

VÍCTOR ESCARTÍN ESCUDÉ

# EL PERIURBANISMO ESTATAL

LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA  
DEL DOMINIO PÚBLICO  
DEL ESTADO

Prólogo de  
Lorenzo Martín-Retortillo Baquer

Grupo Consolidado de Investigación ADESTER.  
Universidad de Zaragoza

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2009

# ÍNDICE

	Pág.
<b>PRÓLOGO</b> .....	9
<b>ABREVIATURAS</b> .....	19
<b>NOTA PRELIMINAR</b> .....	21
<b>INTRODUCCIÓN GENERAL</b> .....	23
<b>CAPÍTULO I: LO SECTORIAL Y LO PATRIMONIAL EN EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LOS BIENES PÚBLICOS</b> .....	29
<b>I. VÍAS SECTORIALES DE CONFLUENCIA CON EL URBANISMO</b> .....	32
1. Planificación sectorial vs. planificación urbanística .....	32
2. Establecimiento de condicionantes a la clasificación y calificación urbanística de los terrenos.....	38
3. La categorización del dominio público estatal como sistema general urbanístico .....	40
4. Limitaciones al derecho de propiedad y servidumbres administrativas .....	48
<b>II. LA COLISIÓN ENTRE EL PERIURBANISMO ESTATAL Y EL URBANISMO AUTONÓMICO: LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN SECTORIALES</b> .....	53
1. Un marco común. Las técnicas de colaboración y coordinación en la LPAC y su utilización en el ámbito sectorial .....	55
2. La articulación de las distintas competencias a través de las técnicas sectoriales de coordinación voluntaria y forzosa .....	59
3. En especial, análisis jurídico de los informes sectoriales y su capacidad de condicionar las potestades en materia de ordenación del suelo .....	64

	Pág.
4. Las obras públicas y el urbanismo. Régimen de exención de licencia urbanística municipal.....	71
A) Planteamiento general de la cuestión.....	71
B) El concepto de obra pública y su conexión con el ámbito demanial como punto de partida para su consideración urbanística .....	75
C) Obras públicas de interés público y obras públicas de interés general. Relevancia jurídica de la distinción a la hora de proceder a la exención del control urbanístico municipal ....	80
 III. LOS ASPECTOS URBANÍSTICOS DE LA LEY DE PATRIMONIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS .....	 86
1. Condicionantes sobre la actividad de planeamiento y ejecución urbanística .....	87
A) Planteamiento general .....	87
B) La comunicación de actuaciones urbanísticas como condicionante en el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos.....	90
C) Condicionantes a la ejecución del planeamiento urbanístico ..	93
2. Régimen urbanístico de los inmuebles de titularidad estatal.....	97
A) Régimen urbanístico de los inmuebles estatales afectados...	97
B) Régimen urbanístico de los inmuebles estatales desafectados .....	101
3. Los convenios urbanísticos en la LPAP.....	109
 <b>CAPÍTULO II: DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE Y URBANISMO .....</b>	 <b>117</b>
I. INTRODUCCIÓN.....	117
II. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA LEGISLACIÓN DE COSTAS DEL ESTADO.....	127
1. La ordenación del territorio litoral como competencia autonómica .....	127
2. La coordinación estatal como instrumento para la ordenación del litoral .....	133
III. LA ORDENACIÓN Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DEL LITORAL A LA LUZ DE LA LEGISLACIÓN DE COSTAS DEL ESTADO .....	141
1. Delimitación del término municipal a tenor de lo establecido en la normativa de costas.....	141

	Pág.
2. El deslinde del dominio público marítimo-terrestre y su conexión con el urbanismo .....	144
3. Régimen autorizatorio en el demanio costero. Especial consideración de los servicios de temporada ubicados en las playas.....	146
4. Normas para la protección de determinados tramos de costa .....	149
5. El planeamiento urbanístico de los municipios costeros.....	150
6. Emisión de informes en el procedimiento de aprobación de los distintos instrumentos de planeamiento .....	152
7. Normas de directa aplicación y estándares urbanísticos.....	154
8. La situación de fuera de ordenación de algunos edificios derivada de la aplicación de la ley de costas.....	158
<b>IV. LA EDIFICACIÓN DEL LITORAL.....</b>	<b>160</b>
1. El estatuto legal del suelo en el territorio litoral .....	160
A) La ribera del mar.....	160
B) La zona de servidumbre de protección .....	162
C) La servidumbre de tránsito.....	166
D) Servidumbre de acceso al mar .....	167
E) La zona de influencia .....	168
2. En especial, las posibilidades edificatorias contenidas en el régimen transitorio de la normativa de costas .....	169
<b>CAPÍTULO III: LA INCIDENCIA DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO EN LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL .....</b>	<b>185</b>
<b>I. CONSIDERACIONES GENERALES.....</b>	<b>185</b>
<b>II. LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO ESTATAL. LA CATEGORIZACIÓN DEL PUERTO COMO SISTEMA GENERAL .....</b>	<b>188</b>
1. Los puertos del estado.....	188
A) Categorías portuarias. Los puertos de interés general.....	189
B) La confluencia competencial y la ordenación urbanística portuaria.....	191
2. El dominio público portuario.....	193
A) El régimen de limitación de usos en el suelo portuario. Condicionantes a la ordenación urbanística municipal.....	195
B) La obligación de categorizar la zona de servicio de los puertos como sistema general portuario. La clasificación y la calificación del dominio público portuario .....	203
<b>III. LA PLANIFICACIÓN PORTUARIA Y SU RELACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA.....</b>	<b>210</b>

	Pág.
1. Los instrumentos de planificación de los puertos de interés general.....	210
A) Breve sistematización .....	210
B) El Plan Director de Infraestructuras del Puerto .....	211
2. La planificación del dominio público portuario estatal. Planificación portuaria y planificación urbanística .....	212
A) El Plan de Utilización de los Espacios Portuarios.....	212
B) La planificación urbanística del puerto. El Plan Especial de ordenación o instrumento equivalente .....	225
IV. LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y LA ORDENACIÓN PORTUARIA.....	233
1. La emisión de informes como mecanismo de coordinación competencial .....	234
2. La exención de obtención de licencia urbanística para las obras portuarias.....	237
<b>CAPÍTULO IV: DOMINIO PÚBLICO VIARIO Y URBANISMO.....</b>	<b>243</b>
I. LA COMPETENCIA ESTATAL EN MATERIA DE CARRETERAS. MARCO NORMATIVO ACTUAL .....	243
1. Introducción .....	243
2. Ámbito competencial y criterios de distribución.....	244
3. La regulación estatal de carreteras en la jurisprudencia constitucional.....	247
4. Concepto y tipologías de carreteras.....	252
II. LA PLANIFICACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE CARRETERAS.....	255
III. LAS LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD IMPUESTAS POR LA LEGISLACIÓN DE CARRETERAS. LOS CONDICIONANTES AL RÉGIMEN DE CLASIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN URBANÍSTICA.....	262
1. La zona de uso público .....	262
2. Zona de servidumbre.....	265
3. Zona de afección .....	269
4. Zona límite de edificación .....	270
IV. RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LOS TRAMOS URBANOS DE CARRETERAS .....	273
1. Definición e incidencia urbanística de las redes arteriales, tramos urbanos y travesías.....	275
A) Marco conceptual.....	275

	Pág.
B) La delimitación de los tramos urbanos y la determinación de la línea límite de edificación.....	277
C) Régimen de otorgamiento de autorizaciones en los tramos urbanos y travesías.....	285
2. La incorporación de los tramos urbanos al sistema viario urbano..	296
V. LA PROHIBICIÓN DE REALIZAR PUBLICIDAD Y SU CONEXIÓN CON LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA.....	298
1. Carteles informativos vs. carteles publicitarios.....	300
2. La publicidad en los tramos urbanos de las carreteras.....	304
VI. INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE CARRETERAS.....	314
1. Coordinación de la planificación estatal en materia de carreteras con otros instrumentos de planeamiento.....	315
2. Coordinación en la ejecución de obras estatales en materia de carreteras. La exención de licencia municipal.....	323
A) El ámbito objetivo de aplicación del art. 12 de la LCarr.....	325
B) El ámbito subjetivo de aplicación del art. 12 de la LCarr....	327
C) El ámbito territorial de aplicación del art. 12 de la LCarr. Las obras públicas realizadas en tramos urbanos y travesías.....	330
<b>REFLEXIONES FINALES.....</b>	<b>335</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>345</b>

## PRÓLOGO

1. *No es difícil convenir en el importante papel que desempeña dentro de la dogmática del Derecho administrativo la figura del dominio público, objeto de bien vivos debates doctrinales, pero tan presente y tan operativo en la vida cotidiana de las Administraciones, contando además con el realce que vino a darle la Constitución de 1978, con su cualificada inclusión en el art. 132. En la actualidad, y desde el punto de vista de la respuesta del legislador —o, mejor, de los legisladores—, el concepto está conociendo una desafortada amplitud como evidencian las recientes regulaciones en bien diversos campos, como el de la legislación forestal y sobre espacios protegidos, o sobre el patrimonio cultural, entre otros, amplitud que no siempre resulta funcional, pues ni es útil ni positivo dislocar los conceptos.*

2. *Hay así un ejemplo reciente, bien expresivo y de sobras conocido, pues ha estallado causando grandes problemas, que han trascendido a la opinión pública. Y es que el régimen de dominio público puede resultar funcional y útil, y surtir los efectos que se esperan, no de una forma automática y mecánica, sino si aparece acompañado de los elementos necesarios. Entre los cuales ocupa destacado lugar la actividad de gestión del dominio público en cuestión, con la vigilancia y supervisión, la defensa y la recuperación, cuando se hicieren necesarias. Lo que puede hacerse de una manera autónoma, si la Administración responsable se empeña en poner los medios para ello y responde con la organización necesaria, pero también tal finalidad puede lograrse con extrema facilidad si el bien de dominio público en cuestión está adecuadamente incluido en el sistema urbanístico, con las garantías inherentes a la disciplina que el urbanismo requiere y suele tener establecidas, si bien no faltan excepciones escandalosas. Justo cuando se escriben estas líneas la Asamblea de Madrid está*

*tramitando una ley, una de cuyas finalidades es sacar del régimen de dominio público un paquete significativo de bienes que antes, en teoría, quedaban incluidos en él. A bien pocos kilómetros del centro de la capital de España ha estallado el caso de la «Cañada Real de Galiana». Lo que me lleva a recordar un viejo trabajo mío, que apareció en 1966 en la Revista de Administración Pública, en un momento en que me interesaba por el «Derecho de los caminos», que había sido, por cierto, mi primera intervención en el «Seminario del Profesor García de Enterría», que titulé, «El proceso de apropiación por el Estado de las vías pecuarias». La desaparición de «la Mesta» como organización —que no de las necesidades de «la cabaña»—, dejó sin protección jurídica efectiva una «red» importantísima de caminos, que había funcionado con normalidad durante siglos bajo la férrea vigilancia de los agentes del «honrado concejo». Al desaparecer éste, y tras diversos avatares que no son del caso, se convino en organizar jurídicamente las vías pecuarias, acaso sin demasiada reflexión y por supuesto en ausencia del más mínimo debate, como bienes de dominio público. Tal fórmula llegó a las leyes, que hoy siguen manteniendo el criterio. Pero no basta con incluir un concepto en una ley. Aparece así el paradigma español tan frecuente, tan del gusto de nuestras autoridades, de considerar que con llevar un concepto a una ley, ya están resueltos los problemas inherentes. Y es que el dominio público, como tantas otras cosas, necesita «ser administrado». Es decir, que se adopten una serie de previsiones y se doten los medios oportunos, siendo muy útil en no pocos casos que haya un encaje adecuado con el sistema urbanístico y, de forma señalada, que forme parte de la «administración» la supervisión continuada, la inspección y, si se tercia, la aplicación de las medidas necesarias para defender tanto el bien como su destino y afectación. Pero, en relación con la cañada referida, las Administraciones competentes (¿?) no se enteraron oficialmente de que, por muy variadas razones y en muy diferentes circunstancias, trozos muy cuantiosos de la misma iban siendo ocupados, sin título alguno por una pluralidad de personas, no pocas de las cuales no debían conocer —ni les interesaba conocer— las peculiaridades y exigencias del Derecho español, donde, por cierto, el art. 6.1 del Código Civil recalca que «la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento». Y eso que el dominio público resulta según la Constitución —¿habría que exigirles a esas personas que conocieran algo de la Constitución española?— imprescriptible, además de inembargable e inalienable, y no se sabe si habría que añadir al terceto de palabras en «in», el de «inocupable» (que, en puridad, los juristas saben, queda incluido en la regla de la imprescriptibilidad). El caso es que, con la coincidencia de una serie de circunstancias desgraciadas, que no son del caso, estalló un muy tenso conflicto social. Y ahora, que sí se han enterado de tamaña ocupación, las autoridades competentes, responsables por omisión de que se hubiera lle-*



*gado a tamaño desarreglo, intentan enderezar el entuerto y resolver la situación. Una de cuyas fórmulas pasaría por sacar del régimen del dominio público parte de los bienes ocupados, para así poder disponer fácilmente de los mismos. Sin insistir ahora sobre este ejemplo, la lección que se puede sacar es la de que la mera declaración como de dominio público de unos bienes, sin montarse a la par una gestión adecuada de los mismos, sin ni siquiera intentar el más mínimo encaje con el sistema urbanístico, y por ende con la disciplina inherente, dejó sin funcionalidad alguna el régimen del dominio público que se había pensado como solución (al margen de dar pie, insisto, a un grave problema social). Este ejemplo me parece por tanto muy indicativo, y nos adelanta ideas sobre las que luego se insistirá. Advirtiendo, para concluir con este punto, que si se intentan hacer bien las cosas, la categoría del dominio público puede desempeñar todas sus funcionalidades con entera corrección.*

3. *Pienso así en el sistema de las infraestructuras —caminos y carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos— o en el hoy tan vivo y codiciado mundo de las aguas, ya las continentales —según la vieja fórmula—, ya las marítimas, con la variedad de elementos integrantes. Y si bien se mira, cuando se piensa en las dimensiones reales, no es en absoluto escaso el espacio real que ocupan en la piel de toro española el conjunto de bienes sometidos al régimen del dominio público. Hablo ahora de extensión geográfica, porque en cuanto al significado social, o al valor para el campo económico, nadie dudará de lo que representan todas las calles y plazas de España, todas las líneas de metro y de ferrocarriles, las estaciones, los caminos y carreteras, toda la costa, playas incluidas, todos los ríos y sus riberas, etcétera.*

4. *De otra parte, hoy está adquiriendo todo el relieve que se merece la «ordenación del territorio», de la que el urbanismo sería un subsistema. Va arraigando así, cada vez con mayor fuerza, la idea —por más que cueste reconocerla y que, por variadas razones, se hagan presentes numerosas resistencias numantinas— de que ambos, cada uno a su nivel, requieren un tratamiento conjunto y unitario, claman por una visión global, como viene enseñando desde hace tiempo el profesor LÓPEZ RAMÓN, que profesa en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza. Ojo que «tratamiento conjunto y unitario», o «visión global», no quiere decir que una única autoridad concentre todos los poderes al respecto, dado que van a hacerse presentes muy diversas sensibilidades, exigencias y responsabilidades. Visión global porque el tratamiento del fragmento de territorio de que se parte exige que se tomen en consideración todos los elementos en él presentes, para así dar un tratamiento acertado a todos los elementos históricos acumulados, pero también con la necesidad de adelantarse al futuro, asumiendo la preparación y los razonamientos necesari-*

*rios para realizar adecuadamente una función de prospectiva. ¡Se dice muy fácil, pero bien sabemos que se trata de un empeño muy complejo! ¡La delicada función del urbanismo de preparar el futuro! Lo que, como es bien sabido, se puede hacer de una manera alocada y desquiciada, cegados por un rendimiento inmediato y a corto plazo, aunque también hay sobrados ejemplos a lo largo del ancho mundo de que se puede hacer un urbanismo respetuoso y encomiable. Hay también el dato, sobre el que ahora no insistiré, de que aunque se parta de la unidad de un territorio dado, aun por muy netas que aparezcan las características diferenciales, dicha unidad no acaba en sí misma y seguro que, con mayor o menor intensidad, se harán presentes ciertos lazos que le harán integrarse por fuerza en una unidad más amplia. Con todas las consecuencias que derivan.*

*Significado este para que el urbanismo tenga en cuenta, sin excusas, todo lo que está presente en el territorio contemplado. Y el caso es que, en cada territorio, va a haber cosas muy heterogéneas, que han de guiarse por muy diferentes finalidades. Con muy diversas funciones, también. A sopesar de distinta manera, así, las que tienen una trascendencia contenida y limitada, con efectos por ejemplo dentro del espacio acotado, de las que forman parte de redes más amplias o estén destinadas a funciones supra-territoriales. Siempre necesaria la visión global dentro del concreto territorio pero sabiendo que la distinta funcionalidad se traducirá en el apoderamiento de administradores diferentes, que lógicamente habrán de tener presentes puntos de vista —y responsabilidades— peculiares. Visión global que contribuye a realzar el protagonismo y la funcionalidad de lo urbanístico pero, hay que decirlo inmediatamente, lo urbanístico concebido de una manera no simplista y reductora, y en el que tengan voz todos los que tengan que tenerla. Con la necesidad además de distinguir bien netamente lo que sea la gestión última, es decir, la administración cotidiana, desde el otorgamiento de las licencias a la vigilancia e inspección y, eventualmente, a la aplicación de medidas disciplinarias, en cumplimiento estricto de «un protocolo» cuyos pormenores han sido fijados minuciosamente con anterioridad, de lo que sea ordenación de criterios, selección de políticas y concreción de fórmulas y soluciones, ya en la fase normativa, ya a la hora de redactar los instrumentos propios del planeamiento urbanístico y las directrices a tener en cuenta para su aplicación. Compleja necesidad de integración, sin duda, pero para la que el Derecho administrativo tiene fórmulas correctas y eficaces, con sólo que quieran buscarse.*

*5. Por otro lado, conviene tener presente la dialéctica tradicional en relación con los bienes de dominio público, a la que me vengo refiriendo desde hace tiempo, de tanto peso histórico, aunque ahora tienda a amen-*

*guarse, que enfrenta la regulación jurídica de cada una de las categorías de bienes de dominio público, tradicionalmente con su ley propia, desenganchada de las demás, es decir de las leyes reguladoras de otras categorías de bienes de dominio público, provenientes originariamente de distintos ministerios (minas y luego también hidrocarburos, aguas, bienes culturales, etc.), de las reglas de carácter general para todo el dominio público que algunas normas habrían ido introduciendo, como el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, y más recientemente, de forma decidida, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Esta última ha dado pasos muy consistentes desde el punto de vista de afianzar reglas comunes para el régimen jurídico de los bienes de dominio público aunque, como no podía ser menos, si más amortiguado, impera todavía una fórmula de dualidad, como se deduce del apartado primero de la disposición final cuarta de dicha Ley 33/2003, que establece: «Los departamentos ministeriales y organismos públicos a los que corresponda la gestión y administración del dominio público estatal de carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos, montes, aguas, minas, zona marítimo-terrestre, dominio público radioeléctrico y demás propiedades administrativas especiales, ejercerán las competencias establecidas en su legislación específica». Con todo, insisto, la Ley del Patrimonio se ofrece como lugar adecuado para contener reglas generales sobre el régimen jurídico de los bienes de dominio público.*

*6. Protagonismo del urbanismo, como decíamos antes, como modalidad para gestionar todo lo que esté presente en determinado territorio. Importancia —remacho de nuevo— de administrar correctamente esa visión global. Será uno quien en la fase final administre ese urbanismo. Pero éste no puede ser un urbanismo simplista y mecánico, sino integrador de muy distintas necesidades y aspiraciones, a veces, incluso, contradictorias entre sí. Un urbanismo del que forme parte, con carácter previo, la fijación de las grandes políticas territoriales y, por supuesto, la elaboración de las normas que permitan que el proceso transcurra con normalidad y ordenadamente, dando acogida a todas las iniciativas necesarias. Nos vamos encontrando así con la necesidad de aunar lo diverso, sin que la diversidad quede minusvalorada.*

*Convendrá tomar en cuenta, como punto de partida, los datos firmes que proporciona la Constitución de 1978 desde su naturaleza normativa y de alta ordenación a la par. Una Constitución que asume con normalidad que la operación de administrar se va a repartir entre diversos poderes públicos y que da no pocas claves al respecto. Que cuenta así con que la organización general, a la par que será propietaria de importantes masas de bienes demaniales, como los ríos o toda la zona marítimo-terrestre (art. 132), va a ostentar la totalidad de competencias sobre infraestructuras*

*muy señaladas, como los grandes puertos y aeropuertos (art. 149.1.20.º), o los grandes ríos (22.º), sobre el régimen general de comunicaciones y los ferrocarriles más destacados (21.º), sobre las grandes obras públicas (24.º), etc., sin perjuicio de acumular también una parcela fragmentaria pero destacada de competencias en relación con otros bienes demaniales, como se deduce, entre otras, de la mención específica a «la legislación básica sobre montes y vías pecuarias», o de la referencia genérica a la «legislación básica sobre protección del medio ambiente» (23.º). Súmense también las opciones referentes a las fórmulas jurídicas para administrar, con la mención al procedimiento administrativo común, a la expropiación forzosa, a las modalidades contractuales y en especial a las concesiones, a la responsabilidad patrimonial (18.º), etcétera.*

*Todos los elementos físicos mencionados en tal enumeración tienen, obviamente y como no podía ser menos, presencia territorial, están en el territorio, cada uno, o cada fragmento, estará en el municipio correspondiente. La Constitución ha querido que sobre todos ellos tenga vastas competencias la organización general del Estado, que será, por ende, responsable y que está llamada por tanto de forma expresa a predeterminedar fórmulas y soluciones. Y junto a todo esto, la misma Constitución llama para atribuir competencias en relación con la ordenación del territorio y, más en concreto, con el urbanismo, a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3.º). Obsérvese que en este reparto ni siquiera figuran los municipios, a los que luego la ley sí ha otorgado importantes funciones en este campo. Al final se ha convenido, al menos por el momento, en que los ayuntamientos tengan un importante papel en la gestión cotidiana del urbanismo, incluso en alguna de las fases preparatorias, como la de la elaboración de los instrumentos del planeamiento. Está sobre el tapete, al menos a la vista de algunas propuestas, si ante determinadas experiencias nada afortunadas que han explotado recientemente, no habría que recortar los poderes urbanísticos de los ayuntamientos, o, al menos, de los más débiles institucionalmente. Pero eso es harina de otro costal que no interesa en este momento. Al final se ha convenido que el ayuntamiento, con una situación baja en la escala institucional de los poderes públicos, tenga, salvo excepciones, destacada presencia en la gestión cotidiana de la administración urbanística. Ello sólo puede ser así si se asume que lo urbanístico es un campo en el que confluyen muy diversos vectores.*

*7. La Constitución ha dado su respuesta, que gustará más o menos, pero que es la que es, y no queda más remedio que acatarla. Y que desarrollarla. De modo que después ha de venir la labor de los gestores públicos para traducir a las necesidades del día a día tan importantes mandatos, claves para abordar sectores decisivos de la vida cotidiana. Lo que va a demandar sagacidad y talento, información cabal del campo donde se*

*va a actuar; claridad de ideas y conocimiento sólido de las necesidades a resolver y luego finura jurídica para traducir a fórmulas operativas tan laboriosa encomienda. Cualquier cosa menos rigidez y simplismo. La presencia obvia en el territorio de las infraestructuras y de los bienes públicos referidos, cuya responsabilidad se encomienda a los poderes centrales, demanda que a éstos, inevitablemente, se les otorgue destacada presencia en el conjunto de la operación, para así poder solventar las responsabilidades que tienen asumidas. Porque ordenación del territorio, o urbanismo, es, sin duda, la suma de todo ello, como vienen destacando tantos autores, como Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, Fernando LÓPEZ RAMÓN u Omar BOUAZZA, entre otros muchos.*

*En este sentido, siempre me ha parecido, y lo he dicho desde el primer momento (me remito, así, a mi trabajo de 1997, «Supletoriedad del Derecho Nacional y Unidad de Mercado», ahora en mi libro Méritos o botín y otros retos jurídicos de la democracia, Aranzadi, 2000, pp. 263 ss.), que la sentencia constitucional 61/1997, tan decisiva para los temas que nos ocupan, es uno de los fallos menos afortunados del Alto Tribunal, con doctrina tan esquemática y lineal, tan rígida, carente de la más mínima finura jurídica o del afán de apaciguar problemas. Parece casi risible la sesuda decisión de eliminar al Poder Central de la responsabilidad en la legislación urbanística cuando, al margen de la presencia de las infraestructuras y bienes a que nos venimos refiriendo, el urbanismo predetermina en gran medida el sistema económico —no hay más que constatar en los actuales momentos la íntima conexión entre crisis del urbanismo y crisis económica—, predetermina con intensidad el régimen de la propiedad (reglas 13.<sup>a</sup> y 8.<sup>a</sup>, respectivamente, del citado art. 149.1), cuando el urbanismo se nutre en gran parte del «régimen jurídico de las Administraciones públicas» (18.<sup>a</sup>), y cuando tanto tiene que ver con la protección del medio ambiente (23.<sup>a</sup>), sobre lo que no será ocioso recordar la reciente proyección a los instrumentos urbanísticos de las evaluaciones de impacto. Yo creo que ya es hora de rectificar radicalmente la señalada doctrina constitucional. De ahí que insista en el carácter enteco y simplificador de la misma, que tan negativos efectos ha tenido para el urbanismo español —y para la unidad de mercado—, en tiempos además en que lo cuestionable de tantas soluciones —muy presente, por ejemplo, el varapalo que representa el Informe aprobado por el Parlamento Europeo el 26 de marzo de 2009, revalidando la minuta elaborada por la diputada Margrete Auken—, unido al exceso de casos de corrupción, demandaba una cierta simplificación de reglas, que facilitara el saber a qué atenerse y el control. Lo que no impedía que, como había sucedido antes de la mencionada sentencia, quien quisiera buscar soluciones propias las buscara. Pero no como algo obligatorio y contundente, con esa especie de invitación expresa a la diversificación,*

*rompiendo gratuitamente un patrimonio de fórmulas, soluciones y compromisos, que había ido arraigando en el panorama español desde que por fin arrancó la Ley del Suelo de 1956, a la que en efecto le costó bastante arrancar, como se recordará. Y es que los sistemas jurídicos no se improvisan, ni siquiera a golpe de leyes. Nada más deseable para los aprovechados que un panorama jurídico lioso y enredado.*

*A buen seguro, que una norma urbanística de aplicación generalizada —sin perjuicio de las legítimas opciones diferentes, insisto—, hubiera sido ocasión propicia para ensamblar en el sistema urbanístico las peculiaridades y especialidades que reclaman las infraestructuras y bienes públicos a que nos venimos refiriendo. Vía adecuada, así, para que en la unidad de gestión urbanística final hubiera podido tener voz con entera simplicidad quien tiene señaladas responsabilidades en relación con las infraestructuras y bienes señalados. Pero el dogmatismo y el complejo de inferioridad presentes en la citada sentencia constitucional hicieron imposible que, desde hace unos años, tal fórmula llegara a ser posible. Y ahora, no queda más remedio que tratar de ensamblar en el magma de la diversidad urbanística las fórmulas y soluciones dispersas que van ofreciendo casuísticamente las leyes reguladoras de los bienes de dominio público o las normas que con visión de conjunto ofrecen reglas que se quieren válidas para la disparidad de bienes que se engloban en dicha categoría, como es el caso, según se señalaba, de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Siempre presente la aspiración a ensamblar dentro de una gestión conjunta del urbanismo las especialidades necesarias para atender a la diversa funcionalidad de los tan variados elementos que se integran en aquél.*

*8. Problemática muy viva la referida, de enorme trascendencia práctica en la vida cotidiana, con la necesidad de enfrentar situaciones muy complejas, con la dificultad añadida, además, del panorama de difícil encuentro entre las diversas Administraciones Públicas que, con demasiada frecuencia, se da entre nosotros. Sorprende que no se quiera caer en la cuenta de que todas las Administraciones son Estado y de que lo que importa es el servicio público. En tiempos de escasez de medios, nos permitimos el lujo de que los desencuentros sean demasiado frecuentes, como digo. Pues bien, es éste, un tema de estudio muy atractivo e, incluso, diría, apremiante. Y uno se interroga y se pregunta sorprendido, ¿cómo no se habría hecho antes? Pues bien, es mérito sobresaliente del libro que tengo el honor de prologar el haber sabido coger el toro por los cuernos y el haberse enfrentado con la problemática que vengo describiendo. La empresa se intentó y se abordó con resultados muy certeros. Me parece por eso muy de encomiar el buen hacer de Víctor ESCARTÍN ESCUDÉ con este libro, que había sido en sus orígenes tesis doctoral de la buena escuela*

*del profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN, escuela donde se cuida la agudeza y la responsabilidad, el conocimiento a fondo de la situación y de los antecedentes, la innovación y la elaboración de síntesis adecuadas, características que lucen todas ellas en la presente obra, que, por cierto, fue cuidadosamente reelaborada tras ser presentada como tesis doctoral, dando como resultado este libro. Como podrá comprobar el lector, ensamblando cuidadosamente los numerosos datos normativos a utilizar con las soluciones que ha ido ofreciendo la jurisprudencia, el estudio va pasando revista a los problemas más significativos, que van hallando así cumplida respuesta. El resultado es una obra sólida, ingeniosa e innovadora, acertando en los enfoques y en la utilización de los conceptos, pero al mismo tiempo muy útil por la convicción de las soluciones sugeridas, por lo que tiene la virtud de aunar el aliciente para los estudiosos con la claridad de las respuestas para quien quiera contrastar los problemas que la práctica le depare.*

Madrid, 10 de octubre de 2009

Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

## NOTA PRELIMINAR

El estudio monográfico que tiene ante sí el lector halla su origen en la Tesis Doctoral que, bajo la dirección de mi maestro, el profesor Dr. Fernando LÓPEZ RAMÓN, defendí el 9 de diciembre de 2008 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza ante un Tribunal presidido por el profesor Dr. D. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, e integrado, además, por los profesores Dres. D. José BERMEJO VERA, D. Francisco LÓPEZ MENUDO, D. Ángel MENÉNDEZ REXACH y D. Martín María RAZQUIN LIZARRAGA; Tesis por la que obtuve la máxima calificación de Sobresaliente *Cum Laude*. A todos ellos, prestigiosos Catedráticos de Derecho administrativo, deseo expresar públicamente mi más sincero reconocimiento por las sugerencias e indicaciones formuladas; agradecimiento que no responde a un mero formulismo, sino que se realiza desde la gratitud de aquel que sabe de la enorme valía de todas las aportaciones que los miembros del Tribunal realizaron para la mejora del estudio original y desde el respeto y la admiración que a todos ellos les profesó. Se trata, no obstante, de una publicación parcial de la citada Tesis Doctoral, por cuanto el capítulo dedicado al estudio de la incidencia del dominio público hidráulico en la ordenación urbanística y territorial fue extraído de la presente monografía con motivo de su presentación al VII Premio de Investigación «Manuel Giménez Abad» sobre descentralización política y territorial; galardón que tuve la inmensa fortuna de obtener.

Desearía aprovechar también las presentes líneas preliminares para hacer constar que este trabajo ha sido elaborado en el seno del Seminario de Derecho administrativo de la Universidad de Zaragoza, donde he contraído impagables deudas de gratitud que quisiera rememorar con ocasión de su publicación.



El agradecimiento ha de personalizarse, en primer lugar, en quien asumió la labor de dirección de mi carrera como investigador y docente universitario, el Catedrático de Derecho administrativo Dr. D. Fernando LÓPEZ RAMÓN, por su magisterio diario, por la libertad que siempre me confió y por el privilegio insustituible que supone poderme considerar uno de sus discípulos. Su ejemplo, en lo personal y en lo profesional, su apoyo constante, su decisión y fortaleza y, sobre todo, su profundo conocimiento del Derecho, han constituido —y constituyen— el mejor sendero por el que transitar para alcanzar mi verdadera vocación: ser un magnífico profesor, como él lo es.

No puedo dejar pasar la ocasión de reconocer también la ayuda que he recibido de todas las personas integrantes del Seminario de Derecho administrativo de la Universidad de Zaragoza, agradeciendo, de forma destacada, su cercanía y la amistad con que me honran. Con todos ellos he compartido las alegrías, sinsabores y esperanzas propias del comienzo en la labor docente e investigadora, y a todos ellos debo agradecer que supieran orientarme con sus reflexiones y animarme en los momentos de incertidumbre y tristeza.

En el apartado institucional, deseo hacer constar mi gratitud al Departamento de Educación y Ciencia del Gobierno de Aragón por la beca que, durante casi cuatro años, permitió que me dedicara con más holgura a la investigación y realizara una estancia en el extranjero, en la Universidad de Catania, para la superación de los cursos del programa de Doctorado Europeo de Derecho administrativo que organiza dicha Universidad, todo ello bajo la dirección del Profesor Ignazio MARINO, al que agradezco su amable acogida y disponibilidad.

Por último, pero no por ello menos importante, quiero agradecer de la manera más afectuosa a todas las personas que forman parte de mi entorno familiar y personal lo mucho que han contribuido para que este trabajo haya llegado a su fin. A mis abuelos, a mis padres, a mi hermana, a mis amigos y, muy especialmente, a Clara, que tanto amor me dedica. A todos ellos debo agradecer su comprensión, apoyo y cariño sin reservas. Deben saber que esta obra es tan mía como suya.

Zaragoza, septiembre de 2009

## INTRODUCCIÓN GENERAL

La concepción de la ordenación jurídica en materia urbanística cambió considerablemente a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. Hasta ese momento, la legislación estatal de suelo, heredera de un modo de hacer impuesto por la pionera Ley de Suelo de 1956, resultaba el marco jurídico que sustentaba la actuación urbanística en casi todo el país. Únicamente algunas Comunidades Autónomas como Valencia (Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística), Navarra (Ley 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo), Cataluña (Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el TR de los textos legales vigentes en materia urbanística) o Madrid (Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo), habían optado por aprobar una normativa urbanística más o menos suficiente<sup>1</sup>.

Las restantes Comunidades Autónomas habían asumido la legislación estatal, en su mayor parte supletoria, como instrumento válido para ordenar urbanísticamente su territorio. Seguramente dicho hecho se debiese a la fuerza de la costumbre, ya que la práctica totalidad de sus municipios, que seguían ostentando un papel primordial en el urbanismo (a ellos les correspondía el desempeño de un gran número de potestades urbanísticas), venían ordenando su territorio, desde finales de la década de los cincuenta, a la luz de la normativa estatal.

Dicha situación aceptada a priori por todos, se vio seriamente comprometida cuando el TC, culminando la evolución en su línea interpretativa

---

<sup>1</sup> Por el contrario, la mayoría de las Comunidades Autónomas sí que procedieron a regular, con carácter previo a la STC 61/1997 y de forma separada a la legislación urbanística, la materia de ordenación del territorio. Para una información detallada sobre la crisis y renovación del urbanismo español en la última década del siglo XX véase LÓPEZ RAMÓN (1999).

sobre la cláusula de supletoriedad contenida en el art. 149.3 de la Constitución, negó la competencia estatal para llevar a cabo una regulación de la ordenación urbanística (insisto, siquiera supletoriamente).

El Estado quedó despojado de toda competencia «nominalmente» urbanística, restándole únicamente una serie de competencias en las que poder amparar una regulación del régimen del suelo y valoraciones (algunas con carácter pleno —art. 149.1.4.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución—, otras con carácter básico —art. 149.1.1.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 18.<sup>a</sup> y 23.<sup>a</sup> del citado texto constitucional—). Pero el Estado, en verdad, seguía —y sigue— ostentando y ejercitando competencias materialmente urbanísticas, aunque los cauces por los que materializa dichas competencias sean distintos a los utilizados por la legislación de suelo previa a la STC 61/1997.

En efecto, el Estado carece de competencias «formalmente» urbanísticas; circunstancia que no sólo le impide aprobar normas urbanísticas, sino también llevar a cabo la clasificación y calificación del suelo de un término municipal o aprobar instrumentos urbanísticos de planificación. No obstante, el Estado mantiene, y de hecho, la propia STC 61/1997 así lo reconoce, una serie de competencias sectoriales que inciden, directa o indirectamente, en la ordenación urbanística del suelo<sup>2</sup>.

Conviene en esta introducción general aclarar algunos de los conceptos que van a usarse a lo largo del presente estudio. En primer lugar, el «urbanismo formal» —o las competencias «formalmente» urbanísticas—; concepto que pertenece a la esfera normativa de las Comunidades Autónomas (en virtud de la asunción estatutaria de la materia enunciada en el art. 148.1.3.<sup>a</sup> de la Constitución) y al ámbito de ejecución, fundamentalmente, de los municipios (ejercicio de las potestades urbanísticas de planeamiento, ordenación, gestión y disciplina, aunque algunas de ellas ejecutadas de forma compartida con las Comunidades Autónomas). Dicho *urbanismo formal* configura el núcleo fundamental de la materia urbanística, constituyendo la representación más exacta de lo que es el urbanismo y la ordenación urbanística. Y como tal, queda vedado para el Estado. De ahí que el título que acompaña a esta monografía no sea «el urbanismo estatal» y sí «el periurbanismo estatal». A continuación veremos el porqué de la distinción.

---

<sup>2</sup> En efecto, afirma el TC en la citada resolución que «la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas 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» [FJ sexto, b)]. De igual modo, reconoce el TC que «el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (v. gr. art. 149.1.4, 13, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 CE)» (FJ vigésimo segundo).

Junto al *urbanismo formal* que, como hemos dicho, constituye el núcleo central del urbanismo, existe un *urbanismo material*, también llamado «urbanismo sectorial»<sup>3</sup>. Es decir, un urbanismo que se ejerce desde otras competencias ajenas o distintas a la propiamente urbanística, pero cuya cercanía en contenidos y clara influencia implica una muy similar consideración. Dicho urbanismo material, ejercitado como digo desde competencias sectoriales a la urbanística, pertenece tanto a las Comunidades Autónomas como al Estado.

Así es, las Comunidades Autónomas también ostentan una serie de competencias sectoriales que condicionan la ordenación urbanística de la ciudad. Y curiosamente, la mayor parte de esas competencias sectoriales coinciden con algunas de las materias que igualmente le sirven al Estado para incidir en el urbanismo: medio ambiente, patrimonio cultural, carreteras, sector ferroviario, etc. Es evidente que en el caso de las Comunidades Autónomas, la regulación y ejercicio del urbanismo sectorial implica la necesidad de que las citadas competencias se coordinen con las propiamente urbanísticas, lo que, a priori, no debe suponer una excesiva dificultad, en tanto es el mismo Ente territorial el que ostenta los dos tipos de competencias (urbanísticas y sectoriales).

Por el contrario, en el caso del urbanismo sectorial estatal, la coordinación no sólo debe producirse desde un punto de vista material, sino también desde un punto de vista interadministrativo (entre distintas Administraciones Públicas), lo que añade un indudable elemento de dificultad. Por tal motivo, esto es, por la disparidad competencial y por la diversidad del Ente territorial que ejerce la titularidad de las competencias sectoriales, he considerado que el término que mejor conceptúa al urbanismo sectorial de competencia estatal es el de «periurbanismo estatal»<sup>4</sup>.

Periurbanismo implica, en primer lugar, la existencia de una diferencia nominal respecto al concepto de urbanismo (recordemos que urbanismo, formalmente, es una materia que pertenece a la competencia de las Comunidades Autónomas y Entidades locales); y segundo, enuncia el hecho de

---

<sup>3</sup> Título con el que enuncia GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA su obra publicada en el año 1999. No obstante, en la muy reveladora y brillante nota introductoria de la citada monografía, el autor utiliza (creo que por primera vez en nuestra doctrina) el término «periurbanismo» para referirse a «la tutela de intereses que existen en el fenómeno del urbanismo, tutela que se hace en base a títulos no urbanísticos (laterales)». Para ello, GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA (1999: 19) distingue los títulos «instrumentales», definiéndolos como los «remotamente conectados con el urbanismo (sistema registral, las responsabilidades)»; y los «próximamente conectados», como «el derecho de propiedad, el medio ambiental, las valoraciones». Me permito utilizar, por tanto, el término acuñado por el citado autor para tratar de otorgar a dicho concepto un contenido jurídico específico y así demostrar como, a través del periurbanismo, el Estado configura una verdadera ordenación espacial en determinados ámbitos territoriales, como tratará de argumentarse a lo largo de esta obra.

<sup>4</sup> *Vid.* GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA (1999: 19).

que la competencia estatal se ejerce desde un ámbito periférico (competencial y materialmente hablando) al núcleo central del urbanismo.

Desde el periurbanismo estatal se podrá condicionar la clasificación y la calificación urbanística que deberán tener determinados suelos, se podrán aprobar planes de ordenación de algunos elementos territoriales que incidirán en los instrumentos de ordenación urbanística o se podrá limitar el ámbito de ejercicio de la potestad de policía urbanística municipal. Eso sí, el Estado no podrá, amparándose en sus competencias periurbanísticas, clasificar o calificar un suelo, aprobar un plan urbanístico o determinar el índice de edificabilidad que le corresponde a una unidad de ejecución, posibilidades que se reservan sólo a la esfera del *urbanismo formal*.

Es indudable la existencia de un conjunto de competencias sectoriales que permiten al Estado incidir en la materia urbanística. Pero, ¿cabe realmente hablar de un periurbanismo estatal? Esto es, ¿el citado conjunto de competencias puede llegar a constituir una categoría jurídica dentro de la ordenación jurídica del urbanismo o, por el contrario, simplemente proporcionará un conjunto heterogéneo de normas con capacidad de condicionar la ordenación urbanística?

Pues bien, a lo largo del presente estudio trato de demostrar la existencia de la referida categoría jurídica, tomando como punto de partida la regulación del dominio público estatal, y para ello llevo a cabo una sistematización de los distintos mecanismos que utiliza el Estado para incidir en el urbanismo. Como se verá, la normativa estatal relativa a los distintos sectores demaniales reproduce —en algunos casos, incluso literalmente— una serie de mecanismos comunes para condicionar la ordenación urbanística: aprobación de instrumentos de planificación sectorial que prevalecen sobre los urbanísticos, establecimiento de una serie de condicionantes a la clasificación urbanística del suelo, previsión de servidumbres administrativas y limitaciones al derecho de propiedad de los terrenos colindantes al demanio (lo que implica, a su vez, un condicionamiento de los usos urbanísticos permitidos), exención de sometimiento a control urbanístico municipal para determinadas obras a realizar sobre el dominio público o previsión de diversos mecanismos de coordinación entre la correspondiente competencia sectorial y la urbanística y territorial.

El carácter sistemático del periurbanismo se demuestra también en otros sectores del ordenamiento jurídico sobre los que el Estado ostenta competencias. En efecto, los mecanismos de condicionamiento urbanístico utilizados en la regulación del dominio público estatal se reiteran en sectores de regulación como el medioambiental (principalmente en lo referido a los espacios naturales protegidos), de lucha contra el ruido, Defensa Nacional, sector eléctrico y de telecomunicaciones, etcétera.

No obstante, este estudio monográfico se centrará en el análisis de los mecanismos de incidencia desde la singular perspectiva del demanio estatal. Los motivos para dicha elección resultan claros: su carácter ejemplarizante (las tipologías más significativas de incidencia se encuentran presentes en dicha regulación), la plenitud de las competencias estatales (a diferencia de otros sectores como el ambiental, el Estado no sólo es competente para establecer el marco regulador, sino que también lo es para la materialización y ejercicio de las citadas competencias) y la abundante doctrina del TC que ha terminado de perfilar la naturaleza y caracteres de los mecanismos de condicionamiento.

En el primer capítulo de la monografía se analizarán los aspectos comunes y puntos de encuentro de los mecanismos de incidencia que conforman el periurbanismo estatal, transitando desde una perspectiva sectorial a una estrictamente patrimonial. De esta forma, se establecerán las premisas que guiarán el análisis periurbanístico de los distintos sectores del dominio público estatal, enunciando las técnicas de incidencia que serán objeto de desarrollo específico en capítulos posteriores y observando el régimen *urbanístico* que provee la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas para los bienes públicos.

A partir del segundo capítulo, se analizarán los sectores más destacados del dominio público estatal, siempre desde la perspectiva periurbanística que se ha propuesto en el primer capítulo. En primer lugar, el dominio público marítimo-terrestre (capítulo 2); en segundo lugar, el dominio público portuario (capítulos 3); y en tercer y último lugar, el dominio público viario. Se ha descartado el estudio específico de otros sectores del dominio público sobre los que el Estado ostenta, en mayor o menor medida, competencias (minas, montes, sector ferroviario, aeropuertos de interés general, vías pecuarias, etc.) en atención al carácter común y ejemplarizante, anteriormente mencionado, de los mecanismos utilizados en los sectores normativos estudiados. No obstante, en el primer capítulo se realizarán algunas menciones puntuales a dichos sectores excluidos que corroborarán el carácter sistemático del periurbanismo estatal.

En definitiva, el objeto principal del estudio que se presenta a continuación será la fiscalización de todos aquellos aspectos competenciales que habilitan al Estado para regular e incidir en la materia urbanística, así como de las técnicas y mecanismos que utiliza para materializar dicha pretensión. Se trata, sin duda, de acotar el alcance de una afirmación que, desde el primer momento, se ha mostrado como inexacta, por cuanto la regulación de la ordenación territorial y el urbanismo ni es, ni ha sido nunca —estrictamente—, una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. En este caso, el *nomen iuris* no nos debe precipitar al error de considerar una

competencia manifiestamente concurrente, la urbanística —rasgo de concurrencia que resulta, además, imprescindible para abordar una materia ya de por sí multidisciplinar— como una competencia autonómica excluyente de la regulación que proviene del Estado.

En el Derecho urbanístico y de ordenación del territorio conviven, al igual que sucede en otras materias, un núcleo central o sustantivo —lo que podemos denominar como urbanismo *stricto sensu*— con un haz de legislaciones que inciden de manera frontal en la regulación de este núcleo central —lo que se va a denominar como periurbanismo—. Será a través de estas regulaciones sectoriales, que se solapan y entrecruzan con la propiamente urbanística, el derrotero por el cual el Estado transite para poder imponer, legítimamente, una serie de limitaciones y condicionantes al diseño territorial autonómico y local.

No debe vislumbrarse en esta situación un entorpecimiento impuesto por el sistema al correcto desarrollo de la competencia en materia urbanística. La capacidad del Estado para incidir en la regulación y en la ordenación urbanística no constituye, a priori, una usurpación o intromisión ilegítima en las competencias autonómicas o en las potestades locales. Al Estado, como titular de la competencia en determinadas materias y, sobre todo, como garante del interés general, debe corresponder una cierta capacidad para, en pos de las citadas finalidades, asegurar una correcta ordenación territorial y urbanística, por ejemplo, de los bienes de su titularidad. Esa capacidad de incidencia no constituye formalmente la atribución de competencias urbanísticas a la Administración estatal o la habilitación para que el legislador estatal regule materias propiamente urbanísticas. Es simplemente un reconocimiento para que condicione dichas potestades, para que evite que, a través de competencias tan omnímodas como son las relativas a la ordenación del territorio y el urbanismo, queden sin efecto sus previsiones sectoriales (asegurar el uso común de los bienes de dominio público estatal, preservar la funcionalidad o valores naturales de estos bienes, etc.).

Se trata, en definitiva, de analizar la capacidad del Estado de construir un sistema de regulación de materias sectoriales con una amplia capacidad de repercusión territorial; capacidad que constituye lo que se ha denominado el *periurbanismo estatal*.