulos relacionados y que inciden sobre la materia de urbanismo, y entre los que sobresale entre todos ellos el concerniente con el régimen de la propiedad, y es que como bien se ha señalado en estas líneas la Carta Magna de 1978 ha incluido por vía artículo 148.1.3, que al Estado no se le reserve competencia alguna (directa) respecto a la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, dejando esta disciplina como competencia que pueden o no asumir a través de sus correspondientes Estatutos de Autonomía las distintas Comunidades Autónomas. De hecho, al Estado tan solo le cabe la posibilidad indirecta de incidir sobre la materia del urbanismo a través de las distintas competencias de naturaleza sectorial del Estado (competencias sobre ferrocarriles y medios de transporte que discurran por más de una comunidad; competencias sobre aquellos recursos y aprovechamientos hidráulicos, delimitadas a la circunstancia de que estas aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, o aquellas competencias relacionadas con obras de interés general o cuya realización afecte a más de una autonomía). Por otra parte, señalar la incidencia indirecta del Estado sobre el urbanismo por medio de las competencias calificadas como de horizontales, entre las que podemos señalar, el establecimiento de las bases y coordinación de la actividad económica, junto con la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad, o aquellas que tienen que ver con las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, entre las que se pueden apreciar a su vez la responsabilidad patrimonial de estas administraciones, así como las expropiaciones forzadas.