

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. LI, Nº 199, primavera 2019

ISSN(P): 1133-4762

ISSN(E): 2659-3254

Págs. 175-200

Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes.

Ángela DE LA CRUZ MERA (1)
& María Isabel MADURGA CHORNET (2)

(1) Subdirectora General. Subdirección General de Políticas Urbanas. Ministerio de Fomento &
(2) Consejera Técnica. Subdirección General de Políticas Urbanas. Ministerio de Fomento¹

RESUMEN: La Ordenación del Territorio es una disciplina clave para lograr un desarrollo sostenible en su triple visión social, económica y medioambiental. En España, tanto la Constitución de 1978, como los respectivos Estatutos de Autonomía reconocen las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en esta materia. El análisis comparado de la normativa autonómica, pero sobre todo, su desigual puesta en práctica mediante la aprobación de los instrumentos de ordenación correspondientes, pone de manifiesto las dificultades y las carencias de un sistema que debe permitir abordar los grandes retos del futuro y reducir las desigualdades y los desequilibrios territoriales a nivel global.

DESCRIPTORES: Ordenación del Territorio. Instrumentos de planificación. Normativa autonómica. Legislación.

The Instruments of Spatial Planning in Spain. Comparative study

ABSTRACT: Territorial Planning is a key discipline to achieve sustainable development in its triple social, economic and environmental dimensions. In Spain, both the 1978 Constitution and the respective Statutes of Autonomy recognize the exclusive competences of the Autonomous Communities in this matter. The comparative analysis of the regional regulations, but -above all- their unequal implementation through the approval of the corresponding management instruments, highlights the difficulties and shortcomings of a system that should allow tackling the great challenges of the future and reducing inequalities and territorial imbalances at global level.

KEYWORDS: Planning of the Territory. Planning instruments. Autonomic regulations. Legislation.

¹ Las autoras agradecen los comentarios y sugerencias realizados por Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, que han contribuido a mejorar y enriquecer el texto original, así como a ARGEA CONSULTORES por la ejecución de los mapas territoriales.

1. El territorio español.

España tiene 505.944 km² (INE 2018) sobre los que viven un total de 46.557.008 millones de habitantes. Pese a que en el ámbito internacional no es uno de los países más extensos, en su entorno de referencia más directo e influyente, la Unión Europea (UE), es el segundo país con más territorio, sólo superado por Francia, que cuenta con 633.187 km² (INE 2018).

Presenta dicho territorio importantes desequilibrios, encabezados por la distribución de la población. El 82% de la misma se concentra en áreas urbanas, que suponen sólo el 20,5% del territorio total (MINISTERIO DE FOMENTO, 2018), situándose entre los países con un mayor porcentaje de población urbana de toda la UE y confirmando la tesis ampliamente sustentada por Naciones Unidas, del fenómeno imparable de la urbanización a escala planetaria y de la concentración de la población mundial en las ciudades.

El 25% de la población de España vive en aglomeraciones urbanas superiores al millón de habitantes y el 17% en las ciudades más grandes. Todas las áreas urbanas, tanto las pequeñas, como las medianas y grandes, han experimentado importantes ritmos de crecimiento desde el año 2001, y el proceso de urbanización acelerada vivido en los últimos 30 años, ha venido caracterizado por una fuerte terciarización de la economía y la centralización de la población en las ciudades, en el litoral y en los entornos metropolitanos. Estos datos son muy significativos en un país en el que, hasta mediados del siglo pasado, aún un elevado porcentaje de la población, se dedicaba a trabajos en la agricultura y que, contando con más de 7.800 Km de línea de costa (IGN, 2018), plantea problemas especialmente acuciantes. Solo en la década comprendida entre los años 2007 a 2017 la superficie ocupada por parcelas urbanas aumentó un 5,2% de media, en todas las CCAA de las que se tienen datos en el Catastro y la superficie edificada se incrementó, en su conjunto, un 20,5% (MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA, 2018).

Exactamente lo contrario es lo que está pasando con las zonas rurales. Estas zonas, que representan más de las dos terceras partes del territorio, sobreviven con notables vacíos demográficos, situación que se hace aún más crítica, de acuerdo con la información suministrada por la Comisión de despoblación de la Federación Española de Municipios y Provincias (Informe 2017), en 14 de las 50 provincias, en las que

más del 80% de sus municipios tienen menos de mil habitantes, la brecha demográfica entre el medio rural y el urbano no deja de agrandarse y la pérdida de población en el conjunto de España se va concentrando en los municipios de menor tamaño, que son precisamente, la gran mayoría de los que conforman el mapa español (de hecho, casi el 90% de los municipios españoles tienen menos de 5.000 habitantes). Entre las principales causas de la despoblación están el envejecimiento demográfico, el reducido relevo generacional, la baja natalidad y la escasez de medios de vida y de puestos de trabajo. De acuerdo con datos del INE este problema se da en más de 22 de las 50 provincias, existiendo una situación crítica –como ya se avanzó– en 14 de ellas, en las que más del 80% de sus municipios enfrentan un riesgo severo de despoblación. El 17 de enero de 2017, en la VI Conferencia de Presidentes de CCAA se firmó, entre otros acuerdos, el relativo a una “Estrategia Nacional frente a la despoblación”, con el objetivo de paliar el progresivo envejecimiento poblacional y el desdoblamiento rural. Se prevé que pueda ser aprobada en la primavera de este año 2019 e incorporará propuestas y medidas transversales de políticas públicas referidas a las más importantes vertientes de la despoblación.

Los fuertes contrastes e importantes desequilibrios territoriales que presenta el mapa de densidades de población expuesto se deben a múltiples factores: el modelo de crecimiento urbanístico abonado durante décadas, los factores geográficos, la distribución desigual de los recursos y la desigualdad en las oportunidades laborales, la evolución histórica e incluso normativa de la ordenación del territorio frente la disciplina netamente urbanística, el modelo económico y sus limitaciones e, indudablemente, las decisiones políticas. Ello ha producido un diferencial en el desarrollo del medio rural con respecto al desarrollo del medio urbano que parece casi insalvable y que se constata también entre las regiones industriales y turísticas, frente a las eminentemente agrícolas y forestales, poniendo de manifiesto las carencias de un modelo que no ha gozado del adecuado enfoque territorial integral, ni en la práctica, ni en la propia normativa por la que históricamente se ha regido.

2. La Ordenación del Territorio en el ámbito de la UE.

Pese a que la Unión Europea no tiene competencias directas sobre la ordenación del territorio, se ha ido abriendo paso una política específica en esta materia que, conectada con

la política común de cohesión trata de reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones en un contexto de gran diversidad geográfica, cultural e institucional. Ello proporciona fundamento a la política comunitaria sobre fondos estructurales y de cohesión, que produce importantes impactos territoriales. La ansiada conexión económica, social y territorial en el seno de la UE aparece en su Tratado de Funcionamiento de octubre de 2007, como una de las más relevantes políticas compartidas entre la misma y los Estados miembros. Y la Estrategia Territorial europea (ETE), aprobada en 1999 en la Conferencia Informal de Ministros de Postdam, con sus sucesivas modificaciones, ejemplifica la aspiración de garantizar un crecimiento y desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE, basado no sólo en el crecimiento económico, sino también en el incremento de la cohesión social y en la protección medioambiental. Todo ello bajo el prisma de la corrección de las disparidades existentes entre los distintos territorios.

Se pueden resumir los principales principios de la política de ordenación territorial comunitaria del modo siguiente:

1. Cohesión y equilibrio entre las distintas regiones.
2. Competitividad equilibrada entre ellas para que sean fuentes de desarrollo y de progreso.
3. Sostenibilidad ambiental y social y
4. Subsidiariedad, para aproximar la gestión el máximo posible a los ciudadanos.

Actualmente, la Agenda Territorial Europea 2020 (ATE 2020), que surge de la originaria ETE tras su modificación en 2007, en Leipzig, es el principal instrumento orientador de la política territorial de la UE. Constituye la expresión concreta de un amplio acuerdo intergubernamental en materia de cohesión territorial, que cuenta con el respaldo del Comité de las Regiones y con la sintonía de la Comisión Europea. Su estructura refleja su principal objetivo, que es la cohesión territorial, o lo que es lo mismo, una Europa más equilibrada y armónica.

La ATE 2020 insta a la sociedad, y a los encargados de la toma de decisiones en cada nivel territorial, a participar activamente en el

diseño y puesta en marcha de mecanismos específicos de aplicación de sus principios en cada ámbito territorial determinado.

3. El esquema normativo y de distribución competencial de la Ordenación del Territorio.

Pese a que la Ordenación del Territorio en España intentó abrirse paso ya con el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS 76), a través del llamado Plan Nacional de Ordenación -que nunca llegó a aprobarse- y de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC), es preciso admitir que no desplegó, a través de aquella regulación, unos mínimos efectos resaltantes. Los escasos PDTCs que llegaron a aprobarse sólo tuvieron efectos en ámbitos subregionales y, hasta cuantitativamente, resultaron insignificantes².

La puesta en marcha del modelo descentralizado de organización político-administrativa que inauguró la Constitución española y los Estatutos de Autonomía para todas las CCAA, no mejoró esa situación en términos globales hasta muchos años después³. Y ello pese a que pueda afirmarse que se estaba poniendo en marcha uno de los esquemas más descentralizados que existen en el ámbito de la UE, en materia de Ordenación del Territorio. O quizás, precisamente por ello. A partir de la asunción de esta disciplina como competencia exclusiva de las CCAA, se consolidaría un modelo en el que no sólo no es posible la existencia de un Plan estatal de ordenación del territorio (con las limitaciones que pudieran corresponder a sus propios títulos competenciales), sino que la amplia visión que esta materia reclama, para reequilibrar y cohesionar las distintas partes de un territorio desde la más amplia visión social, económica y medioambiental, quedaría circunscrita al ámbito regional, incluso cuando éste es uniprovincial.

Pese a la dificultad de encontrar una única definición⁴, cabe recordar que la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (Málaga), la define como «la expresión espacial de la política

² Tal y como pone de manifiesto BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. 2006, salvo los PDT de la Sierra de Gredos (RD 1320/1980, de 23 de mayo) y del entorno de Doñana que sería ya aprobado por la Junta de Andalucía (Decreto 181/88, de 3 de mayo), los intentos de abordar estos Planes, ya a nivel autonómico, en Aragón, Asturias y Galicia no dejaron de ser sino meros avances que no alcanzaron con su tramitación, la aprobación.

³ Para mayor información, existe bibliografía amplia y detallada de lo que ha sido la evolución de la Ordenación del Territorio en España, muy unida en sus principios a la historia del Urbanismo. Entre ella: "La Ordenación del Territorio en España" (BENABENT, 2006), o "Historia del Urbanismo en España" (TERÁN, 1999).

económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad». Además, le asigna los siguientes objetivos: el desarrollo socioeconómico equilibrado y sostenible; la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su acceso al uso de los servicios e infraestructuras públicas y del patrimonio natural y cultural; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, de forma compatible con la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos, así como con el respeto a las peculiaridades locales; y la utilización racional y equilibrada del territorio, mediante la definición de los usos aceptables o a fomentar para cada tipo de suelo, la creación de las adecuadas redes de infraestructuras e incluso el fomento de las actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario. A la vista de todo ello cabe preguntarse si el modelo español es el idóneo para alcanzar dichos objetivos, al menos a nivel global y para responder a las necesidades sociales, económicas y medioambientales de todo el país en su conjunto.

El Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, reinterpreto el Plan Nacional de Ordenación regulado por la LS 76 (art. 7) en términos que hubieran permitido al Estado abordar una planificación territorial nacional que aunase criterios estratégicos y de conexión con el exterior con elementos sociales, económicos y medioambientales propios. Su artículo 66 decía lo siguiente:

“El Plan Nacional de Ordenación establecerá las grandes directrices territoriales, fijará los fines y objetivos y determinará las prioridades de la acción pública a escala del territorio nacional, de forma que permita la adopción coordinada de las decisiones estratégicas referentes a la compatibilidad del espacio económico con la calidad de vida y el bienestar social, así como la integración del espacio nacional en el europeo, en el marco de las competencias que constitucionalmente corresponden al Estado”.

Entendió, sin embargo, el Tribunal Constitucional en su STC 61/1997, de 20 de marzo, que tal precepto era inconstitucional por invadir las competencias exclusivas reconocidas a las Comunidades Autónomas en materia de Ordenación del Territorio, reconociéndole al Estado, exclusivamente, un haz de facultades sectoriales muy relevantes, como serían las grandes infraestructuras que vertebran el

territorio. Todo ello en los siguientes términos (FJ 22):

“No obstante, ha de afirmarse 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 (vgr. arts. 149.1, 4, 13, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 C.E.).

No cabe, pues, negar la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos (como, ad exemplum, el denominado Plan Director de Infraestructuras); así como que igualmente pueda, al amparo del título competencial del art. 149.1.130 CE, establecer las adecuadas fórmulas de coordinación, con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (STC 149/1991 y 36/1994)”.

Aprovechó también el Tribunal Constitucional para recordar su propia jurisprudencia en la definición conceptual de la Ordenación del Territorio, entendiendo que es la actividad que consiste en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el espacio físico territorial, estando constituido, en concreto, 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.

Quizás es la última de estas frases la que merezca ser reforzada, en la medida en que la fijación de los usos del suelo, sin necesidad de centrarse en ese equilibrio entre las distintas partes del territorio, es una de las técnicas histórica y tradicionalmente propias de la planificación urbanística. No en vano constituye la denominada “calificación del suelo”.

Actualmente, todas las Comunidades Autónomas cuentan con legislación propia sobre Ordenación del Territorio. Y el Estado ha aprobado numerosa y heterogénea legislación sectorial que incide de manera muy relevante sobre la ordenación del territorio y el urbanismo y que reclama la necesidad de articular mecanismos de coordinación y colaboración interadministrativa, que a día de hoy y pese a tener ya un largo recorrido, no dejan de plantear importantes

⁴ La Ordenación del Territorio (OT) es un concepto que no ha tenido, ni tiene, una definición común, ni siquiera en el ámbito administrativo o normativo. Ello hace que su plasma-

ción, en términos legislativos, como norma y su puesta en práctica, sea un tanto etérea y confusa (PANIAGUA, TARAN-CÓN, 2003).

colisiones entre los diferentes intereses públicos en presencia.

De hecho, éste es uno de los más graves problemas que enfrenta en estos momentos la planificación territorial en España. Sobre un mismo espacio físico confluyen numerosas competencias y actividades materiales, públicas y privadas, que se desarrollan con muy diferentes visiones y, en muchos casos, con intereses enfrentados. Mientras que el urbanismo y la ordenación del territorio, conjuntamente con la protección medioambiental, tienen un marcado carácter global u horizontal, las llamadas disciplinas sectoriales o verticales persiguen un interés específico y concreto. Las primeras se proyectan horizontalmente sobre todo el territorio y tratan de incidir en la multiplicidad de aspectos y elementos que lo componen, mientras que las segundas buscan la satisfacción de intereses públicos muy concretos y se sitúan sobre aquéllas otras, cortándolas y compartimentándolas, en planos verticales, tal y como se observa en el siguiente esquema. (ver Fig. 1)

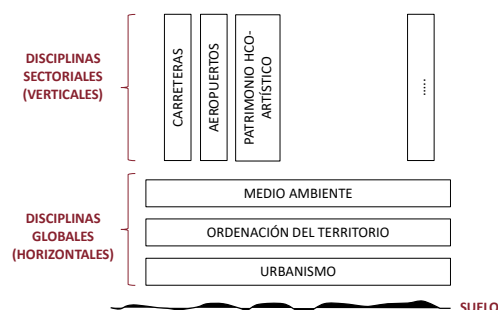


Fig. 1 / Esquema gráfico de las distintas disciplinas que confluyen en un mismo territorio.

Fuente: Elaboración propia.

La única mención a la ordenación del territorio que contiene hoy la legislación estatal se encuentra en los artículos 3 y 4 del 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. Interesa especialmente el artículo 3, que define el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible para condicionar las políticas públicas de ordenación de suelo, del modo siguiente:

“Artículo 3. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el

principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a:

a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

c) La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas.

d) La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.”

Subyacen en dicho principio, por tanto, los elementos clave que ya forman parte de la definición amplia de la Ordenación del Territorio, tanto a nivel doctrinal, como normativo, y tanto a nivel nacional, como internacional. A saber: el desarrollo sostenible, el uso racional de los recursos naturales, la necesaria armonización entre los requerimientos económicos y de empleo con la cohesión social y la protección del medio ambiente.

4. La legislación autonómica en materia de Ordenación del Territorio.

4.1. Antecedentes.

Las Leyes autonómicas de Ordenación del Territorio aparecieron cronológicamente mucho antes que las Leyes de Urbanismo, lo que puede traer causa de la existencia de una legislación urbanística muy avanzada y completa, ya desde el año 1956 (Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana) y, sobre todo, por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, más tarde convertido en el Texto Refundido de 26 de junio de 1992, que hizo innecesario, en un primero momento, dotarse de normativa urbanística propia.

Por el contrario, la inexistencia de una legislación estatal sobre ordenación del territorio y, como se

ha dicho, la atribución de esta competencia en exclusiva a las CCAA motivó la aparición, ya en los tempranos 80, de las primeras Leyes a las que seguirían el resto, hasta completar las 17 normas que, en estos momentos, están en vigor.

El siguiente cuadro hace un recorrido por los diferentes Estatutos de Autonomía identificando en qué momento y por medio de qué artículos se asumieron las competencias de Ordenación del Territorio por parte de cada una de las CCAA.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	BOE	LEY	ART.	TRANSCRIPCIÓN
País Vasco	22/12/1979	Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.	Art. 10	Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
Cataluña	22/12/1979	Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña.	Art. 9	Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
Galicia	28/04/1981	Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia.	Art. 27	Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
Andalucía	11/01/1982	Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía.	Art. 13	Política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
Asturias, Principado de	11/01/1982	Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.	Art. 10	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
Cantabria	11/01/1982	Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.	Art. 22	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
Rioja, La	19/06/1982	Ley orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.	Art. 8	La Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
Murcia, Región de	19/06/1982	Ley orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para La Región de Murcia.	Art. 10	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
Comunitat Valenciana	10/07/1982	Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.	Art. 31	Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.
Aragón	16/08/1982	Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón.	Art. 35	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
Castilla - La Mancha	16/08/1982	Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.	Art. 31	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
Canarias	16/08/1982	Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.	Art. 29	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
Navarra, Comunidad Foral de	16/08/1982	Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.	Art. 44	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
Extremadura	26/02/1983	Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura.	Art. 7	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
Baleares, Illes	01/03/1983	Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las islas Baleares.	Art. 10	Ordenación del territorio, incluido el litoral, urbanismo y vivienda.
Madrid, Comunidad de	01/03/1983	Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.	Art. 26	La Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
Castilla y León	02/03/1983	Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León.	Art. 26	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Fig. 2/ **Asunción de competencias por los Estatutos de Autonomía.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los Estatutos de Autonomía.

La primera Ley de Ordenación del Territorio autonómico es del año 1983 (Cataluña), a la que sucederían otras muchas en cascada, aunque algunas de ellas quedarán muy descolgadas de esta tendencia. Resulta especialmente significativo el caso de Extremadura que aprobó su primera Ley en el año 2002, habiendo asumido las competencias exclusivas e íntegras en dicha materia, como puede verse en cuadro anterior, en el año 1983.

A continuación se introduce un cuadro en el que figuran las primeras Leyes de Ordenación del Territorio Autonómicas, organizadas por orden cronológico de aprobación y se incorpora otro más, relacionado con éste, en el que se detalla la relación entre la asunción de competencias y la promulgación de las primeras leyes de Ordenación del Territorio (en años).

CCAA	AÑO ENTRADA VIGOR	PRIMERAS NORMATIVAS
Cataluña	1983	Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial.
Madrid, Comunidad de	1984	Ley 10/1984, de 30 de mayo, de ordenación territorial de la Comunidad de Madrid.
Navarra, Comunidad Foral de	1986	Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio.
Asturias, Principado de	1987	Ley 1/1987, de 30 de marzo, de coordinación y ordenación territorial.
Baleares, Illes	1987	Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las islas Baleares.
Canarias	1987	Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación.
Comunitat Valenciana	1989	Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana.
Cantabria	1990	Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial de Cantabria.
País Vasco	1990	Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.
Aragón	1992	Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio
Murcia, Región de	1992	Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia.
Andalucía	1994	Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
Galicia	1995	Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia.
Castilla y León	1998	Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
Castilla La Mancha	1998	Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
Rioja, La	1998	Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.
Extremadura	2002	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

Fig. 3/ **Primeras Leyes de Ordenación del Territorio Autonómicas.**

Fuente: Elaboración propia.

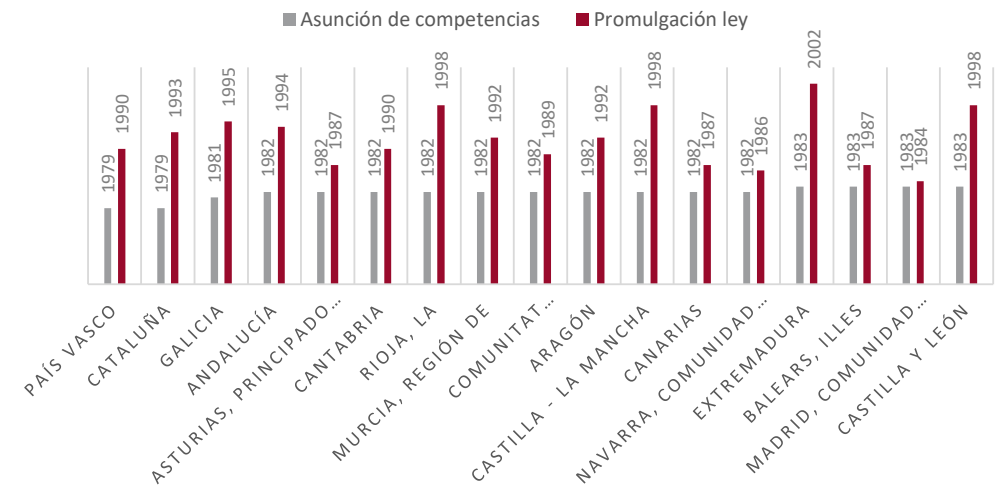


FIG. 4/ Relación entre la asunción de competencias, y la promulgación de las primeras leyes de Ordenación del Territorio. (Años).

Fuente: Elaboración propia.

Tal y como se deduce de los cuadros precedentes, en un periodo de quince años practicamente todas las CCAA se habían dotado de legislación propia sobre Ordenación del Territorio. Otra cosa bien distinta es el tiempo que necesitarían y que aún necesitarán muchas de ellas para desarrollar sus propios instrumentos de planificación territorial si se tiene en cuenta la tendencia. Así, mientras que el 82,03% de los municipios españoles ya disponen de un Plan urbanístico de carácter general, todavía hoy, cuarenta años después de promulgarse la Constitución, 6 de las 17 CCAA (es decir, casi un 40% de las mismas) no posee un instrumento de ordenación del territorio de ámbito regional. Y tampoco se evidencia que muchos de los instrumentos que se han aprobado constituyan verdaderos planes de ordenación del territorio, o que sean capaces de desplegar las medidas que harían efectivos los objetivos de este tipo de instrumentos. De hecho, cada vez son más las voces autorizadas que reivindican un desarrollo más equilibrado del territorio, tanto desde el punto de vista económico, como medioambiental y social y unas mayores y mejores relaciones entre lo rural y lo urbano y que critican la inexistencia de verdaderas estrategias eficaces de ordenación del territorio para abordar, en España, sus múltiples retos (SERRANO, 2015, págs. 85 a 138).

Baste recordar los compromisos internacionales suscritos en los últimos años por España, destacando la Agenda 2030, que reclama el cumplimiento de los denominados “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS) y las dos Agendas Urbanas internacionales (la de las NN.UU.

adoptada mediante la Declaración de Quito en octubre de 2016 y la de la UE, acordada por el Pacto de Ámsterdam, en el mes de mayo del mismo año). El ODS 11, que persigue ciudades sostenibles, inclusivas, seguras y resilientes, unido a todos aquellos otros con los que conecta transversalmente, se conseguirá difícilmente sin una visión estratégica del territorio, que únicamente podrá aportar la Ordenación del Territorio. En este sentido, la Agenda Urbana Española (22 de febrero de 2019), reconocida por el Gobierno como una de las más importantes políticas palanca del Plan de Acción del Gobierno de España para la implementación de la Agenda 2030, dedica apartados específicos a la ordenación del suelo, tanto a nivel de diagnóstico, como de marco estratégico, acciones a impulsar e indicadores de evaluación y seguimiento.

4.2. La legislación autonómica vigente y los instrumentos de ordenación del territorio.

De las 17 leyes que podrían denominarse de “primera generación” (es decir, las que se aprobaron inmediatamente después de la promulgación de la Constitución de 1978), sólo seis permanecen vigentes a día de hoy. La cantidad de normas “renovadas” no es tal, de todas maneras, ya que en algunos casos la Ley vigente no deja de ser un Texto Refundido. De modo que un total real de 6 Leyes autonómicas en materia de ordenación del territorio se ha aprobado en este último decenio del siglo. La

heterogeneidad es elevada, como suele ocurrir habitualmente con la legislación autonómica y se muestra ya desde el principio, cuando se trata de definir la propia disciplina. Algunas normas definen la Ordenación del Territorio en el articulado, otras en la Exposición de Motivos, otras sólo cuando fijan los objetivos a conseguir por la Ley, incluyendo algunas que, directamente no incluyen ninguna precisión al respecto.

El siguiente cuadro (ver FIG. 5) identifica las CCAA cuyas normas (referenciadas en la FIG. 6) abordan explícitamente el concepto de "Ordenación del Territorio", o los objetivos que se persiguen con él (color verde), y las que no (color rojo).

Andalucía (Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio, art. 2); Aragón (Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, art. 2), Baleares (Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, artículo 1), Castilla y León (Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio, art. 2), Navarra (Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, art. 27) y el País Vasco (Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio, Exposición de Motivos) contienen definiciones amplias de los objetivos específicos y particulares que se atribuyen a la Ordenación del Territorio. Así:

CCAA	DEFINICIÓN/ CONCEPTO	OBJETIVOS
Andalucía		
Aragón		
Asturias, Principado de		
Baleares, Illes		
Canarias		
Cantabria		
Castilla y León		
Castilla La Mancha		
Cataluña		
Comunitat Valenciana		
Extremadura		
Galicia		
Madrid, Comunidad de		
Murcia, Región de		
Navarra, Comunidad Foral de		
País Vasco		
Rioja, La		

FIG. 5/ Cuadro sintético por CCAA de definición de conceptos y objetivos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación autonómica.

Andalucía hace referencia al objetivo general de

"contribuir a la cohesión e integración de la Comunidad Autónoma y a su desarrollo equilibrado", y a los "objetivos específicos de"

- a) La articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma [y]
- b) La distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural."

Aragón alude a los

"principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental" para "garantizar los siguientes objetivos:

- a) Establecer condiciones de calidad de vida equivalentes para todos los habitantes de la Comunidad Autónoma con independencia de su lugar de residencia, haciendo efectiva la cohesión territorial y social.
- b) Promover el desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma, haciendo compatible en todo su territorio la gestión, protección y mejora del patrimonio natural y cultural con la competitividad económica, el fortalecimiento de la cohesión social y el equilibrio demográfico.
- c) Asignar racionalmente los usos del suelo en función de las aptitudes del medio físico y de las necesidades de la población, así como proporcionar criterios de interés general y social para la ubicación de las infraestructuras, los equipamientos y los servicios, fomentando la coordinación de los sectores implicados."

Baleares atribuye los siguientes objetivos a la "ordenación territorial":

- a) Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- b) Disponer una estructura espacial adecuada que permita conseguir un desarrollo socioeconómico compatible con la utilización racional de los recursos naturales [y]
- c) Garantizar la protección y la mejora del medio ambiente."

Castilla y León por su parte, encaja en la Ordenación del Territorio

"la promoción de su desarrollo equilibrado y sostenible, el aumento de la cohesión económica y social y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, así como la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural."

Navarra no sólo incluye el concepto:

"Se entiende por Ordenación del Territorio, a los efectos de lo previsto en esta ley foral, el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y planes que orienten y regulen las actuaciones y asentamientos sobre el territorio, en función del

objetivo de conseguir una adecuada relación entre territorio, medio ambiente, población, actividades, servicios e infraestructuras”, sino que define también sus objetivos. Son “los de definir la estructura territorial, perseguir la utilización racional y equilibrada del territorio, vertebrar el territorio mediante el establecimiento de infraestructuras y conexiones de comunicación, e insertar el desarrollo equilibrado y sostenible de sus diferentes partes en un conjunto coordinado y armónico que incida en el mejor desarrollo de toda la Comunidad Foral.”

El País Vasco utiliza su Exposición de motivos para señalar que:

“Dentro del concepto de Ordenación del Territorio se integran el conjunto de actuaciones diseñables y realizables en orden a conseguir la más racional utilización del suelo y de sus recursos, incluida la definición de las relaciones que han de establecerse entre las distintas instancias cuya actividad ha de incidir sobre los espacios territoriales.

A través de la política de Ordenación del Territorio se ha de perseguir, de manera inmediata, la definición de los usos aceptables o potenciables en función de cada tipo de suelo, y a través de tal definición, la consecución de las infraestructuras precisas, el acceso de la población a los equipamientos sanitarios, docentes, administrativos, comerciales etc., la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

Los objetivos íntimos de la política de Ordenación del Territorio, a los que habrán de dirigirse las actuaciones anteriormente definidas, no son otros que el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida, con eliminación de las grandes diferencias existentes entre los diferentes sectores de población.”

Por su parte, **Asturias** (Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y urbanismo, art. 1), y **Cantabria** (Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, art. 2) contienen una regulación bastante similar entre sí, pero de marcado carácter instrumental. Así:

Asturias hace referencia al objeto de la Ley, y no en sí de la Ordenación del Territorio y menciona la necesidad de

“crear los instrumentos necesarios para la coordinación de la política territorial y la ordenación del espacio, con el fin de establecer una utilización racional del territorio asturiano y proteger el medio ambiente, mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial”. También menciona la

necesidad de “Regular la actividad urbanística, en el marco de una Ordenación del Territorio basada en el equilibrio entre bienestar económico y desarrollo sostenible.”

Cantabria define la ordenación territorial como aquella que

“comprende la elaboración y aprobación de los instrumentos necesarios para planificar y plasmar en el territorio la política económica y medioambiental de la Comunidad Autónoma de Cantabria”.

También es escueta la regulación contenida a este respecto por la normativa de **La Rioja** (Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, art. 14), que entiende por “Ordenación del Territorio”, una

“política de gobierno” que debe tratar de “conseguir una adecuada relación entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras y medio ambiente, que garantice un desarrollo equilibrado y sostenible de toda la Comunidad Autónoma.”

Canarias (Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos, art. 10) y **Extremadura** (Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, artículo 2) reconocen de manera escueta que la ordenación territorial es una función pública que corresponde a la comunidad autónoma y demás Administraciones competentes. También incluye esa misma precisión la Comunidad Autónoma de **Madrid** (Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo) si bien en el art. 13 se mencionan los siguientes contenidos específicos de la Ordenación del Territorio:

“Las determinaciones de ámbito regional dirigidas a mejorar las condiciones de vida en colectividad y a armonizar el desarrollo económico-social con el medio ambiente en general, la preservación de la naturaleza y la protección del patrimonio histórico y cultural”.

Galicia (Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia) utiliza la Exposición de motivos y el art. 2 para incluir en la Ordenación del Territorio, los siguientes contenidos:

“los criterios expresamente formulados, que regulen las actuaciones y los asentamientos sobre el territorio, a fin de conseguir una adecuada interrelación entre población, actividades, servicios e infraestructuras con el territorio gallego en que se implantan, coordinando las actuaciones sobre el territorio de los distintos órganos y diferentes administraciones públicas.”

Murcia (Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística) usa una terminología similar a la de la Carta europea de Ordenación del Territorio cuando incluye el siguiente concepto en el art. 19:

“La Ordenación del Territorio constituye la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y medioambientales con incidencia territorial, formulada mediante los instrumentos oportunos definidos en la presente ley.”

Como puede observarse, destacan aspectos comunes en estas definiciones: elaboración y aprobación de instrumentos; políticas económicas, sociales, culturales y medioambientales; función pública; criterios formulados para regular el territorio; expresión espacial de políticas; conjunto de actuaciones, etc. Y en muchas de ellas se puede intuir la influencia de la Carta Europea de Ordenación del Territorio. También son comunes algunos objetivos como la asignación racional de los usos del suelo; el desarrollo socio-económico; el desarrollo equilibrado y sostenible; la calidad de vida; la cohesión social; la gestión responsable de recursos naturales; la protección del medio ambiente, etc. Igualmente se corresponden estos objetivos con los fijados por la mencionada Carta Europea (el desarrollo socio-económico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente).

Pero también se observan diferencias, aunque no sean muy relevantes. De hecho, si se analizan los diferentes instrumentos de ordenación que regulan, y más allá de las concretas denominaciones con las que cada Ley autonómica los identifica, puede extraerse un esquema muy similar. En todas ellas existe un Plan de escala regional (de aplicación a todo el territorio autonómico), otros instrumentos de escala subregional (comarcales, provinciales u otros) y una serie de planes vinculados a materias sectoriales concretas. Mediante la necesaria labor de síntesis que requiere un análisis de

estas características, y con independencia de la terminología particularmente atribuida, el esquema de los instrumentos de planificación territorial autonómico sería el siguiente:

- Directrices y Planes a escala regional/ autonómica: son verdaderas Estrategias que incluyen determinaciones vinculantes para el resto de los instrumentos de planificación, pero también meras recomendaciones.
- Directrices y Planes subregionales; disfrutan de muchas de las características de las Directrices y Planes anteriores, pero su ámbito territorial es inferior y suele venir determinado por su homogeneidad física, funcional, o por una previa delimitación de carácter administrativo.
- Planes Territoriales, Proyectos, Programas y Zonas de Interés Regional, todos ellos de marcado carácter sectorial⁵: son figuras de naturaleza operativa que ordenan e incluyen actuaciones para determinados ámbitos sectoriales concretos. Pueden quedar referidos a todo el territorio regional, a escala local e incluso a áreas más concretas.

Mención especial merecen, al ser España un país eminentemente costero, los Planes de Ordenación del Litoral. Son abordados como unos instrumentos específicos en el caso de Andalucía y Cantabria. Murcia, por ejemplo, regula la Ordenación de Litoral en un título distinto a los instrumentos de Ordenación del Territorio, estableciendo para su desarrollo la figura de los Planes de Ordenación de Playas. En el caso de las Comunidades Autónomas insulares y para dar respuesta a su especial morfología, tanto Baleares como Canarias establecen la figura del Plan Insular para la Ordenación del Territorio delimitado por cada una de las islas.

A continuación se especifican de manera sintética los diferentes instrumentos regulados en cada Comunidad Autónoma a partir de la legislación vigente.

⁵ Dentro de estos la casuística es muy elevada. Hay Comunidades Autónomas que consideran como instrumentos específicos de ordenación los Planes y Proyectos de Interés General (Aragón, Cantabria), mientras que otras los configuran como Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio, pero no específicamente instrumentos de Ordenación del Territorio (Andalucía, Canarias). Igualmente algunas CCAA denominan a estos Proyectos de Interés Regional como proyectos específicamente sectoriales (Galicia y Navarra). Algo parecido ocurre con los Planes de Ordenación

de los Recursos o Espacios Naturales. Mientras que algunas CCAA no consideran como instrumentos de ordenación los planes de los espacios naturales (Canarias), otras entienden que son Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y considerados instrumentos concretos de Ordenación Territorial (Navarra), o directamente planes de ordenación territorial con la denominación de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (Asturias, Castilla y León), o Planes de Ordenación del Medio Físico (Galicia).

CCAA	NORMA VIGENTE	ART.	INSTRUMENTOS REGULADOS
Andalucía	Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.	Art. 5	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Plan de Protección de Litoral de Andalucía. Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.
Aragón	Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.	Art. 5	Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón. Directrices de Ordenación Territorial (carácter zonal o especial). Programas de Gestión Territorial. Planes y Proyectos de Interés General de Aragón.
Asturias, Principado de	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.	Art. 25 y ss	Directrices de Ordenación Territorial (regionales, subregionales, sectoriales). Programas de actuación territorial. Planes Territoriales Especiales de carácter supramunicipal. Catálogo de núcleos rurales. Evaluaciones de impacto. Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias.
Baleares, Illes	Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial.	Art. 3	Directrices de Ordenación Territorial. Planes territoriales insulares. Planes directores sectoriales.
Canarias	Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.	Art. 83	Directrices de ordenación. Planes Insulares. Planes territoriales (parciales y especiales).
Cantabria	Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.	Art. 10 y DA 4ª	Plan Regional de Ordenación Territorial. Normas Urbanísticas Regionales. Proyectos Singulares de Interés Regional. Planes Especiales. Plan de Ordenación del Litoral.
Castilla y León	Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.	Art. 5 y ss	Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León. Directrices de Ordenación de ámbito subregional. Planes (sectoriales y territoriales) y Proyectos Regionales. Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.
Castilla La Mancha	Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.	Art. 17	Planes de Ordenación del Territorio, (integral o sectorial). Planes de Singular Interés. Planes Especiales (complementan o incluso modifican el planeamiento territorial). Proyectos de singular interés.
Cataluña	Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial.	Art. 4,12,19 bis,	Plan Territorial General. Planes territoriales parciales. Planes territoriales sectoriales. Planes directores territoriales.
Comunitat Valenciana	Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.	Art. 14	Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. Los planes de acción territorial. Actuaciones territoriales estratégicas.
Extremadura	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. (Próximamente entrará en vigor la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.)	Art. 47	Directrices de Ordenación Territorial. Planes Territoriales. Proyectos de Interés Regional.

CCAA	NORMA VIGENTE	ART.	INSTRUMENTOS REGULADOS
Galicia	Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia.	Art. 4	Directrices de Ordenación del Territorio. Planes territoriales integrados. Programas coordinados de actuación. Planes y proyectos sectoriales. Planes de ordenación del medio físico.
Madrid, Comunidad de	Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.	Art. 14	Plan Regional de Estrategia Territorial. Programas Coordinados de la Acción Territorial. Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural.
Murcia, Región de	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.	Art. 20, 49 y 59	Directrices de Ordenación Territorial. Planes de Ordenación Territorial. Programas de Actuación Territorial. Actuaciones de Interés Regional. Planes de Ordenación de Playas Estrategias territoriales
Navarra, Comunidad Foral de	Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.	Art. 28	Estrategia Territorial de Navarra. Planes de Ordenación Territorial. Planes Directores de Acción Territorial. Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal. Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio.
País Vasco	Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.	Art. 2	Directrices de Ordenación Territorial. Planes Territoriales Parciales. Planes Territoriales Sectoriales.
Rioja, La	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.	Art. 15	Estrategia Territorial de La Rioja. Directrices de Actuación Territorial. Zonas de Interés Regional. Proyectos de Interés Supramunicipal.

FIG. 6 / **Leyes de Ordenación del Territorio actuales e instrumentos regulados en ellas.**

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación autonómica.

5. Los Planes de Ordenación del Territorio aprobados y vigentes

No cabe duda de que la numerosa legislación en materia de Ordenación Territorial autonómica ha dotado a las CCAA de herramientas suficientes para poder desarrollar sus competencias exclusivas en esta materia. La realidad muestra en la práctica, sin embargo, un panorama bastante desigual.

De las 17 CCAA, 11 (Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Valencia, Galicia, Navarra y País Vasco) cuentan ya con instrumentos de escala regional o autonómica que resultan aplicables a todo su ámbito territorial. No obstante, las diferencias entre ellos, su propia naturaleza, vinculación y principales objetivos son elevadas. Así, sería muy difícil poner al mismo nivel, por ejemplo, las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León y las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco. Tampoco se parecen mucho el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y

el Plan Territorial General de Cataluña, aunque compartan casi la misma terminología.

Otro dato interesante es que las CCAA que disponen de un instrumento de ordenación del territorio a escala regional y, por tanto, en la cúspide del sistema jerárquico de este tipo de planificación, son las que en mayor medida han aprobado también instrumentos de ámbito subregional o planes para zonas territoriales muy características, como podría ser la alta montaña o zonas de especial interés natural con incidencia en su territorio.

4 CCAA sólo cuentan con instrumentos de ordenación del territorio de carácter subregional, o atinentes a la ordenación del litoral (Cantabria, Extremadura, Región de Murcia y La Rioja) y finalmente 2 CCAA (Madrid y Castilla La Mancha) aún no disponen de ningún tipo de instrumento de Ordenación Territorial, siquiera sea a escala provincial o comarcal. Debe señalarse que no se incluyen en este artículo los numerosísimos planes de ordenación territorial de carácter sectorial, proyectos de interés regional o instrumentos

de similares características que, con diferente terminología, se han ido aprobando por todas las CCAA. Dado su número, heterogeneidad y dispersión (tanto por sus variados objetos, contenidos y ámbito territorial afectado), y su naturaleza típicamente operativa y para sectores muy concretos, no se ha considerado que aporten información relevante al objeto de este breve artículo⁶.

Por último, se destaca que la mayoría de las CCAA que disponen de litoral se han dotado ya de instrumentos específicos para ordenar el mismo. Así ocurre en Andalucía, el Principado de Asturias, Cantabria, Cataluña, Galicia, la Región de Murcia y el País Vasco. En concreto, las dos CCAA insulares han desarrollado planes específicos para el territorio de cada una de las islas.

El siguiente cuadro (ver FIG. 7) hace un análisis de aquellos instrumentos de ámbito regional y subregional que, con carácter general (Directrices, Estrategias...) y parcial (Planes Territoriales...), se han aprobado por las distintas CCAA, especificando su fecha de aprobación y la de publicación en algún medio oficial. Se excluyen del cuadro, y como ya se dijo más arriba, los Planes, Programas y Proyectos de interés regional o todos aquellos que tienen carácter sectorial y no constituyan Planes de Ordenación del litoral.

Se aporta también como complemento gráfico una serie de mapas donde se establece la delimitación espacial de todos los instrumentos que se han analizado en el cuadro anterior (no aparecen, por tanto, los mapas correspondientes a las dos CCAA que carecen de instrumentos aprobados a día de hoy).

CCAA	INSTRUMENTO	ÁMBITO	APROBACIÓN DEFINITIVA	FECHA PUBLICACIÓN
ANDALUCÍA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).	Regional	28/11/2006	BOJA 29/12/2006
	Directrices Regionales del Litoral de Andalucía (derogada y aplicable sólo en parte).	Litoral	17/04/1990	BOJA 18/05/1990
	Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada.	Subregional	27/12/1999	BOJA 28/03/2000
	Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería.	Subregional	30/07/2002	BOJA 10/10/2002
	Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de la provincia de Jaén.	Subregional	22/07/2003	BOJA 30/09/2003
	Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana.	Subregional	09/12/2003	BOJA 03/02/2004
	Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz.	Subregional	27/07/2004	BOJA 08/09/2004
	Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva.	Subregional	27/06/2006	BOJA 17/07/2006
	Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga.	Subregional	18/07/2006	BOJA 03/10/2006
	Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense.	Subregional	03/02/2009	BOJA 24/03/2009
	Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla.	Subregional	09/06/2009	BOJA 09/07/2009
	Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga	Subregional	21/07/2009	BOJA 23/07/2009
	Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz.	Subregional	16/04/2011	BOJA 19/05/2011
	Plan de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz).	Subregional	08/11/2011	BOJA 21/12/2011

⁶ Las materias referidas en los planes sectoriales incluyen temas tan dispares que van desde ordenación de recursos naturales, residuos, forestales, calidad del aire, energía...

hasta temas de infraestructuras, equipamientos comerciales de gran superficie, industriales, turísticos o enclaves logísticos.

CCAA	INSTRUMENTO	ÁMBITO	APROBACIÓN DEFINITIVA	FECHA PUBLICACIÓN
ANDALUCÍA	Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería.	Subregional	29/11/2011	BOJA 04/01/2012
	Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar.	Subregional	20/12/2011	BOJA 19/03/2012
	Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada	Subregional	20/12/2011	BOJA 01/02/2012
	Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba.	Subregional	10/01/2012	BOJA 22/03/2012
	Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Jaén.	Subregional	14/10/2014	BOJA 03/11/2014
ARAGÓN	Directrices Generales de la Ordenación del Territorio de Aragón.	Regional	16/07/1998 (Ley)	BOA 29/07/1998
	Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón.	Regional	02/12/2014	BOA 12/12/2014
	Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés.	Subregional	13/12/2005	BOA 28/12/2005
	Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña/Matarranya.	Subregional	21/10/2008	BOA 06/11/2008
ASTURIAS, PRINCIPADO DE	Directrices Regionales de Ordenación del Territorio.	Regional	24/01/1991	BOPA 23/02/1991
	Directrices Subregionales de ordenación del territorio para la Franja Costera.	Litoral	16/12/1993	BOPA 16/02/1994
	Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Asturias (POLA).	Litoral	23/05/2005	BOPA 25/08/2005
	Plan Territorial Especial del Suelo no Urbanizable de Costas (PESC).	Litoral	23/09/2016	BOPA 16/11/2016
BALEARS, ILLES	Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias.	Regional	03/04/1999	BOIB 17/04/1999
	Plan Territorial Insular de la Isla de Mallorca.	Subregional	13/12/2004	BOIB 31/12/2004
	Plan Territorial Insular de Menorca.	Subregional	25/04/2003	BOIB 16/05/2003
	Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera.	Subregional	21/03/2005	BOIB 31/03/2005
CANARIAS	Directrices de Ordenación General.	Regional	14/04/2003	BOC 15/04/2003
	Plan Insular de Tenerife.	Subregional	16/10/2002	BOC 19/10/2002
	Plan Insular de La Palma.	Subregional	11/03/2011	BOC 01/04/2011
	Plan Insular de La Gomera.	Subregional	27/04/2011	BOC 26/05/2011
	Plan Insular de El Hierro.	Subregional	27/10/2011	BOC 27/07/2012
	Plan Insular de Gran Canaria.	Subregional	11/11/2003	BOC 11/06/2004
	Plan Insular de Fuerteventura.	Subregional	02/04/2001	BOC 22/08/2001
	Plan Insular de Lanzarote.	Subregional	09/04/1991	BOC 17/06/1991
CANTABRIA	Plan de Ordenación del Litoral (Ley 2/2004, de 27 de septiembre).	Litoral	27/09/2004	BOC 28/09/2004
CASTILLA Y LEÓN	Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León.	Regional	17/06/2008	BOCYL 24/06/2008
	Directrices de Ordenación de Ámbito subregional de la Montaña Cantábrica Central en Castilla y León.	Subregional	29/03/2011	BOCYL 14/04/2011
	Directrices de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional de Valladolid y entorno.	Subregional	02/08/2001	BOCYL 08/08/2001

CCAA	INSTRUMENTO	ÁMBITO	APROBACIÓN DEFINITIVA	FECHA PUBLICACIÓN
CASTILLA Y LEÓN	Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Segovia y entorno.	Subregional	20/10/2005	BOCYL 26/10/2005
	Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la Provincia de Palencia.	Subregional	23/01/2009	BOCYL 28/01/2009
	Plan Regional de Ámbito Territorial "Valle de Duero".	Subregional	27/05/2010	BOCYL 02/06/2010
	Plan Regional de Ámbito Territorial del Puerto de San Isidro.	Subregional	15/01/2004	BOCYL 21/01/2004
	Plan Regional de Ámbito Territorial Zamora-Duero.	Subregional	02/09/2010	BOCYL 08/09/2010
CASTILLA LA MANCHA				
CATALUÑA	Plan Territorial General de Cataluña.	Regional	16/03/1995	DOGC 31/03/1995
	Plan Territorial Parcial de Ponent (Terres de Lleida).	Subregional	24/07/2007	DOGC 05/10/2007
	Plan Territorial Parcial Metropolitano de Barcelona.	Subregional	20/04/2010	DOGC 12/05/2010
	Plan Territorial Parcial de L'Alt Pirineu y Aran.	Subregional	25/07/2006	DOGC 07/09/2006
	Plan Territorial Parcial de las Comarcas de Girona.	Subregional	14/09/2010	DOGC 15/10/2010
	Plan Territorial Parcial de las Comarcas Centrales.	Subregional	16/09/2008	DOGC 22/10/2008
	Plan Territorial Parcial de Les Terres de l'Ebre.	Subregional	27/07/2010	DOGC 19/08/2010
	Plan Territorial Parcial de El Camp de Tarragona.	Subregional	12/01/2010	DOGC 03/02/2010
	Plan Director Territorial de L'Alt Penedès.	Subregional	16/09/2008	DOGC 22/10/2008
	Plan Director Urbanístico del Sistema Costero.	Litoral	23/05/2005	DOGC 16/06/2005
COMUNITAT VALENCIANA	Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.	Regional	13/01/2011	19/01/2011
EXTREMADURA	Plan Territorial Campo Arañuelo.	Subregional	21/11/2008	DOE 27/11/2008
	Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva.	Subregional	11/09/2009	DOE 18/09/2009
	Plan Territorial de La Vera.	Subregional	21/11/2008	DOE 27/11/2008
	Plan territorial de Sierra de Gata.	Subregional	16/05/2017	DOE 22/05/2017
GALICIA	Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia.	Regional	10/02/2011	DOG 22/02/2011
	Plan de Ordenación del Litoral.	Litoral	10/02/2011	DOG 23/02/2011
MADRID, COMUNIDAD DE				
MURCIA, REGIÓN DE	Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia.	Litoral	18/06/2004	BORM 25/06/2014

CCAA	INSTRUMENTO	ÁMBITO	APROBACIÓN DEFINITIVA	FECHA PUBLICACIÓN
NAVARRA, COMUNIDAD FORAL DE	Estrategia Territorial de Navarra.	Regional	21/06/2005	BON
	Plan de Ordenación Territorial, POT 1 – Pirineo.	Subregional	21/07/2011	BON 21/07/2011
	Plan de Ordenación Territorial, POT 2 – Navarra Atlántica.	Subregional	21/07/2011	BON 21/07/2011
	Plan de Ordenación Territorial, POT 3 – Área Central.	Subregional	21/07/2011	BON 21/07/2011
	Plan de Ordenación Territorial, POT 4 – Zonas Medias.	Subregional	21/07/2011	BON 21/07/2011
	Plan de Ordenación Territorial, POT 5 – Eje del Ebro.	Subregional	21/07/2011	BON 21/07/2011
PAÍS VASCO	Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.	Regional	11/02/1997	BOPV 12/02/1997
PAÍS VASCO	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Donostia-San Sebastián (Donostialdea-Bajo Bidasoa).	Subregional	27/07/2016	BOPV 12/08/2016
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mungia.	Subregional	22/03/2016	BOPV 17/05/2016
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Gernika-Markina.	Subregional	01/03/2016	BOPV 19/04/2016
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Balmaseda-Zalla (Encartaciones).	Subregional	26/10/2011	BOPV 25/11/2011
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Durango.	Subregional	26/11/2011	BOPV 08/09/2011
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Igorre.	Subregional	14/09/2010	BOPV 25/10/2010
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Beasain-Zumarraga (Goierri).	Subregional	29/09/2009	BOPV 29/10/2009
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional del Bilbao Metropolitano.	Subregional	26/09/2006	BOPV 07/11/2006
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarautz-Azpeitia (Urola Costa).	Subregional	21/02/2006	BOPV 24/03/2006
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mondragón-Bergara (Alto Deba).	Subregional	12/04/2005	BOPV 06/06/2005
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Eibar (Bajo Deba).	Subregional	12/04/2005	BOPV 06/06/2005
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Llodio.	Subregional	25/01/2005	BOPV 23/03/2005
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Álava Central.	Subregional	28/12/2004	BOPV 16/02/2005
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Laguardia (Rioja Alavesa).	Subregional	28/12/2004	BOPV 11/02/2005
	Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral del País Vasco.	Litoral	13/03/2007	BOPV 02/04/2007
RIOJA, LA	Plan Especial del Alto Oja.	Subregional	06/09/2005	BOR 27/09/2005

FIG. 7 /Relación de los instrumentos de Ordenación del Territorio aprobados por las distintas Comunidades Autónomas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las distintas web de las Consejerías con competencias en la materia

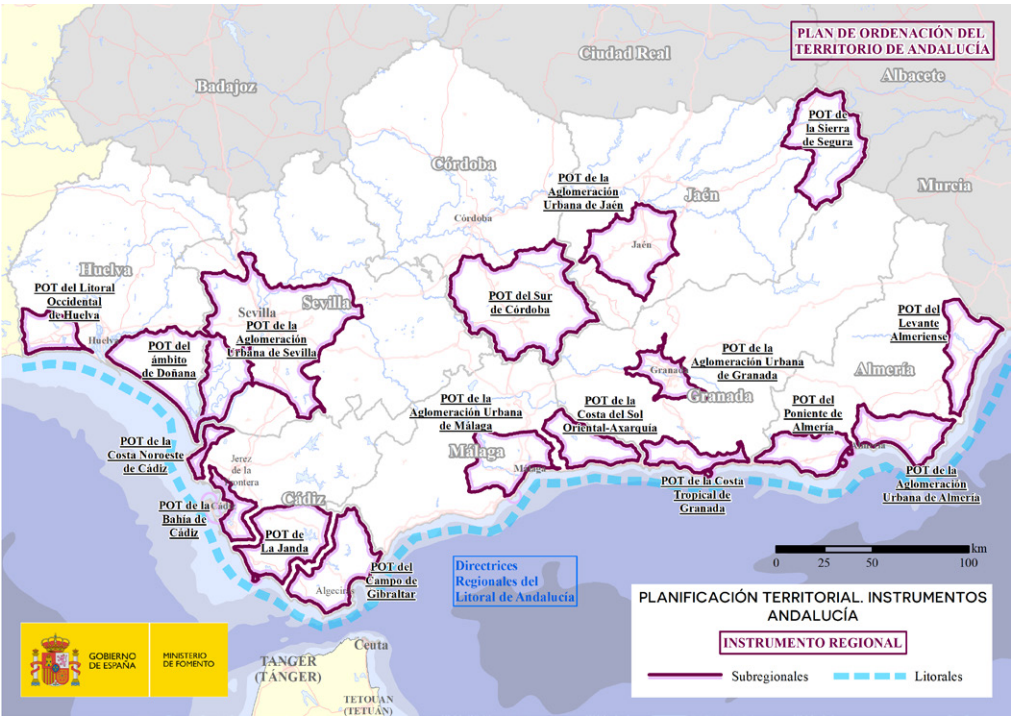


Fig. 8 /Planificación territorial. Andalucía.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

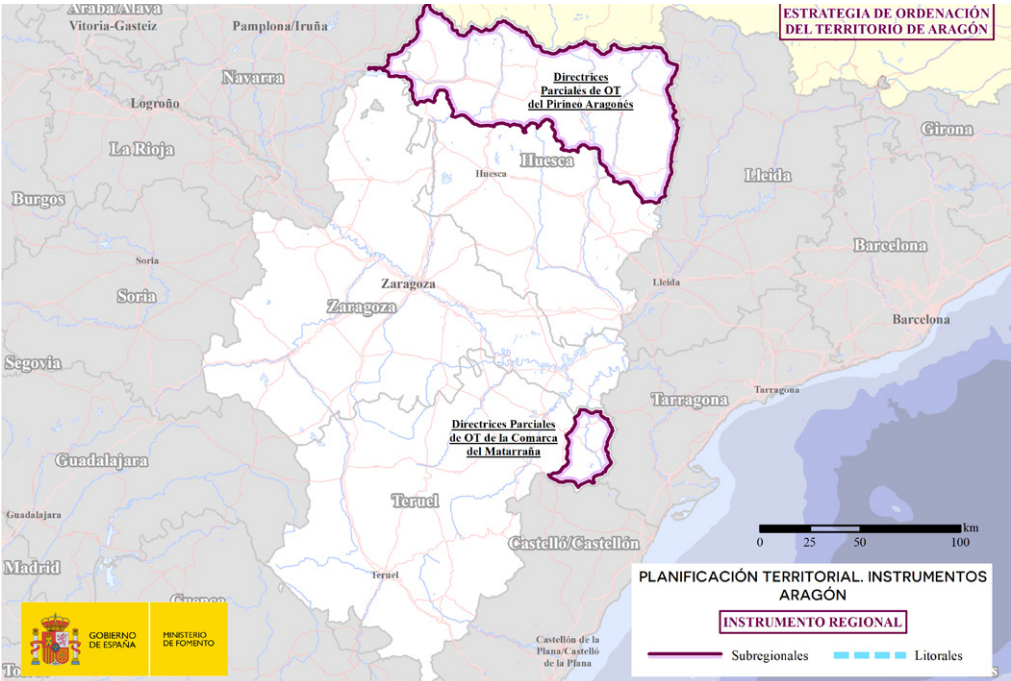


Fig. 9 /Planificación territorial. Aragón.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

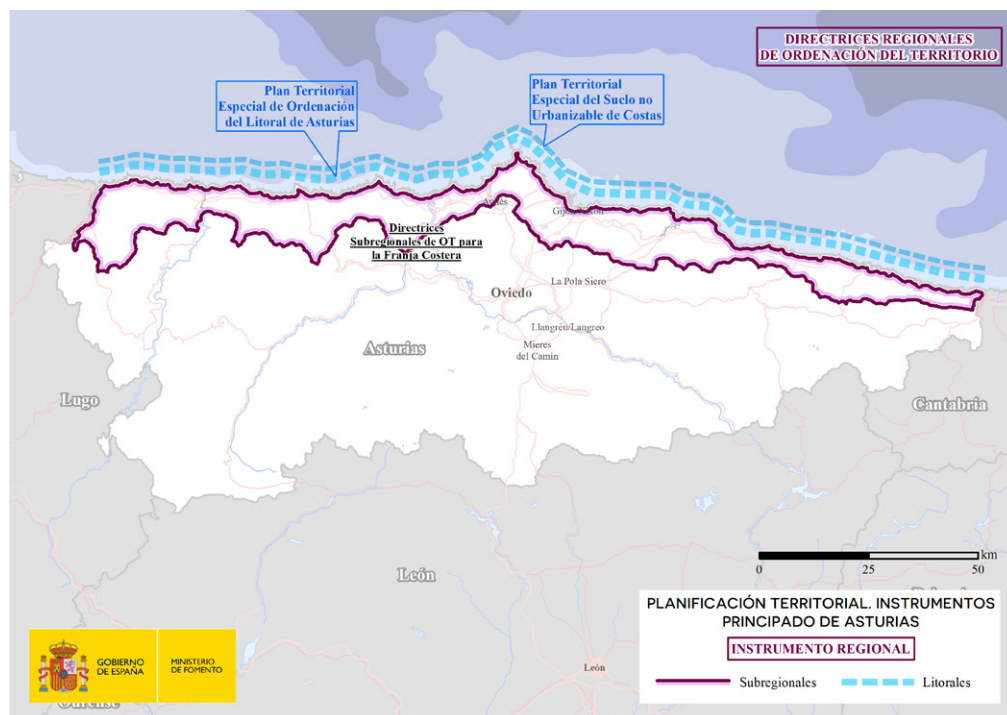
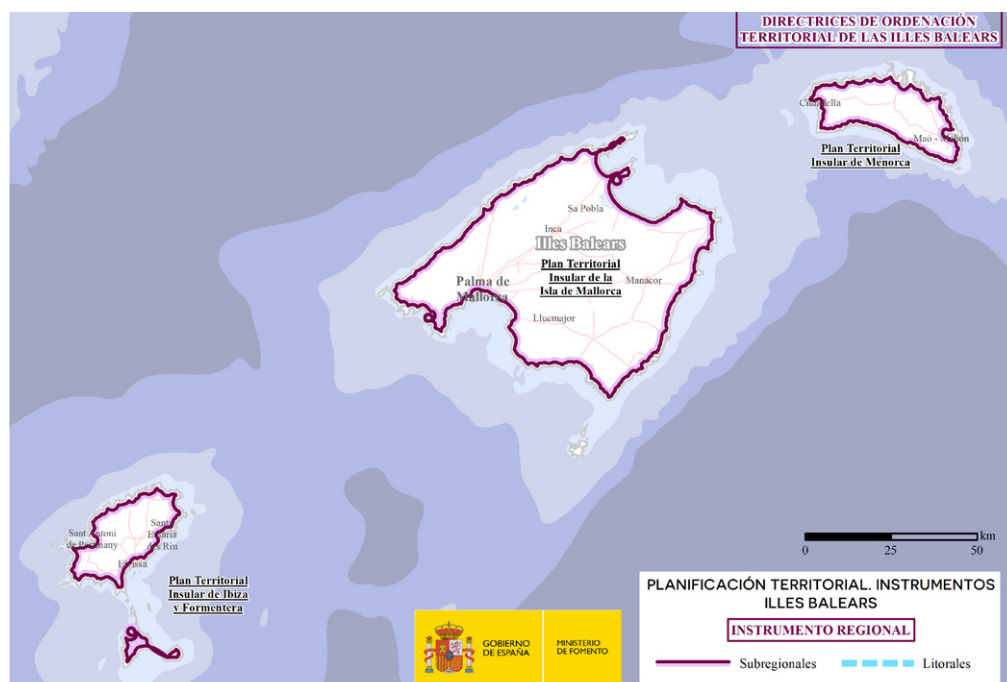


FIG. 10 / **Planificación territorial. Principado de Asturias.**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

FIG. 11 / **Planificació territorial. Illes Balears.**

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

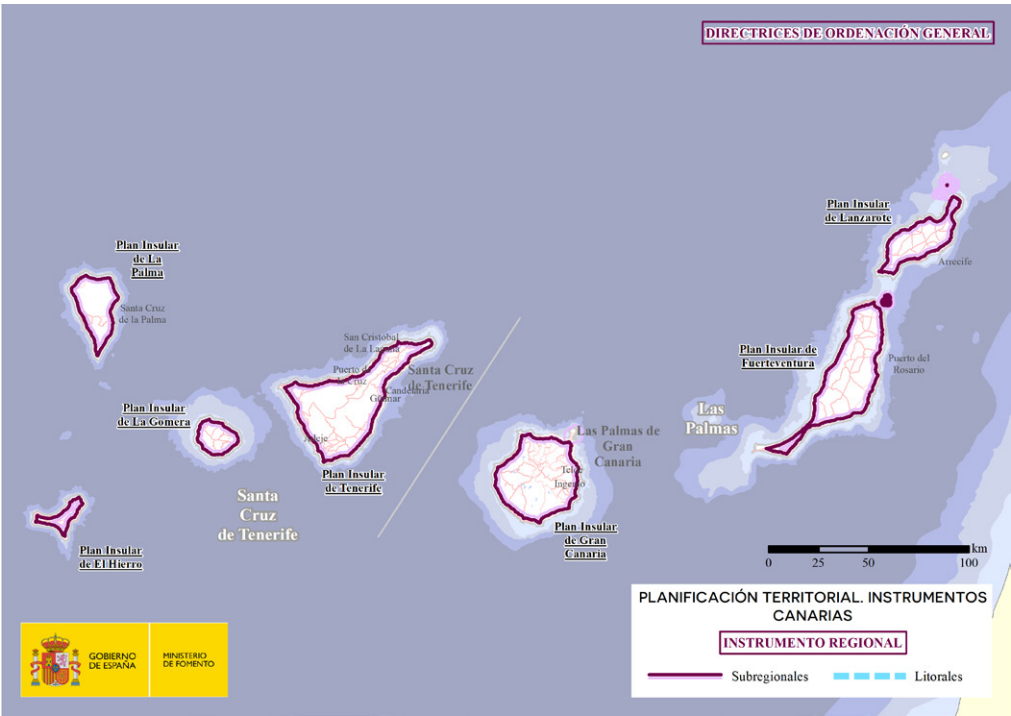


FIG. 12 /Planificación territorial. Canarias.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

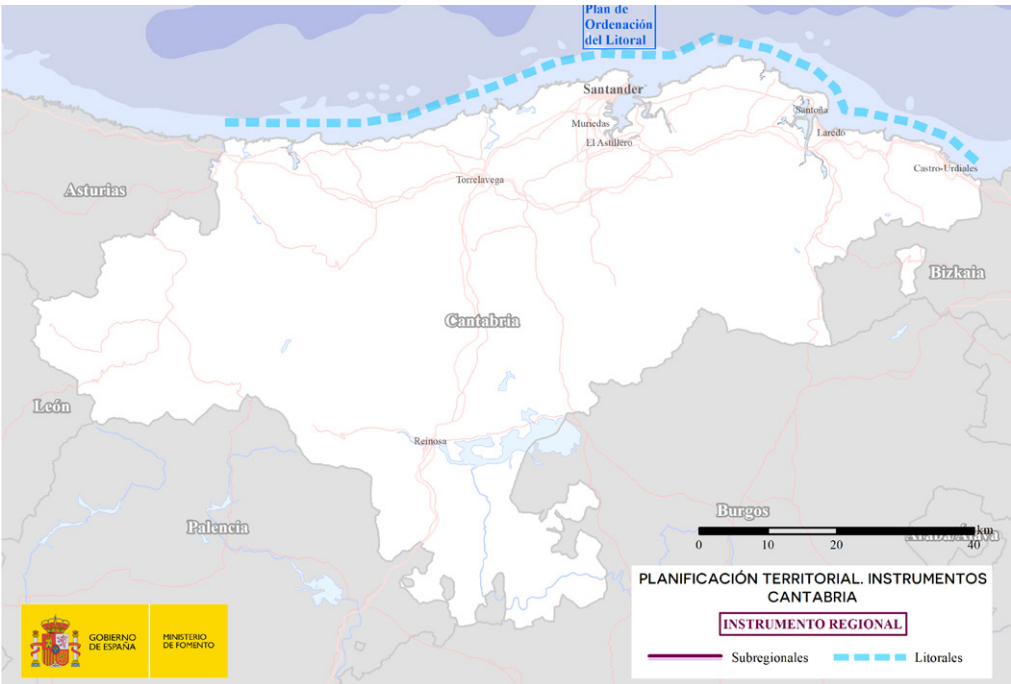


FIG.13 /Planificación territorial. Cantabria.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

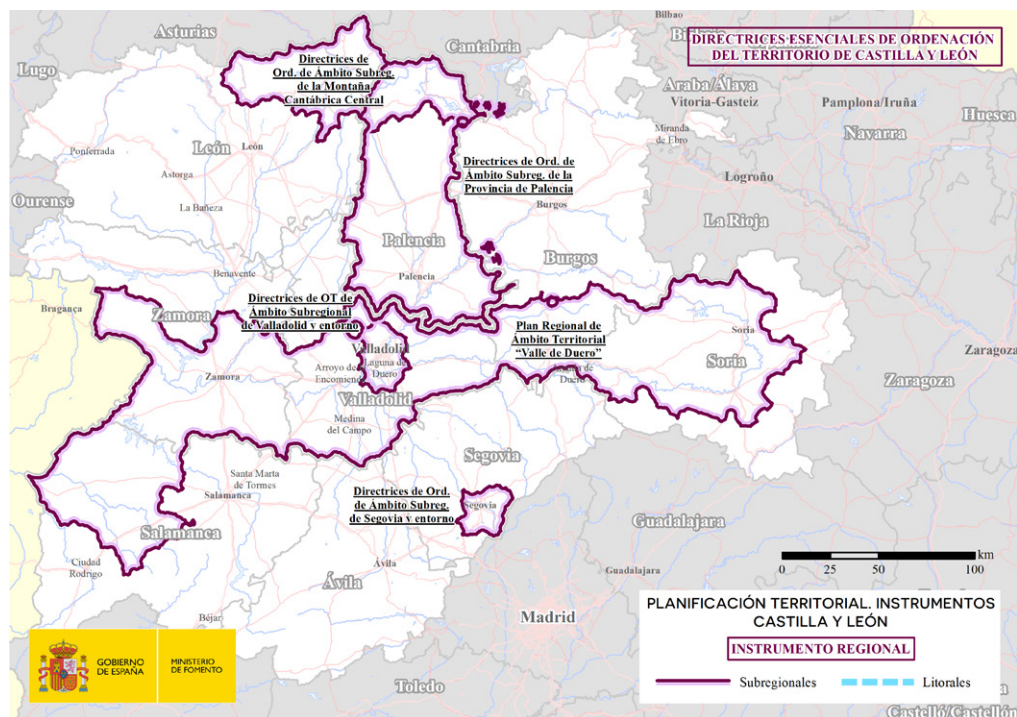


FIG. 14 /Planificación territorial. Castilla y León.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

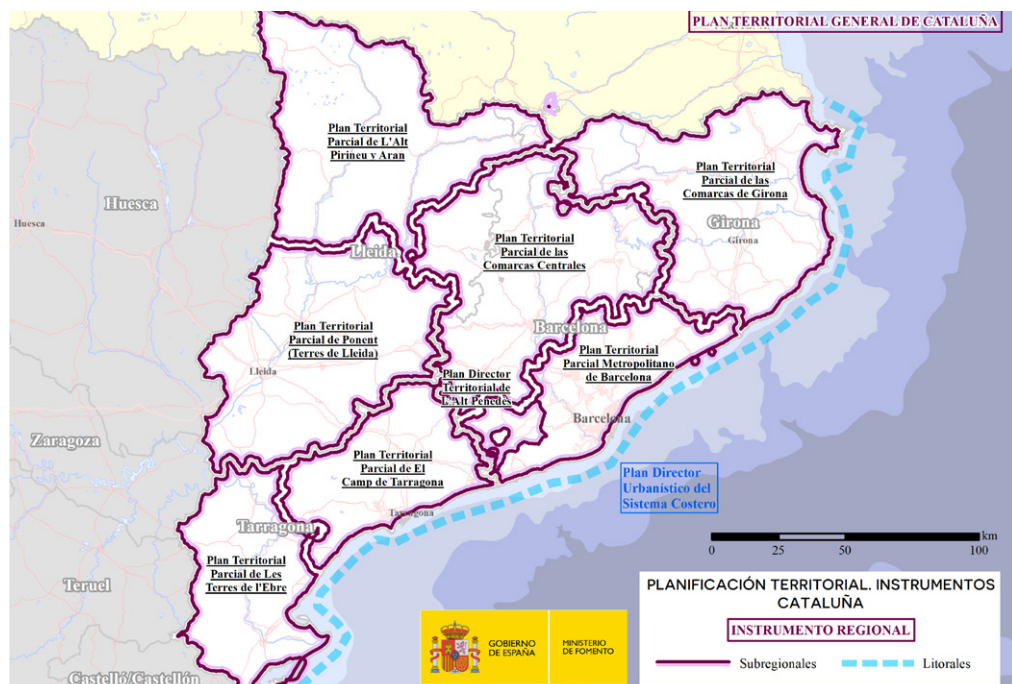


FIG. 15 /Planificación territorial. Cataluña.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

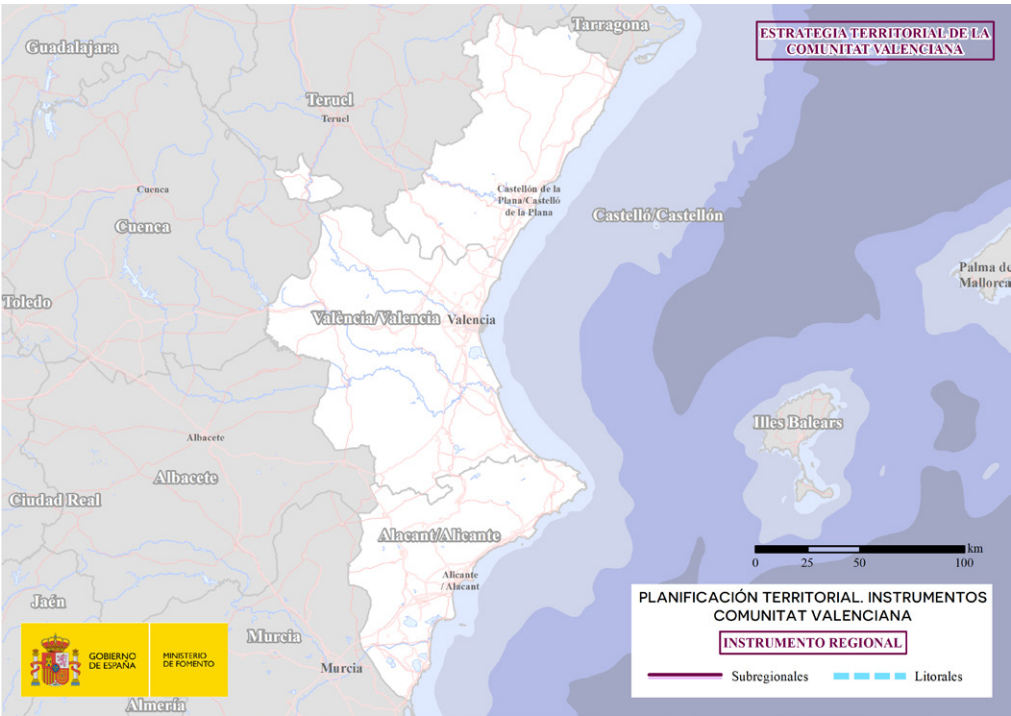


Fig. 16 /Planificación territorial. Comunitat Valenciana.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

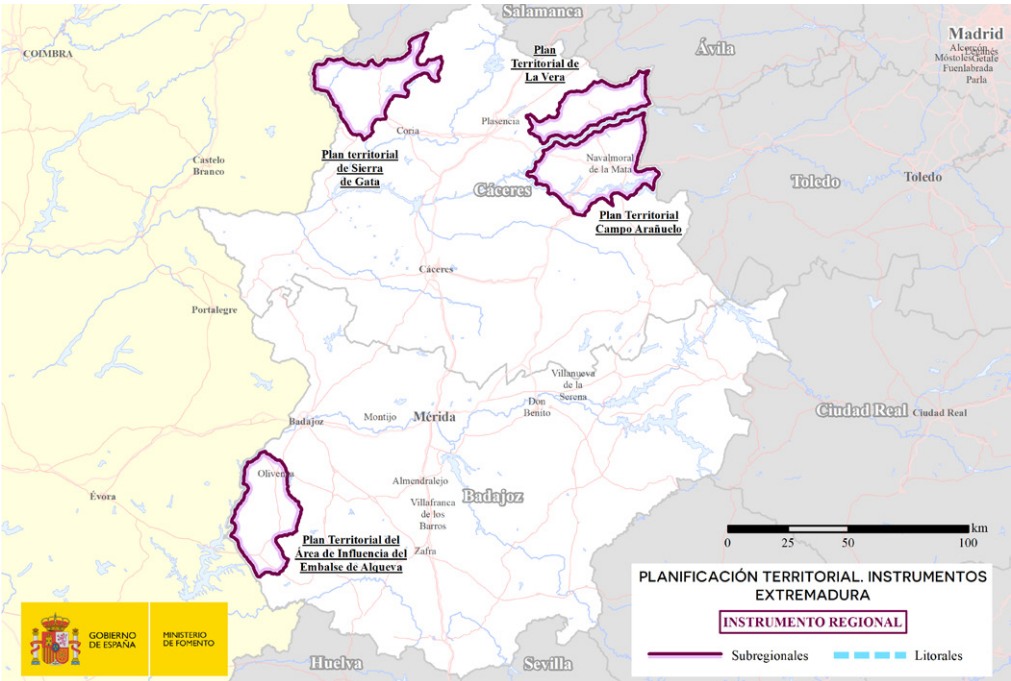


Fig.17 /Planificación territorial. Extremadura.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

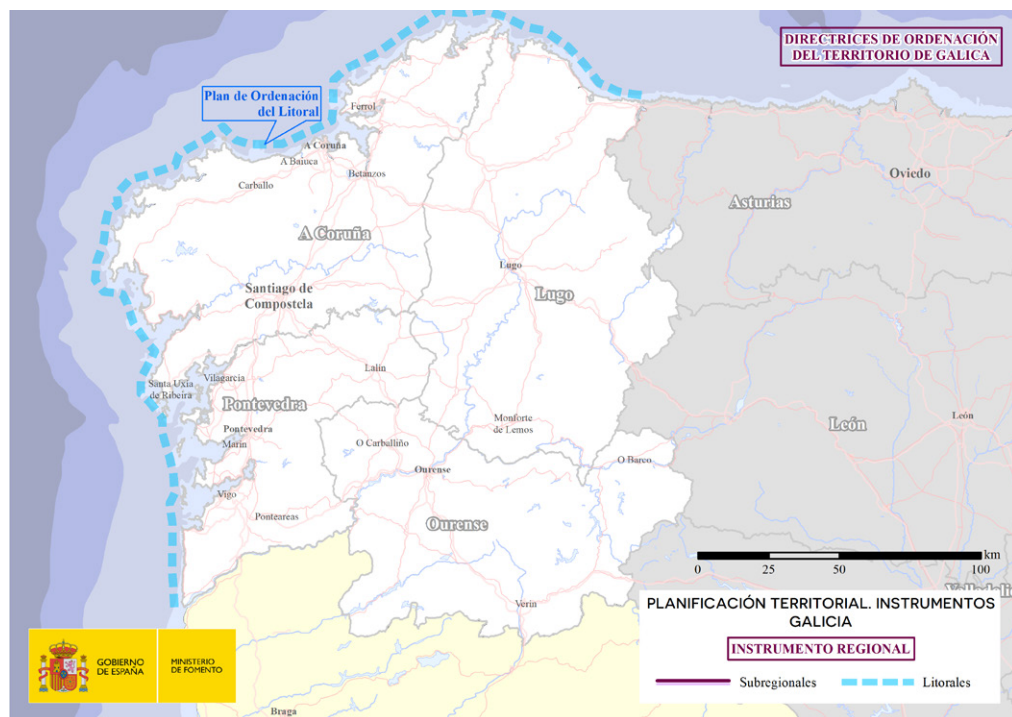


Fig. 18 /Planificación territorial. Galicia.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

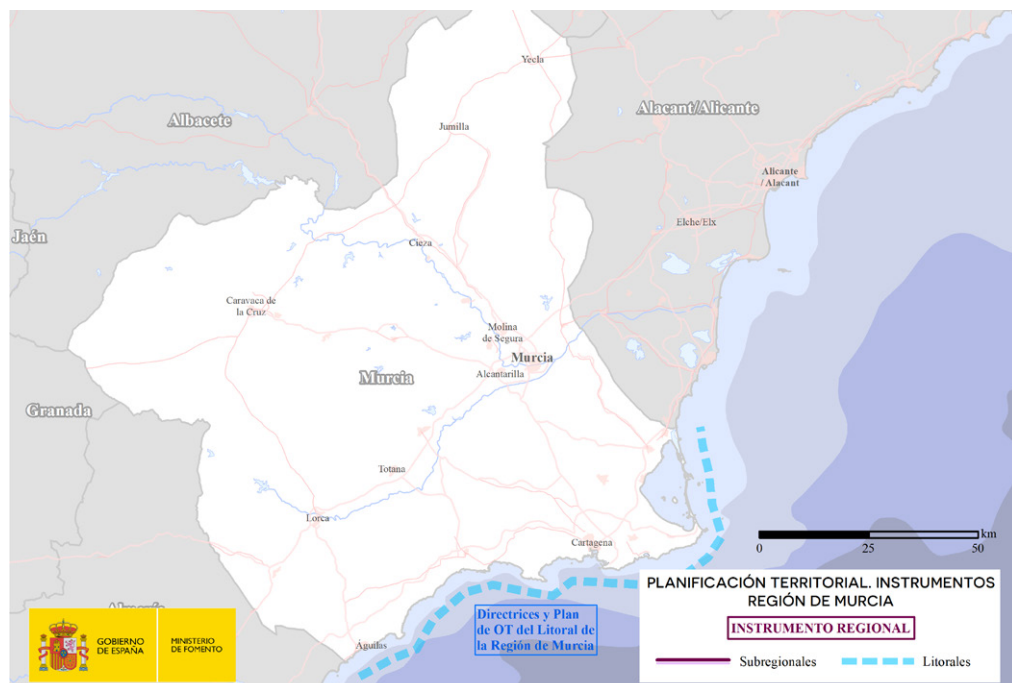


Fig. 19 /Planificación territorial. Región de Murcia.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

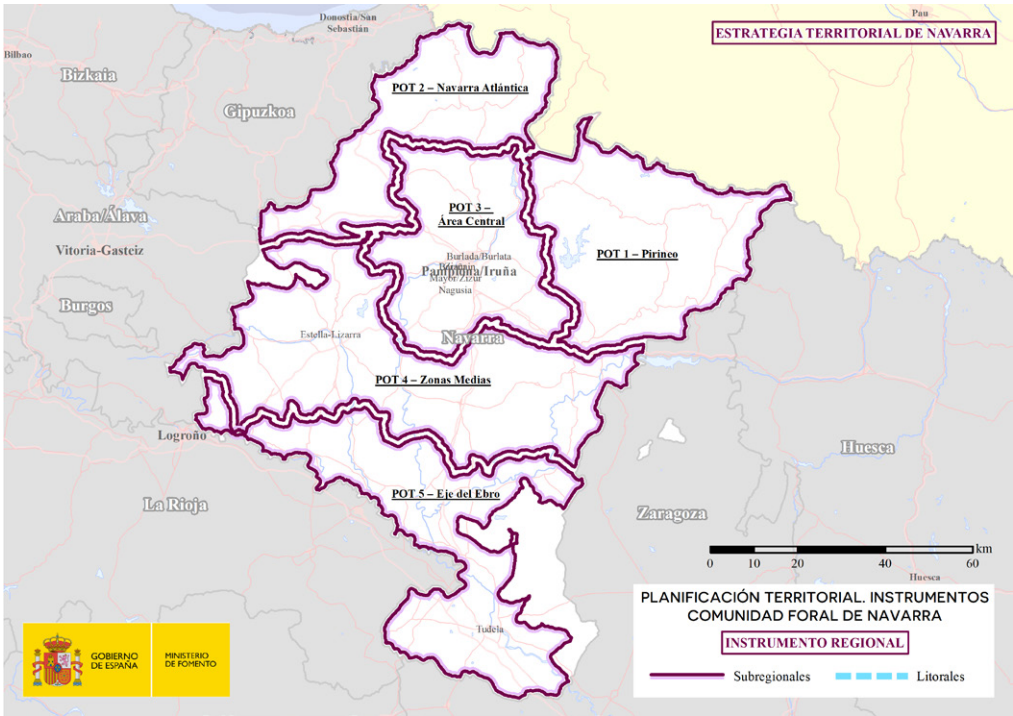


Fig. 20 /Planificación territorial. Comunidad Foral de Navarra.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

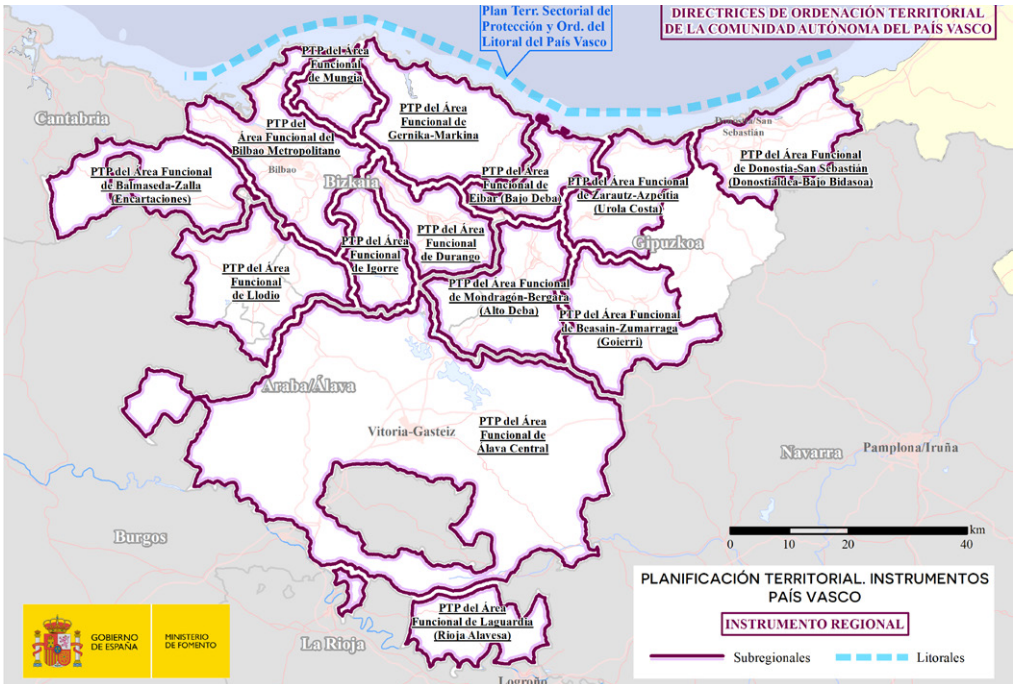


Fig.21 /Planificación territorial. País Vasco.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

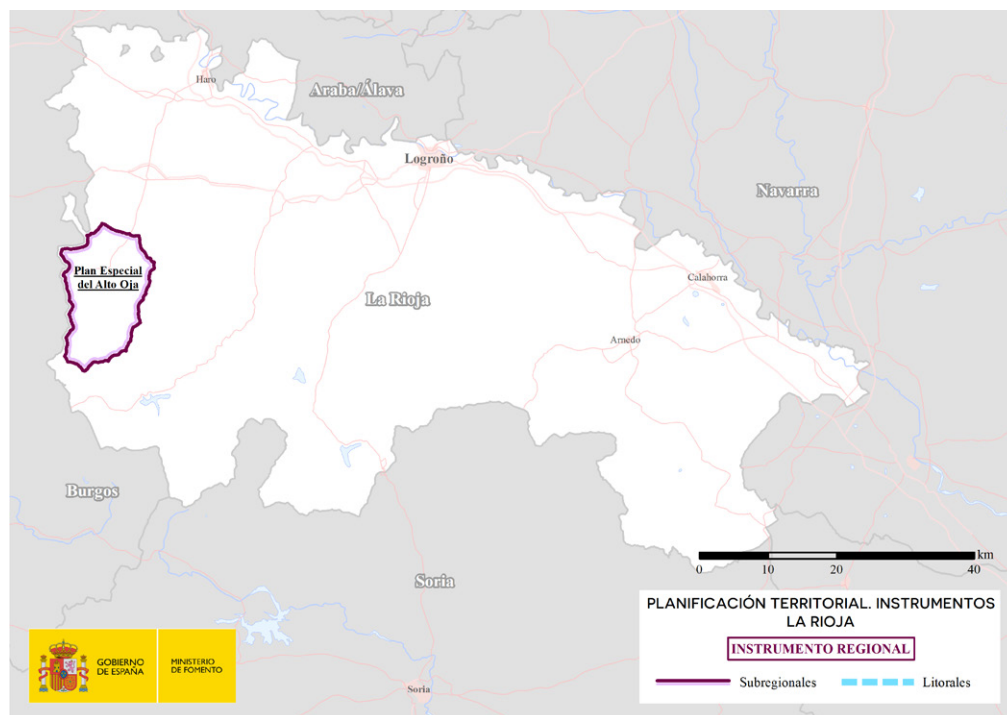


FIG. 22 /Planificación territorial. La Rioja.

Fuente: MINISTERIO DE FOMENTO

6. Conclusiones

España es el segundo país con más territorio de la UE, sólo superado por Francia. Dicho territorio presenta importantes desequilibrios, encabezados por la distribución de su población. El 82% de la misma se concentra en áreas urbanas, que suponen sólo el 20,5% del territorio total lo que la sitúa entre los países con un mayor porcentaje de población urbana de toda la UE. En el lado opuesto se hallan las zonas rurales que viven con el peligro de la despoblación. Estas zonas, que representan más de las dos terceras partes del territorio, sobreviven con notables vacíos demográficos, situación que se hace aún más crítica en 14 de las 50 provincias, en las que más del 80% de sus municipios tienen menos de mil habitantes.

El origen de los desequilibrios territoriales en España es variado y procede de muchos factores: el modelo de crecimiento urbanístico abonado durante décadas, los factores geográficos, la distribución desigual de los recursos y la desigualdad en las oportunidades laborales, la debilidad histórica de la normativa sobre ordenación del territorio frente a la netamente urbanística, el modelo económico y sus limitaciones e, indudablemente, las decisiones

políticas. Dichos desequilibrios ponen de manifiesto las carencias de un modelo que no ha gozado del adecuado enfoque territorial integral, ni en la práctica, ni en la propia normativa por la que históricamente se ha regido.

La Ordenación del Territorio es hoy, y desde la promulgación de la Constitución española de 1978 y la aprobación de los 17 Estatutos de Autonomía, una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, lo que contrasta con la propia ambición de un tipo de planificación al que, tanto doctrinalmente, como en el ámbito europeo, se le atribuyen objetivos de corrección de graves desequilibrios territoriales desde un prisma amplio que engloba aspectos económicos, sociales, culturales y medioambientales. Más allá de la garantía del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible que reclama a las políticas públicas el artículo 3 del 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, no existen elementos pertenecientes a la Ordenación del Territorio que procedan del ámbito estatal. Son, por tanto, las CCAA las que han legislado en esta materia, existiendo ya 17 Leyes de Ordenación del Territorio (con diferentes denominaciones), y numerosos instrumentos específicos de

planificación, tanto a escala regional, como subregional e incluso sectorial.

La diversidad es amplia: 11 CCAA (Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Valencia, Galicia, Navarra y País Vasco) disponen de instrumentos de escala regional o autonómica aplicables a todo su ámbito territorial, pese a las importantes diferencias entre ellos. 4 CCAA sólo cuentan con instrumentos de ordenación del territorio de carácter subregional, o atinentes a la ordenación del litoral (Cantabria, Extremadura, Región de Murcia y La Rioja). Finalmente 2 CCAA (Madrid y Castilla La Mancha) aún no disponen de ningún tipo de instrumento de Ordenación Territorial, siquiera sea a escala provincial o de otro tipo, si se excluyen, como se ha decidido hacer en este artículo, los planes de ordenación territorial de carácter sectorial (es decir, planes e incluso proyectos de naturaleza típicamente operativa y para sectores muy concretos).

El análisis global de estos instrumentos ya aprobados evidencia la dificultad de que sirvan al objetivo de lograr un desarrollo más equilibrado del territorio español en su conjunto, tanto por sus límites territoriales, como por la falta lógica de visión común, a dicha escala, de los retos económicos, medioambientales, sociales y culturales que se supone que deberían tener encomendados.

Se hace preciso por tanto, tal y como expone FARINÓS (2015) *“Situar el territorio en la agenda política, y desarrollar una nueva forma de planificar y actuar sobre él”*. En un Estado con una organización político-administrativa tan descentralizada y con unas realidades tan diferentes resulta imprescindible trabajar de manera conjunta y desde una adecuada coordinación y colaboración. Sólo así será posible lograr

“el desarrollo armónico desde el punto de vista territorial” y el *“conocido principio y deseado objetivo de la cohesión territorial”*, que no es otro que *“el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una calidad de vida semejante, independientemente del lugar donde residan”* [sic].

Bibliografía citada.

- AGENDA URBANA ESPAÑOLA (2019): <http://aue.gob.es> Ministerio de Fomento.
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España*. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Universidad de Sevilla, ISBN: 84-472-0969-9.
- FARINÓS, J. (2015): *La administración y gestión del territorio como potencialidad para el buen gobierno, En Planificación y patrimonio territorial como instrumentos para otro desarrollo*. Departamento de Geografía de la Universidad de Valencia. ISBN: 978-84-370-9852-4.
- FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias), (2017): *Población y despoblación en España 2016*.
- IGN, Instituto Geográfico Nacional (2018): *Datos geográficos y toponimia*. www.ign.es.
- INE, Instituto Nacional de Estadística, (2018): *“España en cifras 2018”*. ISSN: 2255-0410 pág. 2 http://www.ine.es/prodyser/espa_cifras.
- MINISTERIO DE FOMENTO (2018): *Áreas urbanas en España 2018. Constitución, cuarenta años en las ciudades españolas*. NIPO 161-18-275-3
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA (2018): *Perfil ambiental de España 201*. NIPO 013-18-133-3
- PANIAGUA MAZORRA A. & TARANCÓN RICO O., (2003): *“Ordenación territorial u ordenaciones territoriales: el fraccionamiento de la política territorial en España y sus implicaciones en la política de evaluación ambiental”* *Lurr@Ide* N16 (2003) p 297-310 ISSN 1697-3070.
- SERRANO, A. (2015): *“De la transformación urbanizadora y especulativa 1998/2008 a la crisis 2008/2014. Perspectivas y riesgos en el horizonte del 2020”*. En *Planificación y patrimonio territorial como instrumentos para otro desarrollo*. Departamento de Geografía de la Universidad de Valencia. Año 2015. ISBN: 978-84-370-9852-4
- DE TERAN TROYANO, F. (1999): *Historia del Urbanismo en España III. Siglos XIX y XX* Ediciones Cátedra S.A. ISBN: 84-376-1708-1.