

Observatorio Medioambiental

ISSN: 1139-1987

<http://dx.doi.org/10.5209/OBMD.79513>EDICIONES
COMPLUTENSE

Constitución, medio ambiente y ordenación del territorio

Ignacio Sotelo Pérez¹; José Sotelo Navalpotro²; María Sotelo Pérez³

Recibido: 10 de mayo del 2021/ Enviado a evaluar: 12 de mayo del 2021/ Aceptado: 17 de septiembre del 2021

Resumen. A lo largo del presente trabajo se lleva a estudio la actual situación medioambiental en la que nos encontramos (en España en particular, en el mundo, en general), en la que el Medio Ambiente, es entendido como un conjunto de interrelaciones ecológicas, socioeconómicas y culturales; o bien como un concepto híbrido entre naturaleza y sociedad, cada vez más precisa, en sociedades como la nuestra, de una regulación normativa, pero no una regulación normativa cualquiera, sino una regulación que a la par de eficaz sea sobre todo práctica, poniéndose de manifiesto que, entre todos los temas sociales que los constituyentes de 1978 tendrían que afrontar, el Medioambiental sería sin duda alguna uno de los más innovadores, novedosos y a la vez controvertidos; más aun teniendo en cuenta la por entonces escasa andadura de las cuestiones concernientes al mismo. La actividad protectora y promotora de los poderes públicos que alude el articulado constitucional, en los momentos actuales nos lleva a inducir cómo en sociedades como la nuestra el medio ambiente, en cuanto a derecho, pretende ser encajado dentro de una realidad social regulada y normativizada como la nuestra sustituyendo al clásico concepto de justicia. Así mismo, se analiza la base física habitable en donde las condiciones naturales permiten que se desarrolle la vida en sociedad, una sociedad que al encontrarse eminentemente regularizada y reglada necesita que de alguna manera ese espacio le sea concretado y ordenado (fundamentos y preceptos del espacio geográfico), para de este modo conocer y organizar el entorno que le rodea. Dónde concreta la sociedad el espacio que pretende organizar y ordenar, en el territorio, a través de relaciones administrativas, por medio de relaciones de poder, identificando una determinada realidad histórica, cuestiones que, sin lugar a dudas, incide y repercute en la ordenación del propio territorio.

Palabras clave: Medio Ambiente; ordenación del territorio; Constitución; espacio geográfico; contradicción jurídica.

¹ Departamento de Geografía. Universidad Complutense de Madrid (IUCA/UCM).
E-mail: ignaciosotelopez@ucm.es

² Departamento de Geografía. Universidad Complutense de Madrid (IUCA/UCM).
E-mail: jasotelo@ucm.es

³ Universidad Rey Juan Carlos (URJC).
E-mail: maria.sotelo.perez@urjc.es

[en] Constitution, environment and spatial planning

Abstract. Throughout this work, the current environmental situation in which we find ourselves is studied (in Spain in particular, in the world, in general), in which the Environment is understood as a set of ecological, socio-economic interrelationships and cultural; or as a hybrid concept between nature and society, increasingly precise, in societies like ours, of a normative regulation, but not just any normative regulation, but a regulation that, while effective, is above all practical, making it clear that, among all the social issues that the 1978 constituents would have to face, the Environment would undoubtedly be one of the most innovative, novel and at the same time controversial; even more so taking into account the then limited progress of the issues concerning it. The protective and promoting activity of the public powers that the constitutional articles allude to, at the present time leads us to induce how in societies like ours the environment, in terms of law, intends to be embedded within a regulated and standardized social reality as ours replacing the classic concept of justice. Likewise, the physical habitable base is analyzed where natural conditions allow life to develop in society, a society that, being eminently regularized and regulated, needs that space to be specified and ordered in some way (foundations and precepts of space geographic), in order to know and organize the environment that surrounds them. Where society specifies the space that it intends to organize and order, in the territory, through administrative relations, by means of power relations, identifying a certain historical reality, issues that, without a doubt, affect and have repercussions on the organization of the own territory.

Keywords: Environment; spatial planning; Constitution; geographical space; legal contradiction.

[fr] Constitution, environnement et aménagement du territoire

Résumé. Tout au long de ce travail, la situation environnementale actuelle dans laquelle nous nous trouvons est étudiée (en Espagne en particulier, dans le monde, en général), dans laquelle l'Environnement est compris comme un ensemble d'interrelations écologiques, socio-économiques et culturelles; ou comme concept hybride entre nature et société, de plus en plus précis, dans des sociétés comme la nôtre, d'une régulation normative, mais pas n'importe quelle régulation normative, mais d'une régulation qui, tout en étant efficace, est avant tout pratique, mettant en évidence que, parmi toutes les enjeux sociaux auxquels les électeurs de 1978 auraient à faire face, l'Environnemental serait sans aucun doute l'un des plus innovants, inédits et en même temps controversés ; d'autant plus compte tenu de l'avancée alors limitée des dossiers la concernant. L'activité protectrice et promotrice des pouvoirs publics à laquelle les articles constitutionnels font allusion, nous amène à l'heure actuelle à induire comment dans des sociétés comme la nôtre l'environnement, en termes de droit, entend s'inscrire dans une réalité sociale réglementée et standardisée comme la nôtre. remplaçant le concept classique de justice. De même, la base physique habitable est analysée là où les conditions naturelles permettent à la vie de se développer en société, une société qui, étant éminemment régularisée et régulée, a besoin que cet espace soit spécifié et ordonné en quelque sorte (fondements et préceptes de l'espace géographique), afin de connaître et d'organiser l'environnement qui l'entoure. Où la société précise l'espace qu'elle entend organiser et ordonner, sur le territoire, à travers des relations administratives, au moyen de relations de pouvoir, identifiant une certaine réalité historique, des questions qui, sans aucun doute, affectent et ont des répercussions sur l'organisation de la propre territoire.

Mots-clés: Environnement; aménagement du territoire; Constitution; espace géographique; contradiction juridique.

Cómo citar. Sotelo Pérez, I, Sotelo Navalpotro, J.A. y Sotelo Pérez, M. (2021): Constitución, medio ambiente y ordenación del territorio. *Observatorio Medioambiental*, 24, 33-43.

1. Introducción

Hace casi un siglo que el profesor y filósofo, Don José Ortega y Gasset en una de las aperturas del curso de esta nuestra Universidad Complutense de Madrid (por entonces Universidad Central de Madrid), manifestara que a menudo, no bastan las meras expresiones (orales, escritas), para identificar el verdadero sentido, profundo de una buena disertación científica sin prueba explícita (a la manera que en el día de hoy presento ante ustedes como un ensayo).

Junto a esta complejidad de ser capaces de, como diría Cicerón no solamente identificar el sentido de nuestras palabras sino además expresarlas con acción, esto es con resultados; en España en general, en los ámbitos universitarios en particular, los investigadores debemos de enfrentarnos a la ilusoria tentación de presuponer que “todo lo sustancial de cada tema científico ha sido previamente abordado”, en la extraña creencia que nos puede llevar a aceptar que los temas científicos (como los que en el día de hoy les planteo) corren el peligro de caer en eso que el profesor Don Santiago Ramón y Cajal (Premio Nobel de medicina español), vino a denominar como de “Agotamiento Científico”.

En este sentido nos complace reconocerles, que el tema referente al título de esta conferencia, escapa y desvirtúa casi por completo las afirmaciones anteriores; pues tengo el privilegio, de mostrarles una temática la referente al “Medio Ambiente en la Constitución española y sus implicaciones en el funcionamiento del Estado”, que no solamente resulta novedoso (también actual), sino que además nos va a permitir vislumbrar como dentro del propio desarrollo, funcionamiento y ejecución de nuestro actual Estado Social y Democrático de Derecho, el mismo, corre el peligro de precipitarse hacia su propia quiebra, hacia su propia desviación.

De igual forma, se vislumbra como es precisamente en la propia existencia, en la propia vigencia y legalidad de nuestro actual orden Constitucional, desde donde debemos de afrontar los presentes y futuros desafíos que el mundo cambiante en el que nos encontramos nos inmiscue (más aún si tenemos en cuenta el advenimiento de la Covid-19 y sus posibles consecuencias, sociales, económicas, políticas y, sobre todo medioambientales).

2. Reconocimiento y garantía del Medio Ambiente en la Constitución de 1978: la “desvalorización de los derechos”

Como es bien sabido, uno de estos aludidos desafíos corresponde con la actual situación medioambiental en la que nos encontramos (en España en particular, en el mundo, en general); una situación ésta la del Medio Ambiente, que entendida como un conjunto de interrelaciones ecológicas, socioeconómicas y culturales; o bien como un concepto híbrido entre naturaleza y sociedad, cada vez más precisa, en sociedades como la nuestra, de una regulación normativa, pero no una regulación normativa cualquiera, sino una regulación que a la par de eficaz sea sobre todo práctica.

Efectivamente, de entre todos los temas sociales que los constituyentes de 1978 tendrían que afrontar, el Medioambiental sería sin duda alguna uno de los más innovadores, novedosos y a la vez controvertidos; más aun teniendo en cuenta la por entonces escasa andadura de las cuestiones concernientes con el Medio Ambiente.

Resulta positivo recordar, que aunque el preludio del tratamiento del medio ambiente encuentre sus inicios en los Estados Unidos de América con la promulgación en 1948 de la Clean Water Act-Ley de Depuración de Aguas- y la agudización y consolidación por la preocupación ambiental en esta misma nación con la promulgación en 1970 de la Ley Fundamental de Medio Ambiente; de igual forma los redactores de nuestro Texto Constitucional encontrarían en el acontecer histórico de nuestro Estado algunos de los precedentes más significativos respecto a la regulación jurídica de materias relacionadas o vinculadas con la disyuntiva ambiental- recuérdese por poner algunos ejemplos la Novissima recopilación de las Leyes de España de 1805 que incorpora ciertas disposiciones incardinadas a preservar los pastos y bosques, Las Ordenanzas de Javier de Burgos de 1833 también relacionada con algunos aspectos relacionados con la conservación de los montes, la ley de aguas decimonónica de 1866 que demanializa todas las aguas corrientes del Estado, y ya, posteriormente al surgimiento de lo que actualmente conocemos como Derecho medioambiental que nace de convenios internacionalistas como el Convenio de París de 1902 de protección de las aves útiles para la agricultura; o con la aparición del laudo arbitral internacional del caso Fundición de Trail de 11 de marzo de 1941 relativo a los daños por emisiones en el territorio de otro Estado; también en nuestro país surgirían los importantísimos hitos precedentes directos de la regulación constitucional actual del medio ambiente; con de la Ley de Parques Nacionales de 1917 y el artículo 45 apartado segundo de la Constitución Republicana de 1931).

Todo este devenir histórico, dio paso a la materialización normativa de una de las grandes aspiraciones de nuestro constituyente: “la preocupación por el medio ambiente”, cuya concreción y acomodo jurídico finalmente encontraría cabida dentro de la denominada parte dogmática de nuestra “*norma normarum*”, de 1978. De este modo y en consonancias con los antecedentes descritos, nuestra Carta Magna establecería dentro de su articulado, artículo 45, que “*Todos tenemos el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo*”, dando por tanto cabida a uno de los derechos más importantes para la consolidación del actual Estado social y democrático de derecho; o al menos así debería de haberse comprendido.

Además del reconocimiento de un derecho, el precepto 45 de nuestra carta magna en su inciso segundo establecería cómo “*Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*”; completando una regulación que además del reconocimiento de un “*derecho al medio ambiente*” consagraría en términos constitucionales objetivos ambientales y principios de rango constitucional que normalizarían tanto la dimensión objetiva como subjetiva de dicho derecho, colocando a aquella (dimensión objetiva), al servicio de la subjetiva.

¿Qué quiere decir esta última apreciación?, muy sencillo, que el derecho proclamado en el artículo 45 del Texto Constitucional, tiene una naturaleza de carácter mixta: por un lado, se trata un derecho objetivo de libertad; y por otro, hace mención a un derecho subjetivo de carácter marcadamente prestacional. Derecho objetivo de libertad que se desglosa en el ejercicio de esa libertad por disfrutar de bienes ambientales y por el acceso, contemplación y uso de esos bienes medioambientales; mientras que el derecho subjetivo de prestación alude al hecho de que ese derecho de prestación no puede ser disfrutado si no es puesto en condiciones adecuadas por los poderes públicos, concretándose dicho derecho en la posibilidad que tenemos los ciudadanos de exigir que los poderes públicos adopten las medidas necesarias para su materialización.

La actividad protectora y promotora de los poderes públicos que alude el articulado constitucional, se incardina de esta forma hacia la disposición al conjunto de los ciudadanos del derecho medioambiental reconocido, proyectándose de este modo dicho derecho como auténtico principio axial de toda política medioambiental, trazando de esta suerte el fin ambiental de nuestro actual Estado Constitucional.

La literalidad del artículo 45 es inequívoca, nos encontramos frente a un derecho constitucional que exige la interpretación más favorable para su eficaz cumplimiento, esto es, su cumplimiento cierto y práctico. Sin embargo, dicho interés ambiental recae en contradictorio con la presunta ineficacia jurídica que se predica de la literalidad del propio Texto Constitucional, pues toda vez que el mencionado articulado referente al “derecho medioambiental” se encuentra ubicado dentro de la parte correspondiente con los principios rectores de la política social y económica, es decir, dentro del Capítulo III, del título I de la Constitución, se prefija una eficacia jurídica de una intensidad tan minúscula que necesariamente obliga al legislador a una actuación directa, para que llegado el caso, el ciudadano medio pueda hacer valer su derecho “medioambiental” ante los tribunales del Estado.

Hablar por tanto del “derecho al medio ambiente” desde un punto de vista de nuestra constitución de 1978, es comprender que dicho reconocimiento se encuentra inmerso en una parte del Texto Constitucional (me refiero a la parte Dogmática), que comprende unos principios rectores de la política social y económica (regulados en el Capítulo III del Título I), que a pesar de constituir la actual cimentación, la base de nuestro Estado Social, y pese a configurarse como auténticos derechos sociales (el derecho del artículo 45 es un derecho social, que su consecución conlleva una auténtica justicia social); gozan, sin embargo, del nivel más bajo de protección posible, con lo que su reconocimiento y protección no puede ser solicitado ante ningún tribunal (bien sea ordinario, o especial), sin que una ley lo establezca, esto es, ningún ciudadano puede acudir ante un tribunal a solicitar el reconocimiento a su “derecho al medio ambiente”, salvo que una ley le atribuya expresamente tal derecho, en cuyo caso sí podrá hacerlo

Tenemos pues, un derecho constitucional de estructura abierta cuyos elementos regulados, no lo fueron tanto con el propósito de configurar un derecho sino más bien de proteger determinados bienes; y tal como nos estipula la regulación constitucional

(vía artículo 53.3) ni la doctrina, ni la jurisprudencia le corresponde cerrar esa estructura, sino que se deja dicha posibilidad a manos exclusivas del legislador democrático.

Estamos así, ante un Medio Ambiente reconocido como derecho dentro de la literalidad de nuestra Carta Magna, carente de regulación respecto a su contenido, que necesita la intervención del legislador ordinario para su reconocimiento real y práctico, y que por lo tanto se manifiesta dentro de nuestra realidad cotidiana como de dudosa eficacia jurídica; cumpliéndose entre nosotros el famoso postulado del jurista británico Hart según el cual predicaba como “un derecho vale, lo que valen sus garantías, esto es sus mecanismos de protección”, como ha quedado patente, a lo que al Medio Ambiente se refiere su garantía es casi inexistente.

3. Implicaciones del Medio Ambiente en el funcionamiento del Estado: “la contradicción y quiebra de la Unidad del Derecho en el ordenamiento estatal español”

Efectivamente, esta doble comprensión bifronte de un derecho al Medio Ambiente constitucionalmente reconocido pero, carente de un procedimiento adecuado para hacerlo valer de manera individual frente a los Tribunales sin la necesaria intervención de un legislador ordinario, es la que, **en los momentos actuales nos lleva a inducir cómo en sociedades como la nuestra el medio ambiente, en cuanto a derecho, pretende ser encajado dentro de una realidad social regulada y normativizada como la nuestra sustituyendo al clásico concepto de justicia.**

Sin duda alguna, hacer alusión a la justicia requiere de una mínima comprensión jurídica según la cual la misma no forma parte del concepto definidor del “derecho”, como nos introduciría uno de los más grandes juristas del siglo XX, me refiero a Hans Kelsen, “la justicia no es un elemento definidor del Derecho”; de ahí que podamos aludir a la titularidad de ciertos derechos sin que estos sean o no entendidos como justos; sin embargo, al abordar desde un punto de vista constitucional un derecho carente de eficacia directa, pero que cada vez más se predica en los diferentes textos normativos contemporáneos, nos lleva a plantearnos si la presencia de tal “derecho al Medio Ambiente” puede estar convergiendo como un factor, como un elemento causal que lleva aparejada la negación de juricidad a nuestro propio ordenamiento jurídico, pues se corre el peligro de que los asuntos, o controversias sociales o políticos encuentren soluciones al margen de la literalidad de nuestra Norma Fundamental, dando lugar entre nosotros a la tan temida presencia de la contradicción, la indefensión, y la inseguridad jurídica que se nutre cada vez más de aquellos elementos jurídicamente indeterminados.

Este planteamiento responde a esa noble aspiración que ya establecería el magnífico jurista romano Ulpiano según la cual la justicia debería de entenderse como aquella “perpetua y constante voluntad de dar a cada uno lo suyo”; una definición que en nuestro actual derecho continental ha ido encontrando cabida en unos ordenamientos jurídicos (producto directo del devenir histórico de la ciencia del

derecho), en donde tal pretensión “dar a cada uno lo suyo”, tan solo es posible si el poseedor de ese “suyo” tiene derecho a ello, asumiéndose además que ese derecho tan sólo puede existir en un sujeto, si éste es capaz de no sólo poseerlo, sino además de reclamarlo.

He aquí como el hipotético “derecho al medio ambiente” establecido en nuestro Texto Constitucional, está tendiendo a sustituir al clásico concepto de justicia pues no en su validez si no en su menor eficacia, en donde el ciudadano medio encuentra y posee un derecho constitucionalmente reconocido pero que no puede reclamar de manera autónoma e individual, conllevando por ello la consecución de lo que el célebre constitucionalista Karl Loewestein -padre del actual constitucionalismo moderno-, califico como la “erosión social de la conciencia constitucional”; es decir, que para el conjunto de la ciudadanía las preguntas vitales que han de encontrar respuesta en su Carta Magna, quedan fuera de lo que el marco constitucional reconoce.

Ineficacia e inexistencia, falta de reconocimiento que se han encargado de reforzar desde el propio tejido institucional de nuestro actual Estado Constitucional de Derecho, principalmente en cuanto a lo que a sus órganos constitucionales se refiere. Así fijándonos en las distintas resoluciones del máximo intérprete del Texto Constitucional, podemos apreciar cómo un mismo Tribunal (en este caso no uno cualquiera, sino nuestro Tribunal Constitucional), ha vaciado a través de sus pronunciamientos, casi por completo, el contenido que se predica vía artículo 45 de la Carta Magna (referente como hemos aludido al derecho al Medio Ambiente), conllevando una serie de consecuencias, ya no sólo sobre el propio espacio geográfico español en el que se despliega el funcionamiento del Estado, sino además sobre el propio territorio en el que se concreta el funcionamiento de nuestro Estado; es decir, pronunciamientos que han tenido aparejadas consecuencias reales sobre las personas, el conjunto del cuerpo social que compone nuestra ciudadanía.

-De este modo, en la STC 32/1983, de 28 de abril, el Tribunal Constitucional **reconoció al Medio Ambiente como un derecho subjetivo perfecto.**

-Posteriormente en la STC 102/1995, F.J 4, el Tribunal Constitucional estipuló que **los recursos naturales se encontraban insertos, incluidos o integrados dentro del Medio Ambiente.**

-Y finalmente en la STC 247/2007, el Tribunal Constitucional dictaminó que **el recurso hídrico no es un derecho subjetivo, sino un mero principio rector de la política social y económica.**

Principio rector que no es suficiente para el Tribunal Constitucional para ser reconocido como un derecho, pero sí, como se ha indicado anteriormente suficiente para pretender sustituir al clásico concepto de justicia que sustenta a nuestro vigente Estado de Derecho (entendido este como ordenamiento jurídico).

Es definitiva, un mismo Tribunal, en este caso el máximo intérprete del Texto Constitucional, quiebra la Unidad del Derecho, al reconocer al Medio Ambiente como derecho y a su vez vaciarlo de contenido, de efectividad, cómo, a través de la contradicción.

Estableciéndose dentro de nuestro entorno normativo la inseguridad jurídica, que como bien ha establecido el propio Tribunal Constitucional, se sustenta en la falta de certeza y en la arbitrariedad de nuestros Tribunales.

Esta doble disparidad ente Estado Constitucional de derecho, y pronunciamientos jurisprudenciales, no es sólo, y únicamente, apreciable respecto a la materia Medio Ambiental propiamente dicho, sino también se aprecia respecto a otras materias que están en estrecha relación con el Medio Ambiente, como son aquellas cuestiones relacionadas con la planificación urbanística o la ordenación del territorio en España.

Hasta este punto, hemos prestado atención a aquellas contradicciones que se desenvuelven en el seno de nuestra Norma Fundamental (de la que se desprende en palabras del profesor López Guerra, una de las notas más características que es la voluntad de eficacia, no sólo de validez, como norma jurídica fundamental y fundamentadora del ordenamiento jurídico), **y en aquellas contradicciones en las que recae el instrumento básico al que se le encarga la reafirmación de esa eficacia de la Carta Magna representado por el Tribunal Constitucional (en este caso por medio de sus resoluciones y pronunciamientos jurisprudenciales).**

Sin embargo, no es ésta la única de las instancias estructurales del ordenamiento jurídico en la que la existencia de la contradicción jurídica tiene presencia, ni tampoco se costríne, dichas contradicciones únicamente a la materia medioambiental, propiamente dicha. Dentro de nuestro ordenamiento jurídico, concretamente en ese escalón intermedio que separa los límites jerárquicos entre la Ley y el reglamento, se visualizan nuevas realidades contradicctórias que sin pertenecer propiamente dicha al ámbito medioambiental, guardan con esta materia una relación e incidencia significativa.

En concreto, y sin entrar aquí en la apreciación diferencial entre el urbanismo, el derecho urbanístico, la ordenación del territorio, el planeamiento territorial y el planeamiento urbanístico, **me quiero detener en el núcleo central que comprende el derecho urbanístico** (entendido este como conjunto de disposiciones que regulan el fenómeno urbanístico, es decir que supone, la ordenación jurídica del urbanismo), **me estoy refiriendo al instrumento técnico y normativo del Plan, es decir, al instrumento de ordenación del desarrollo urbano de un espacio geográfico determinado.**

Evidentemente, aludir al Espacio geográfico es hacer referencia, a esa base física habitable en donde las condiciones naturales permiten que se desarrolle la vida en sociedad, una sociedad que al encontrarse eminentemente regularizada y reglada necesita que de alguna manera ese espacio le sea concretado y ordenado, para de este modo conocer y organizar el entorno que le rodea. Dónde concreta la sociedad el espacio que pretende organizar y ordenar, en el territorio. ¿Cómo hace esa concreción? A través de relaciones administrativas, por medio de relaciones de poder, identificando una determinada realidad histórica (de ahí que hablemos de una ordenación del territorio o urbanística, y no de una ordenación del espacio geográfico).

Uno de los instrumentos, de los medios más importantes que la sociedad reglada dispone para concretar en el territorio esa ordenación y organización del espacio, lo

encontramos representado por la figura del “**Plan**”, una figura que bien sea aplicada al planeamiento urbanístico, bien al planeamiento territorial (cuestión que cómo he dicho no es mi intención diferenciar en esta disertación), adquiere desde las nuevas perspectivas científicas una relevancia mayor en cuanto a su función protectora del medio ambiente y promotora de las diferentes políticas que inciden sobre el mismo.

Pese a tal relevancia en los momentos actuales la figura del “**Plan**” entendida aquí en esta disertación como instrumento de ordenación del desarrollo urbano, también territorial), entra en directa controversia y contraposición con la pretensión medio ambiental de nuestro espacio geográfico y nuestro territorio, y esto es así debido nuevamente a la noción contradictoria que desde el propio ordenamiento jurídico se nos proporciona del Plan.

Centrarnos en la figura del Plan, como instrumento del planeamiento urbanístico y territorial es hacer referencia a un conjunto de reglas, principios, fines y proyectos concretos en un ámbito territorial determinado, que desde una perspectiva jurídica difiere propiamente dicha de lo que es “una **norma**”, “un **acto**” o “un **reglamento**”. Desde esta perspectiva, es lícito abarcar como desde la **doctrina** ha sido objeto de controversia que dividía a aquellos que consideraban al plan como un **instrumento normativo**, otros como meros **actos administrativos** de carácter general, o como quienes lo consideraban como simples **normas de carácter reglamentario**; de hecho, desde nuestros propios postulados concebimos a entender desde una perspectiva propia de geógrafos y economistas y juristas, cómo mientras que un **Plan Urbanístico** conforma un conjunto de fines u objetivos y una previsión de los medios necesarios para obtenerlo. **Una norma**, por el contrario, no es un plan, es una estructura lógica que prevé que si se produce un supuesto de hecho, habrá una consecuencia jurídica. Mientras que **Un acto**, tampoco puede ser considerado como un Plan, sino más bien como la aplicación de una norma al hecho concreto. Para estos geógrafos, para estos juristas y economistas en la estructura lógica, Plan, norma y acto son diferentes. **Un Plan es la organización de futuro de una ciudad, una figura que supone la existencia de unos medios para cumplir unos objetivos.**

Hasta aquí nos resulta plausible incluso positivo que existan dentro de nuestra ciencia geográfica, también jurídica, disensión de criterios entre diferentes posturas doctrinales, ahora bien este ambiente positivo se torna en cuestionable cuando en el seno mismo de un órgano jurisdiccional, como es el Tribunal Supremo (que constituye el tribunal superior en todos los órdenes -civil, penal, contencioso-administrativo y social, salvedad de lo dispuesto en materia de garantías y derechos constitucionales, cuya competencia corresponde a un órgano constitucional como es el Tribunal Constitucional-, y que como requiere resaltar se le encuentra atribuida una de las principales funciones, que es, la de constituir jurisprudencia, alcanzada a partir de dos sentencias emanadas de este mismo tribunal, que interpreten una norma en igual sentido, análogo), se ha tendido a reafirmar la calificación y consideración que ya en la época preconstitucional daría este mismo Tribunal sobre la figura cuestionada, considerando al Plan como

“normas de carácter reglamentario” (así lo ha hecho en las STS de 26 de enero de 1970, reafirmando en la STS de 20 de abril de 1992).

En este sentido cuando el Tribunal Supremo remarca que el Plan son “normas de carácter reglamentario”, no está considerando algo que es fundamental, y que dicha enunciación es desde su fundamentación jurídica incompatible.

En muchas ocasiones, entre la Ley y el Plan se interpone la figura del reglamento, con lo que el Tribunal Supremo no está considerando algo que para nosotros es fundamental, y es **no se puede equiparar rango jurídico con naturaleza jurídica**; pues los planes jurídicamente tienen el rango pero no la naturaleza del instrumento a partir se aprueban, así si el plan es aprobado mediante una ley, el plan tendrá el rango jurídico de ley; si el plan lo aprueba un reglamento, entonces el plan tendrá rango jurídico de reglamento; otra cuestión diferente es la **naturaleza jurídica que difiere**; ya que la naturaleza jurídica de una ley, reglamento y del plan son diferentes.

Mientras que una ley alude a una regulación normativa abstracta, el reglamento se encarga de desarrollar esa ley, pero también en abstracto, mientras que el plan concreta la regulación normativa (su naturaleza jurídica es diferente). Por lo tanto, cuando el Tribunal Supremo muestra que el plan, son “normas reglamentarias”, está definiendo dos concepciones jurídicas antagónicas incompatibles, pues la ley y el reglamento son regulaciones generales y abstractas mientras que el plan concreta aspectos sustanciales no predispuestos por la ley.

Llegados a este punto, podemos afirmar que el criterio jurisprudencial del Tribunal supremo, es del todo incompatible con la propia concepción de la figura del Plan, ya que el plan es un análisis circunstanciado de situaciones concretas, que va mucho más lejos que la regulación normativa abstracta. Puede ser que se le quiera otorgar un valor, un rango jurídico equivalente a una ley o a un reglamento, pero su naturaleza jurídica no es la misma, que la que tiene la ley o el reglamento, el plan es una previsión a futuro cuya forma jurídica, la forma de plan puede contener una memoria informativa, unas normas de obligado cumplimiento, unos planos, unos estudios económicos sobre la viabilidad de la actuación urbanística, unos estudios ambientales sobre las repercusiones y efectos, pero no tiene la misma naturaleza jurídica que una norma, que una ley que un reglamento, que un acto; y equiparar las distintas naturalezas supone contravenir el propio significado, la propia naturaleza de la figura del plan, que alude a una previsión que va mucho más lejos que la regulación normativa general y abstracta que contienen las leyes y los reglamentos, pues el plan por propia naturaleza concreta lo general y abstracto que contiene la ley o el reglamento.

De esta forma, al equiparar rango jurídico, con naturaleza jurídica y pon ende prescindir del proceso de concreción que conlleva aparejada la figura del Plan, el espacio geográfico se ha ido concretando en el territorio, por medio de figuras normativas abstractas y generales que han permitido se ordenara el desarrollo urbano, al margen de cualquier figura normativa con base legal suficiente para llegados el caso exigir responsabilidades concretas e individualizadas, lo que ha tenido diversas consecuencias sobre el entorno natural, cultural y humano de nuestras regiones geográficas.

4. Conclusiones Abiertas

En conclusión, de esta doble confluencia Estado Constitucional de derecho vs pronunciamientos jurisprudenciales, podemos apreciar cómo dentro del propio desarrollo, funcionamiento y ejecución de nuestro actual Estado Social y Democrático de Derecho, la presencia de la “contradicción jurídica” da lugar a que en nuestro actual ordenamiento constitucional de derecho, la concreción o individualización del “precepto normativo general” se vea materializado de un modo infundado, arbitrario, en definitiva, poco o nada ajustado a derecho; lo que está propiciando que el funcionamiento de nuestro Estado de derecho se vea sustentado sobre la inseguridad jurídica, y sobre unas resoluciones procedentes de unos tribunales faltos de certeza y arbitrarios.

5. Bibliografía

- Embidi Irujo, A. (2007): Conflictos jurídicos en la gestión y uso del agua. Consejo General del Poder Judicial, Madrid.
- Lozano, B. y Alli, J.C. (2008): Administración y Legislación Ambiental. Manual y Materiales Complementarios. Ediasa
- Sotelo Navalpotro, J.A. (1998). Los contextos de la Política Ambiental Española actual: adaptación del Quinto Programa de la U.E., Observatorio Medioambiental., nº 1., pp. 127-140.
- Sotelo Navalpotro, José Antonio (1998). Medio Ambiente y Desarrollo en la España de los noventa: la problemática regional de los residuos tóxicos y peligrosos, Anales de Geografía de la UCM., nº 18., pp. 257-280. Tamames, R. (1977): Ecología y Desarrollo. Madrid. Alianza Editorial.
- Sotelo Pérez, I. (2020). Disertación científica sobre sostenibilidad territorial y medio ambiente. Observatorio medioambiental, nº 23, págs. 9-20
- Sotelo Pérez, I. y Sotelo Navalpotro, J.A. (2020). Aspectos generales de la Ordenación del Territorio y del Medio Ambiente. M+A Revista electrónica del medioambiente, vol. 21, nº1, pp. 102-121.
- Summer, L. H. (1991): The case for corrective taxation, *National Tax Journal*, 44, pp.289-292.