



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

TESIS DOCTORAL

“LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA: ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN”

ESTHER RANDO BURGOS

Director:

DIEGO J. VERA JURADO

PROGRAMA DE DOCTORADO CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DERECHO PÚBLICO

ÁREA DE DERECHO ADMINISTRATIVO


Málaga, marzo de 2017.





UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

AUTOR: Esther Rando Burgos

 <http://orcid.org/0000-0003-4832-3610>

EDITA: Publicaciones y Divulgación Científica. Universidad de Málaga



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Cualquier parte de esta obra se puede reproducir sin autorización pero con el reconocimiento y atribución de los autores.

No se puede hacer uso comercial de la obra y no se puede alterar, transformar o hacer obras derivadas.

Esta Tesis Doctoral está depositada en el Repositorio Institucional de la Universidad de Málaga (RIUMA): riuma.uma.es





UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO
ÁREA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

TESIS DOCTORAL

“LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA: ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN”

ESTHER RANDO BURGOS

Málaga, marzo de 2017

DIRECTOR: Dr. D. DIEGO J. VERA JURADO





UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

D. Diego J. Vera Jurado, Catedrático de Derecho Administrativo del Área de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Málaga

DECLARO QUE

Dña. Esther Rando Burgos, Licenciada en Derecho, ha realizado bajo mi dirección, el trabajo de investigación correspondiente a la Tesis Doctoral titulada:

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA: ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN

Revisado el presente trabajo, estimo que reúne los requisitos para ser presentado al Tribunal que ha juzgarlo y autorizo la presentación de esta Tesis Doctoral en la Universidad de Málaga.

Málaga, a 20 de diciembre de 2016.

D. Diego J. Vera Jurado
Catedrático de Universidad
Área de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

ABREVIATURAS	XXXI
INTRODUCCIÓN	XXXVII

CAPÍTULO 1.- SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: IDEAS GENERALES **1**

1. REMINISCENCIAS HISTÓRICAS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO...	3
2. APARICIÓN E IMPLANTACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO ..	19
3. CONCEPCIONES Y DEFINICIONES PLANTEADAS EN TORNO A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	24
3.1. Conceptualización de la Ordenación del Territorio: Ideas previas	24
3.2. Carta Europea de Ordenación del Territorio	26
<u>3.2.1. Definición y concepción de Ordenación del Territorio en la Carta Europea de Ordenación del Territorio</u>	<u>27</u>
<u>3.2.2. Caracteres y objetivos de la Ordenación del Territorio</u>	<u>27</u>
3.3. Evolución de la conceptualización de la Ordenación del Territorio tras la Carta Europea de Ordenación del Territorio	30

CAPÍTULO 2: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA: APARICIÓN, EVOLUCIÓN E IMPLANTACIÓN **39**

1. INTRODUCCIÓN	41
2. EVOLUCIÓN E IMPLANTACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS DÉCADAS PREVIAS A LA APROBACION DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978.....	42
2.1. Planes de Desarrollo y Planes Sectoriales	42
2.2. Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956	43
<u>2.2.1. Plan Nacional de Urbanismo</u>	<u>43</u>
<u>2.2.2. Planes Provinciales</u>	<u>45</u>
<u>2.2.3. Planes Comarcales</u>	<u>46</u>
2.3. Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana	47
<u>2.3.1. Plan Nacional de Ordenación</u>	<u>48</u>
<u>2.3.2. Planes Directores Territoriales de Coordinación</u>	<u>49</u>

3. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS	54
3.1. Introducción	54
3.2. Asunción de competencias en materia de Ordenación del Territorio por parte de las Comunidades Autónomas	55
3.3. Desarrollo normativo en Ordenación del Territorio en las distintas Comunidades Autónomas	59

CAPÍTULO 3.- PRESENTE DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

1. INTRODUCCIÓN	73
2. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	74
3. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS	83
4. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS INSTRUMENTOS PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA: ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES ESCENARIOS AUTONÓMICOS.....	101
4.1. Comunidades españolas que han culminado su proceso de planificación territorial	105
<u>4.1.1. Los instrumentos de planificación territorial en los ámbitos insulares: los casos de Baleares y Canarias</u>	<u>105</u>
<u>4.1.2. La pronta incorporación de Cataluña al proceso de planificación territorial y su evolución</u>	<u>108</u>
<u>4.1.3. La apuesta innovadora por la planificación territorial en la comunidad de Navarra</u>	<u>112</u>
4.2. Comunidades españolas con un avanzado nivel de desarrollo de su planificación territorial	115
<u>4.2.1. Andalucía: comunidad con mayor número de instrumentos de planificación territorial vigente.....</u>	<u>115</u>
<u>4.2.2. El importante desarrollo de la planificación territorial de País Vasco ...</u>	<u>120</u>
4.3. Comunidades españolas en proceso de desarrollo instrumental de la planificación territorial	123
<u>4.3.1. Instrumentos de planificación territorial en la comunidad de Aragón....</u>	<u>123</u>

<u>4.3.2. Apuesta por la planificación territorial en la comunidad de Castilla-León y declaración de áreas funcionales estables</u>	126
4.4. Comunidades españolas con un incipiente desarrollo en planificación territorial	129
<u>4.4.1. La preservación de las zonas litorales por la planificación territorial en las comunidades de Asturias, Cantabria y Galicia</u>	129
4.4.1.1. <i>La pronta incorporación del Principado de Asturias al proceso de planificación territorial y su evolución</i>	130
4.4.1.2. <i>Situación de la planificación territorial en Cantabria</i>	133
4.4.1.3. <i>El reciente impulso de la planificación territorial en la comunidad de Galicia</i>	136
<u>4.4.2. Las Estrategias Territoriales en las comunidades de La Rioja y Comunidad Valenciana</u>	138
<u>4.4.3. La apuesta por el desarrollo parcial de la planificación territorial de escala subregional en las comunidades de Extremadura y Murcia</u>	145
4.5. Comunidades españolas sin instrumentos de planificación territorial	148
5. CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA	154
5.1. Ideas previas	154
5.2. Planificación regional	156
5.3. Planificación subregional	165
5.4. Planificación territorial en las zonas litorales	172
5.5. Planificación sectorial con incidencia en la planificación territorial	190
CAPÍTULO 4: LA GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	193
1. IDEAS PREVIAS: SITUACIÓN DE PARTIDA	195
2. LA GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	202
3. LA GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS	207
3.1. Integración de la Ordenación del Territorio en la estructura administrativa de los gobiernos autonómicos	207
3.2. La cooperación, coordinación y concertación interadministrativa	213
<u>3.2.1. La coordinación, cooperación y organización en la comunidad de Andalucía</u>	214

<u>3.2.2. La interdependencia y coordinación administrativa en Aragón</u>	<u>221</u>
<u>3.2.3. La coordinación interadministrativa en Asturias</u>	<u>226</u>
<u>3.2.4. La coordinación en la planificación territorial de Baleares</u>	<u>229</u>
<u>3.2.5. Clarificación del marco interadministrativo y concertación interadministrativa con la Ley 14/2014 de armonización y simplificación en materia de protección del territorio de Canarias</u>	<u>231</u>
<u>3.2.6. La colaboración interadministrativa en la comunidad de Cantabria</u>	<u>233</u>
<u>3.2.7. La concertación de la actuación pública en la comunidad de Castilla - La Mancha</u>	<u>234</u>
<u>3.2.8. La coordinación y cooperación administrativa en el marco de la comunidad de Castilla- León</u>	<u>239</u>
<u>3.2.9. La participación interadministrativa en Cataluña</u>	<u>243</u>
<u>3.2.10. La concertación y participación en la comunidad de Extremadura</u>	<u>245</u>
<u>3.2.11. La coordinación y cooperación interadministrativa en Galicia</u>	<u>247</u>
<u>3.2.12. La colaboración administrativa en La Rioja</u>	<u>250</u>
<u>3.2.13. La concertación interadministrativa y social en la comunidad de Madrid</u>	<u>252</u>
<u>3.2.14. La coordinación interadministrativa en la comunidad de Murcia</u>	<u>254</u>
<u>3.2.15. La coordinación y cooperación en Navarra</u>	<u>257</u>
<u>3.2.16. La coordinación en la comunidad de País Vasco</u>	<u>262</u>
<u>3.2.17. La cooperación y coordinación interadministrativa en la C. Valenciana</u>	<u>267</u>
3.3. La participación ciudadana en la planificación territorial.....	276
<u>3.3.1. Comunidades españolas con mayor apuesta por la participación pública y que han definido un marco legislativo propio: Aragón, Canarias, Castilla y León, Murcia, Navarra y C. Valenciana</u>	<u>279</u>
<u>3.3.1.1. Aragón.....</u>	<u>279</u>
<u>3.3.1.2. Canarias.....</u>	<u>286</u>
<u>3.3.1.3. Castilla y León</u>	<u>289</u>
<u>3.3.1.4. Murcia.....</u>	<u>290</u>
<u>3.3.1.5. Navarra.....</u>	<u>292</u>
<u>3.3.1.6. C. Valenciana.....</u>	<u>296</u>
<u>3.3.2. Comunidades Autónomas con avanzado estado en la definición de un marco legislativo propio en participación pública: los proyectos de leyes de</u>	

<u>participación ciudadana de Andalucía y País Vasco. La participación ciudadana en la planificación territorial de Andalucía y País Vasco</u>	301
3.3.2.1. <i>Andalucía</i>	302
3.3.2.2. <i>País Vasco</i>	303
<u>3.3.3. Comunidades Autónomas con precisas menciones a la participación ciudadana en el ámbito de la planificación territorial: Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura y La Rioja.</u>	308
3.3.3.1. <i>Asturias</i>	308
3.3.3.2. <i>Castilla-La Mancha</i>	309
3.3.3.3. <i>Extremadura</i>	310
3.3.3.4. <i>La Rioja</i>	312
3.4. Mecanismos de seguimiento e implantación de las políticas territoriales	313
<u>3.4.1. Desarrollo, Seguimiento y Gestión de la planificación territorial en Andalucía</u>	314
3.4.1.1. <i>Instrumentos de Gestión de la Política Territorial previstos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía</i>	314
3.4.1.1.1. <i>Comisión de Ordenación del Territorio de Andalucía y Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo</i>	314
3.4.1.1.2. <i>Política territorial y entidades locales: Comisión de Estudio y Cauce de Participación Municipal</i>	319
3.4.1.1.3. <i>Política territorial autonómica y relaciones transregionales</i>	320
3.4.1.1.4. <i>Política Territorial y Participación Pública</i>	320
3.4.1.1.5. <i>Memoria de Gestión del Plan</i>	321
3.4.1.1.6. <i>Informe de planes y actuaciones con incidencia en la Ordenación del Territorio</i>	322
3.4.1.1.7. <i>Incidencia territorial de planes urbanísticos: El Informe de Incidencia Territorial</i>	323
3.4.1.1.8. <i>Evaluación estratégica de planes y programas</i>	328
3.4.1.2. <i>Instrumentos para el seguimiento y evaluación del territorio y su planificación previstos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía</i>	329
3.4.1.2.1. <i>Sistema de Información Territorial</i>	330

3.4.1.2.2. <i>Sistema de Indicadores</i>	332
3.4.1.2.3. <i>Seguimiento y evaluación de planes de desarrollo</i> ...	336
3.4.1.2.4. <i>Observatorio Territorial de Andalucía</i>	336
3.4.1.3. <i>Instrumentos de seguimiento previstos en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional: Las Comisiones de Seguimiento</i>	338
3.4.2. <i>Seguimiento y evaluación del modelo territorial en Aragón</i>	340
3.4.2.1. <i>Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón</i>	342
3.4.2.2. <i>Instituto Geográfico de Aragón</i>	344
3.4.2.3. <i>Instrumentos de información territorial</i>	347
3.4.2.3.1. <i>Sistema de Información Territorial</i>	348
3.4.2.3.3. <i>Documentos Informativos Territoriales</i>	349
3.4.2.3.3. <i>Sistema de Indicadores Territoriales</i>	350
3.4.2.3.4. <i>Infraestructura de Datos Espaciales de Aragón</i>	354
3.4.2.3.5. <i>Mapas de Paisaje</i>	355
3.4.2.3.6. <i>Actualización del planeamiento territorial</i>	358
3.4.2.4. <i>Instrumentos de Gestión Territorial</i>	358
3.4.2.4.1. <i>Programas de Gestión Territorial</i>	358
3.4.2.4.2. <i>Planes y Proyectos de Interés General de Aragón</i> ...	358
3.4.3. <i>Actualización y revisión de los instrumentos de planificación territorial en el Principado de Asturias</i>	359
3.4.3.1. <i>Órganos competentes para el seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Asturias</i>	360
3.4.3.2. <i>Criterios para el desarrollo de las Directrices de Ordenación del Territorio de Asturias</i>	360
3.4.3.3. <i>Otros instrumentos: Observatorio de la Sostenibilidad del Principado de Asturias</i>	361
3.4.4. <i>Aplicación y seguimiento de la planificación territorial en Baleares</i>	361
3.4.4.1. <i>La Memoria de aplicación de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares</i>	362
3.4.4.2. <i>Servicio de Información Territorial de las Islas Baleares</i>	362
3.4.4.3. <i>Mecanismos de seguimiento previstos en la planificación de ámbito subregional</i>	363

<u>3.4.4.3.1. Oficinas de Seguimiento de los Planes Territoriales</u>	363
<u>3.4.4.3.2. Indicadores de evolución del proceso de aplicación, ejecución y cumplimiento del Plan Territorial Insular</u>	366
3.4.4.4. <i>Otros instrumentos de relevancia en la gestión territorial de las Islas Baleares</i>	368
<u>3.4.4.4.1. La Norma Territorial Transitoria</u>	368
<u>3.4.4.4.2. Observatorio Socioambiental de Menorca (OBSAM)</u>	370
<u>3.4.4.4.3. Infraestructura de Datos Espaciales Menorca (IDE Menorca)</u>	371
<u>3.4.5. Los diferentes mecanismos para la evaluación e implantación en Canarias de la planificación territorial</u>	371
3.4.5.1. <i>Consejo Asesor del Medio Ambiente y Ordenación Territorial</i>	371
3.4.5.2. <i>Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias</i>	373
3.4.5.3. <i>Ponencias Técnicas</i>	374
3.4.5.4. <i>Consejo Cartográfico de Canarias</i>	376
3.4.5.5. <i>Sistema de Información Territorial de Canarias</i>	377
<u>3.4.5.5.1. Inventario del Suelo Urbanizable de Canarias</u>	378
<u>3.4.5.5.2. Inventario de Parcelaciones Irregulares</u>	379
3.4.5.6. <i>Sistema de Indicadores</i>	380
3.4.5.7. <i>Instrumentos Organizativos</i>	383
<u>3.4.5.7.1. Foro Canario del Desarrollo Sostenible y Observatorio Permanente del Desarrollo Sostenible</u>	384
<u>3.4.5.7.2. Foro Canario de la Sociedad de la Información y Observatorio Canario de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información</u>	388
<u>3.4.5.7.4. Mesas Sectoriales y Foros de participación de los agentes sociales y económicos en la elaboración de los instrumentos</u>	391
3.4.5.8. <i>Instrumentos formativos</i>	392
<u>3.4.6. Seguimiento de la ordenación territorial y urbanística en Cantabria</u>	395
3.4.6.1. <i>Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria</i>	395

3.4.6.2. Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria	398
3.4.6.3. Sistema de Información Urbanística de Cantabria (SIUCAN).....	399
<u>3.4.7. Seguimiento de la ordenación territorial en Castilla-La Mancha</u>	<u>399</u>
3.4.7.1. Comisión Regional de Ordenación del Territorio	400
3.4.7.2. Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo.....	403
3.4.7.3. Sistemas de información territorial y urbana.....	406
3.4.7.4. Otros instrumentos: Centro Cartográfico de Castilla La Mancha	407
<u>3.4.8. Mecanismos de la comunidad de Castilla-León para la aplicación, seguimiento y evaluación de la planificación territorial.....</u>	<u>408</u>
3.4.8.1. Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León	408
3.4.8.2. Centro de Información Territorial.....	412
3.4.8.3. Informe Anual	413
3.4.8.4. La gestión de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla-León.....	414
3.4.8.5. La gestión de las Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de Castilla-León.....	414
<u>3.4.9. Seguimiento y evaluación en la legislación y los instrumentos territoriales de Cataluña</u>	<u>416</u>
3.4.9.1. Comisión de Política Territorial y Urbanismo de Cataluña ...	417
3.4.9.2. Mecanismos previstos en los instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional en Cataluña	418
3.4.9.3. Otros instrumentos en materia de gestión territorial en Cataluña	419
<u>3.4.9.3.1. Hipermapa.....</u>	<u>419</u>
<u>3.4.9.3.2. Observatorio del Territorio.....</u>	<u>419</u>
<u>3.4.9.3.3. Instituto de Estudios Territoriales de Cataluña.....</u>	<u>420</u>
<u>3.4.9.3.4. Observatorio de proyectos y debates territoriales de Cataluña.....</u>	<u>420</u>
<u>3.4.10. El seguimiento de la planificación territorial en Extremadura: órganos autonómicos y mecanismos de la planificación territorial subregional.....</u>	<u>420</u>

3.4.10.1. Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura	420
3.4.10.2. Memorias de Gestión	423
3.4.10.3. Instrumentos previstos en los instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional.....	423
<u>3.4.10.3.1. Instrumentos previstos en el Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva</u>	<u>423</u>
<u>3.4.10.3.2. Instrumentos previstos en el Plan Territorial Campo de Arañuelo</u>	<u>426</u>
<u>3.4.10.3.3. Instrumento previstos en el Plan Territorial de la Vera</u>	<u>427</u>
3.4.10.4. Otros instrumentos relevantes en la comunidad de Extremadura	428
<u>3.4.10.4.1. Sistema de Información Territorial de Extremadura (SITEX).....</u>	<u>428</u>
<u>3.4.10.4.2. Observatorio Territorial Alentejo Extremadura.....</u>	<u>430</u>
<u>3.4.10.4.3. Oficinas de Gestión Urbanística, Vivienda, Arquitectura y Territorio.....</u>	<u>432</u>
<u>3.4.11. Seguimiento y puesta al día de las Directrices de Ordenación del Territorio Galicia. La pionera regulación del Plan de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia.....</u>	<u>436</u>
3.4.11.1. Instituto de Estudios del Territorio (CMATI)	436
3.4.11.2. Comisión de Seguimiento.....	441
3.4.11.3. Grupos Técnicos de Trabajo.....	443
3.4.11.4. Plan de Seguimiento	444
3.4.11.5. Informe de Seguimiento, de carácter anual aprobado por la Comisión de Seguimiento y elaborado por el IET.....	453
3.4.11.6. Memoria para el Parlamento.....	456
<u>3.4.12. Previsiones para la implantación y seguimiento de la planificación territorial en La Rioja.....</u>	<u>456</u>
3.4.12.1 Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.....	457
3.4.12.2. Informe de aplicación de las Directrices.....	459
3.4.12.3. Indicadores de seguimiento	459

3.4.12.4. Otros instrumentos con incidencia en la gestión territorial en la comunidad de La Rioja	460
<u>3.4.12.4.1. Infraestructura de Datos Espaciales de La Rioja...</u>	<u>460</u>
<u>3.4.12.4.3. Foros de debate sobre el territorio “Territorio 21”</u>	<u>461</u>
<u>3.4.13. Referencias a las previsiones (derogadas) para la implantación de la planificación territorial en la comunidad de Madrid</u>	<u>461</u>
3.4.13.1. Comisión de Concertación de la Acción Territorial.....	462
3.4.13.2. Consejo de Política Territorial.....	463
<u>3.4.14. La reciente regulación de los mecanismos de seguimiento e implantación de la planificación territorial en la Región de Murcia</u>	<u>464</u>
3.4.14.1. La Comisión de Coordinación de Política Territorial	464
3.4.14.2. El Consejo Asesor de Política Territorial	465
3.4.14.3. Sistema Territorial de Referencia.....	465
3.4.14.4. Cartografía regional.....	468
<u>3.4.14.4.1. Registro Regional de Cartografía.....</u>	<u>470</u>
<u>3.4.14.4.2. Plan Cartográfico Regional y Programas de Producción Cartográfica</u>	<u>471</u>
3.4.14.5. Otros instrumentos previstos en la planificación territorial subregional de la Región de Murcia.....	471
<u>3.4.14.5.1. La Memoria de Seguimiento en las Directrices y Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca Noroeste de la Región de Murcia.....</u>	<u>471</u>
<u>3.4.15. El completo sistema de seguimiento y evaluación de la planificación territorial previsto en la comunidad de Navarra</u>	<u>472</u>
3.4.15.1. Consejo Social de Política Territorial de Navarra.....	472
3.4.15.2. Observatorio Territorial de Navarra.....	473
<u>3.4.15.2.1. Apoyo de gestión al Consejo Social de Política Territorial.....</u>	<u>474</u>
<u>3.4.15.2.2. Investigación: prospectiva y estudios</u>	<u>474</u>
<u>3.4.15.2.3. Investigación: proyectos europeos.....</u>	<u>474</u>
<u>3.4.15.2.4. Centro de recursos territoriales.....</u>	<u>476</u>
<u>3.4.15.2.5. Desarrollo y cooperación territorial</u>	<u>477</u>
<u>3.4.15.2.6. Sistema de evaluación territorial.....</u>	<u>478</u>

3.4.15.3. Mecanismos previstos en la Estrategia Territorial de Navarra: Informe de Seguimiento y Memoria Cuatrienal.....	479
3.4.15.4. Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra	481
3.4.15.5. Observaciones Territoriales de Navarra	487
<u>3.4.16. País Vasco.....</u>	<u>490</u>
3.4.16.1. Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco .	490
3.4.16.2. Memoria.....	491
3.4.16.3. Mecanismos previstos en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco.....	491
<u>3.4.16.3.1. Memoria de Situación de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco</u>	<u>491</u>
<u>3.4.16.3.2. Informe de Vigencia</u>	<u>493</u>
3.4.16.4. Mecanismos previstos en los Planes Territoriales de ámbito subregional de Ordenación del Territorio del País Vasco.....	494
3.4.16.5. Otros instrumentos con relevancia en la gestión territorial en País Vasco.....	496
<u>3.4.16.5.1. Información Territorial del País Vasco</u>	<u>496</u>
<u>3.4.16.5.2. EuskalHiria Kongresua.....</u>	<u>500</u>
<u>3.4.17. Actualización, gestión y seguimiento previsto por la C. Valenciana en el marco de su Estrategia Territorial.....</u>	<u>501</u>
3.4.17.1. Instrumentos previstos en la Estrategia Territorial.....	501
<u>3.4.17.1.1. Actualización periódica</u>	<u>501</u>
<u>3.4.17.1.2. Dictamen sobre la evolución de la Estrategia Territorial.....</u>	<u>501</u>
<u>3.4.17.1.3. Informe de Seguimiento de las Directrices</u>	<u>501</u>
<u>3.4.17.1.4. Comités Estratégicos de Política Territorial.....</u>	<u>502</u>
<u>3.4.17.1.5. Entidades Gestoras de la planificación supramunicipal.....</u>	<u>502</u>
<u>3.4.17.1.6. Asignación de recursos para el desarrollo de las estrategias territoriales y consecución de los objetivos</u>	<u>503</u>
3.4.17.2. La gestión territorial como objetivo de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.....	503
<u>3.4.17.2.1. Programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida: las áreas funcionales.....</u>	<u>504</u>

3.4.17.2.2. Los procedimientos de impulso de la Estratega Territorial de la Comunidad Valenciana: la agilización, simplificación y reducción de los trámites administrativos..... 505

3.4.17.2.3 Fondo de Compensación/Equidad Territorial..... 505

3.5. Análisis de los principales mecanismos implantados por las Comunidades Autónomas españolas para la evaluación territorial de los instrumentos de planificación territorial..... 506

3.5.1. Andalucía: Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio e Informe de Incidencia Territorial..... 508

3.5.2. Aragón: El Dictamen Autonómico sobre los planes y proyectos del Estado y el Informe Territorial sobre planes, programas y proyectos..... 511

3.5.2.1. Dictamen Autonómico sobre los planes y proyectos del Estado con incidencia territorial..... 512

3.5.2.2. Informe Territorial sobre planes, programas y proyectos..... 513

3.5.3. Asturias: Evaluación de Impacto Estructural 516

3.5.4. Baleares: Planes Directores Sectoriales e Informe sobre planeamiento municipal 521

3.5.4.1. Planes Directores Sectoriales..... 521

3.5.4.2. Informe del Consejo Insular en los supuestos de competencia municipal para la aprobación definitiva de los instrumentos urbanísticos 523

3.5.5. Canarias: Directrices de Ordenación Sectorial 524

3.5.6. Castilla – La Mancha: Planes de Ordenación del Territorio Sectoriales 524

3.5.7. Castilla – León: Informe de coherencia territorial sobre planes y programas del Estado con incidencia territorial 525

3.5.8. Cantabria: Estudios de incidencia sobre el planeamiento municipal e Informe de Impacto Territorial de los municipios litorales 525

3.5.8.1. Estudios de incidencia sobre el planeamiento municipal..... 525

3.5.8.2. Informe de Impacto Territorial de los municipios litorales..... 525

3.5.9. Cataluña: Planes Territoriales Sectoriales 526

3.5.10. Extremadura: Evaluación de impacto territorial y estudio de impacto territorial como parte de los contenidos de los instrumentos territoriales..... 527

3.5.10.1. Evaluación de impacto territorial en los instrumentos de planificación territorial 527

3.5.10.2. <i>Estudio de impacto territorial en los instrumentos de ordenación urbanística</i>	527
<u>3.5.11. Galicia: Programas coordinados de actuación y Planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal</u>	<u>528</u>
3.5.11.1. <i>Programas coordinados de actuación</i>	528
3.5.11.2. <i>Planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal</i>	531
<u>3.5.12. La Rioja: Normas de Coordinación del Planeamiento Urbanístico Municipal</u>	<u>533</u>
<u>3.5.13. Murcia: Estudio de Impacto Territorial</u>	<u>534</u>
<u>3.5.14. Navarra: Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, la Estrategia y Modelo Municipal de Ocupación del Territorio y el Estudio de incidencia sobre el territorio de los planes urbanísticos</u>	<u>537</u>
3.5.14.1. <i>Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal</i>	537
3.5.14.2. <i>La Estrategia y Modelo Municipal de Ocupación del Territorio</i>	544
3.5.14.3. <i>Estudio de incidencia sobre el territorio de los planes urbanísticos</i>	545
<u>3.5.15. País Vasco: Planes Territoriales Sectoriales e Informe de adecuación de los instrumentos urbanísticos a la Ordenación del Territorio</u>	<u>545</u>
3.5.15.1. <i>Planes Territoriales Sectoriales</i>	545
3.5.15.2. <i>Informe de adecuación de los instrumentos urbanísticos a la Ordenación del Territorio</i>	547
<u>3.5.16. C. Valenciana: Evaluación Territorial Estratégica</u>	<u>547</u>
4. CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA	566
4.1. Estructura administrativa dispar con tendencia a la paulatina integración de las políticas territoriales y ambientales	568
4.2. Necesidad de pasar de la retórica a la praxis en materia de cooperación, coordinación y concertación	570
4.3. Hacia una real y efectiva participación ciudadana en la Ordenación del Territorio	572
4.4. Los desiguales mecanismos de seguimiento e implantación de las políticas territoriales	583

4.5. La asignatura pendiente: urgente necesidad de implantar instrumentos para la evaluación territorial..... 589

CAPÍTULO 5: HACIA EL FUTURO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: LA GESTIÓN TERRITORIAL..... 591

1. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN TERRITORIAL: GESTIÓN TERRITORIAL EN SENTIDO PROPIO 593

2. PUNTUALES APROXIMACIONES A LA GESTIÓN TERRITORIAL EN EL CONTEXTO ESPAÑOL..... 604

2.1. La decidida apuesta de la Comunidad Valenciana por la gestión territorial 604

2.1.1. Gestión territorial en la derogada Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Paisaje y su desarrollo reglamentario en el Decreto 67/2006, de 9 de mayo 604

2.1.1.1. Programas y Proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida..... 607

2.1.1.1.1. Programas para la sostenibilidad y para la calidad de vida..... 608

2.1.1.1.2. Proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida..... 609

2.1.1.2. Umbrales de sostenibilidad..... 610

2.1.1.3. Recursos financieros para la gestión territorial..... 612

2.1.1.3.1. Cuotas de sostenibilidad..... 612

2.1.1.3.2. Fondo para la Equidad Territorial..... 616

2.1.2. Experiencia en gestión territorial desde la planificación sectorial: Plan Eólico de la Comunidad Valenciana..... 617

2.1.2.1. Antecedentes 617

2.1.2.2. Zonificación y distribución de parques eólicos 617

2.1.2.3. Mecanismo de equidistribución territorial previsto en el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana.: Fondo de Compensación Territorial 619

2.1.2.4. Evolución y resultados del Fondo de Compensación Territorial del Plan Eólico de la Comunidad Valenciana desde su puesta en marcha 625

2.1.3. El modelo de gestión territorial previsto en la Estrategia Territorial Valenciana 626

2.1.3.1. Principios y objetivos generales propuestos por la Estrategia Territorial Valenciana en gestión territorial.....	628
2.1.3.2. Ámbitos espaciales para la instrumentación de la gestión territorial.....	629
2.1.3.2.1. Las áreas funcionales del territorio.....	630
2.1.3.2.2. Los ámbitos estratégicos del territorio.....	631
2.1.3.3. Administraciones responsables de la gestión territorial.....	633
2.1.3.4. Entidades gestoras de la planificación supramunicipal.....	635
2.1.3.5. Mecanismos previstos por la Estrategia Territorial para la gestión territorial.....	636
2.1.3.5.1. Programas y Proyectos para los ámbitos supramunicipales.....	636
2.1.3.5.2. Proyectos Medioambientales Estratégicos.....	637
2.1.3.5.3. Definición de los ámbitos de los Proyectos Ambientales Estratégicos y de los Programas para la Sostenibilidad y la Calidad de Vida.....	638
2.1.3.5.4. Gestión de los ámbitos territoriales estratégicos del territorio. Los Proyectos Territoriales Estratégicos.....	639
2.1.3.6. Recursos y medios de financiación de la gestión territorial....	641
2.1.3.7. La Compensación territorial en la gestión territorial.....	642
2.1.3.7.1. Propuestas estratégicas y metas previstos por la Estrategia Territorial para el sistema rural como mecanismos tendentes a mitigar los desequilibrios territoriales.....	645
2.1.3.8. Diagnóstico Estratégico DAFO de la Gestión Territorial en la Estrategia Territorial Valenciana.....	653
2.2. La dotación de instrumentos propios de gestión territorial por la Comunidad de Aragón y situación actual tras la aprobación de la Estrategia Territorial de Aragón.....	655
2.2.1. <u>Gestión territorial en el 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.....</u>	<u>657</u>
2.2.1.1. Los Programas de Gestión Territorial.....	657
2.2.1.2. Instrumento para el reequilibrio y la cohesión territorial. Contenido.....	658

<u>2.2.1.1.2. Procedimiento de tramitación de los Programas de gestión Territorial.....</u>	<u>659</u>
<u>2.2.1.1.3. Desarrollo e implantación de los Programas de Gestión Territorial.....</u>	<u>660</u>
2.2.1.2. Planes y Proyectos de Interés General de Aragón.....	661
<u>2.2.1.2.1. Objeto y procedimiento de tramitación de los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón.....</u>	<u>661</u>
<u>2.2.1.2.2. Gestión de los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón: los Consorcios de Interés General.....</u>	<u>668</u>
<u>2.2.1.2.3. Desarrollo e implantación de Planes y Proyectos de Interés General de Aragón.....</u>	<u>669</u>
2.2.2. Gestión territorial en la Estrategia Territorial de Aragón.....	669
2.2.2.1. Fondo de Cohesion Territorial.....	670
2.2.2.2. Búsqueda del equilibrio territorial. Sistemas de indicadores de valoración de la sostenibilidad y el equilibrio territorial para la adecuada gestión territorial.....	671
<u>2.2.2.2.1. Índice sintético de desarrollo territorial.....</u>	<u>672</u>
<u>2.2.2.2.2. Índice sintético de sostenibilidad del desarrollo territorial.....</u>	<u>675</u>
<u>2.2.2.2.3. Índice de equilibrio demográfico.....</u>	<u>677</u>
2.2.2.3. Los Programas de Gestión Territorial en la Estrategia Territorial de Aragón en el marco de la Gobernanza del Territorio ...	677
2.3. Castilla y León: redefinición del modelo territorial y delimitación de ámbitos adecuados para la implantación de la gestión territorial.....	678
<u>2.3.1. Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León: las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio y las áreas funcionales.....</u>	<u>679</u>
2.3.1.1. Las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio	680
<u>2.3.1.1.1. Las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales.....</u>	<u>680</u>
<u>2.3.1.1.2. Las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio urbanas.....</u>	<u>681</u>
2.3.1.2. Las áreas funcionales.....	682
<u>2.3.1.2.1. Las áreas funcionales estables.....</u>	<u>682</u>
<u>2.3.1.2.2. Las áreas funcionales estratégicas.....</u>	<u>683</u>

<u>2.3.2. Fórmulas asociativas supramunicipales previstas por la Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.....</u>	<u>684</u>
2.3.2.1. <i>Las Mancomunidades de Interés General</i>	684
2.3.2.1.1. <i>Las Mancomunidades de Interés General Rurales ...</i>	685
2.3.2.1.2. <i>Las Mancomunidades de Interés General Urbanas..</i>	685
2.3.2.2. <i>Los Consorcios Provinciales de Servicios Generales</i>	686
2.4. La escala metropolitana como ámbitos de interés para la gestión territorial. La consolidación del modelo por las comunidades de Cataluña y Galicia: Área Metropolitana de Cataluña y Área Metropolitana de Vigo.....	687
<u>2.4.1. El Área Metropolitana de Barcelona</u>	<u>691</u>
2.4.1.1. <i>Complementariedad de instrumentos de planificación supramunicipales en el Área Metropolitana de Barcelona</i>	693
2.4.1.2. <i>Mecanismos financieros del Área Metropolitana de Barcelona</i>	697
<u>2.4.2. El Área Metropolitana de Vigo.....</u>	<u>698</u>
2.4.2.1. <i>Instrumento de planificación territorial subregional de escala metropolitana: el Plan Territorial Integrado Metropolitano</i>	700
2.4.2.2. <i>Mecanismo para la cohesión social y territorial: Programas de cohesión social y territorial para el Área Metropolitana de Vigo</i>	701
2.4.2.3. <i>Mecanismos financieros del Área Metropolitana de Vigo</i>	701
2.5. La delimitación de espacios con potencial para el desarrollo económico y la vertebración subregional y regional: el caso de las “Áreas de Oportunidad” en la planificación territorial de ámbito subregional de Andalucía	703
<u>2.5.1. Antecedentes y marco normativo de las áreas de oportunidad en la planificación territorial andaluza</u>	<u>703</u>
<u>2.5.2. Caracteres de las áreas de oportunidad</u>	<u>705</u>
2.5.2.1. <i>Oportunidad del ámbito en que se ubican</i>	706
2.5.2.2. <i>Proyectos de escala mayor / intermedia</i>	706
2.5.2.3. <i>Preservación de suelos</i>	706
2.5.2.4. <i>Localización vinculante</i>	706
2.5.2.5. <i>Delimitación indicativa.....</i>	707
2.5.2.6. <i>Incorporación al Planeamiento Municipal.....</i>	707
2.5.2.7. <i>Ubicación sobre Suelos No Urbanizables</i>	707

2.5.2.8. <i>Exención a efectos de cómputo de la limitación de crecimientos urbanos prevista en la Norma 45 del POTA</i>	707
2.5.2.9. <i>Criterios específicos para la ordenación dotacional de las “áreas de oportunidad”</i>	707
2.5.2.10. <i>Protección cautelar del suelo afecto al “área de oportunidad”</i>	708
2.5.2.11. <i>Declaración en situación de “fuera de ordenación” de las edificaciones, construcciones e instalaciones preexistentes</i>	709
2.5.2.12. <i>Caducidad</i>	709
<u>2.5.3. Ejecución y gestión de las áreas de oportunidad: duplicidad de fórmulas</u>	<u>710</u>
<u>2.5.4. Tipología de las áreas de oportunidad: predominio de usos productivos, turísticos y residenciales</u>	<u>711</u>
<u>2.5.5. Presente de las áreas de oportunidad en la Comunidad Autónoma de Andalucía</u>	<u>712</u>
3. EXPERIENCIAS DE INTERÉS EN EL CONTEXTO EUROPEO PARA UNA ADECUADA GESTIÓN TERRITORIAL Y PUESTA EN MARCHA DE POLÍTICAS TERRITORIALES	714
3.1. Holanda: madurez de la ordenación del territorio y articulación con políticas sectoriales para el logro de los objetivos territoriales	716
<u>3.1.1. Ideas previas: cuestiones relevantes en torno a la Ordenación del Territorio en Holanda</u>	<u>716</u>
3.1.1.1. <i>Contexto general de la Ordenación del Territorio</i>	716
3.1.1.2. <i>Organización territorial de Holanda, distribución competencial de la Ordenación el Territorio e instrumentos de planificación territorial</i>	718
<u>3.1.2. La preservación de espacios verdes abiertos en el centro de una gran aglomeración urbana: Randstad & Groene Hart</u>	<u>721</u>
3.1.2.1. <i>Políticas nacionales en planificación territorial y su repercusión sobre el Randstad y Groene Hart</i>	722
3.1.2.2. <i>La Metrópolis del Delta: Deltametrópolis</i>	726
3.1.2.3. <i>Randstad 2040</i>	729
<u>3.1.3. Modelo de alianza entre planificación territorial y planificación sectorial en transporte público: el Proyecto de Stedenbaan</u>	<u>730</u>
3.1.3.1. <i>Objetivos del proyecto Stedenbaan</i>	731

3.1.3.2. <i>Áreas de enfoque del Proyecto Stedenbaan</i>	732
3.2. La cuestión metropolitana y los mecanismos para la concertación y cooperación interadministrativa en las políticas territoriales de Italia: Coplanificación y Perecuación. Especial referencia al PTCP de Bolonia	735
3.2.1. <u>Ideas generales en torno al marco de referencia de la Ordenación del Territorio en Italia</u>	735
3.2.2. <u>Nuevos ámbitos territoriales: La apuesta por las áreas metropolitanas ..</u>	737
3.2.2.1. <i>Rango constitucional de las ciudades metropolitanas y desarrollo legislativo</i>	738
3.2.2.2. <i>Organización y competencias de las ciudades metropolitanas</i>	739
3.2.2.3. <i>Las ciudades metropolitanas como escala para la planificación territorial</i>	740
3.2.3. <u>Implantación de mecanismos de concertación y cooperación interadministrativa: La coplanificación</u>	741
3.2.3.1. <i>Conferencias de planificación</i>	742
3.2.3.2. <i>Acuerdos Territoriales</i>	748
3.2.3.2.1. <i>Los acuerdos territoriales para polos funcionales ...</i>	750
3.2.3.2.2. <i>Los acuerdos territoriales para áreas productivas supramunicipales</i>	756
3.2.3.3. <i>Acuerdos con privados y Acuerdos de programas</i>	762
3.2.4. <u>Mecanismos para el reequilibrio territorial: La Perecuación Territorial y los Fondos de Compensación Territorial</u>	763
3.3. El Plan de Londres: ejemplo de adecuado desarrollo de la implementación en un instrumento de planificación territorial metropolitana	766
3.3.1. <u>Cuestiones previas</u>	766
3.3.2. <u>El Plan de Londres: marco de referencia</u>	768
3.3.3. <u>La importancia de la implementación en el Plan de Londres: mecanismos</u>	773
3.3.3.1. <i>Guía de planificación (RPE)</i>	774
3.3.3.2. <i>Áreas de Oportunidad</i>	775
3.3.3.3. <i>Community Infrastructure Levy, CIL (Tasa de Infraestructura Comunitaria) y planning obligation/S.106 charge (las obligaciones de planificación de los acuerdos s.106)</i>	776
3.3.3.4. <i>Informes Anuales de Seguimiento</i>	779

3.3.3.5. Seguimiento de la Planificación Energética.....	781
3.3.3.6. Plan de Implementación	782
<u>3.3.3.6.1. Mecanismos financieros para la ejecución de las políticas del Plan de Londres.....</u>	<u>782</u>
<u>3.3.3.6.2. Órgano para el desarrollo del Plan: “The Implementation Group” (El Grupo de Aplicación).....</u>	<u>785</u>
3.3.3.7. Coordinación en las propuestas de desarrollo estratégicas: “Referred application”	785
3.3.3.8. Coordinación entre el Plan de Londres y los Planes Locales: “Local Plan responses”.....	786
<u>3.3.3.8.1. Adecuación entre los Planes Locales de Londres y el Plan de Londres</u>	<u>787</u>
<u>3.3.3.8.2. Adecuación entre el Plan de Barrios y el Plan de Londres.....</u>	<u>787</u>
<u>3.3.3.8.3. Adecuación de los Planes Locales de “fuera de Londres” al Plan de Londres.....</u>	<u>788</u>
<u>3.3.4. La figura de las “Áreas de Oportunidad” como mecanismo de gestión del Plan de Londres</u>	<u>788</u>
3.3.4.1. Justificación y objetivos de las áreas de oportunidad en el Plan de Londres.....	789
3.3.3.2. Tipología de las áreas de oportunidad.....	790
3.3.4.3. Conjunción de las áreas de oportunidad para el desarrollo de ámbitos del área metropolitana.....	792
<u>3.3.4.3.1. City in the East.....</u>	<u>792</u>
<u>3.3.3.3.2. City in the West</u>	<u>793</u>
3.3.4.4. Entes para la aplicación y desarrollo de las áreas de oportunidad: la importancia de la coordinación y el liderazgo del Alcalde	795
3.3.4.5. Ejecución de las propuestas de planificación en relación con las áreas de oportunidad. La Guía de implementación de las políticas de planificación	795
<u>3.3.5. Análisis del Área de Oportunidad de Vauxhall, Nine Elms, Battersea (VNEB OAPF).....</u>	<u>795</u>
3.3.5.1. Introducción.....	796
3.3.5.2. Datos básicos del proyecto	798

3.3.5.3. Marco jurídico-administrativo del área de oportunidad de Vauxhall, Nine Elms, Battersea (VNEB OAPF)	798
3.3.5.4. Aplicación de los principios de Gobernanza del territorio: La Junta de Estrategia del VNEB OAPF	801
3.3.5.5. Desarrollo de la actuación y financiación del VNEB OAPF ..	802
3.3.5.6. Sistema de compensaciones: referencias a las principales obligaciones de planeamiento para viviendas e infraestructuras en VNEB OAPF	808
3.3.5.7. Situación del VNEB OAPF a mediados de 2016: elogios y críticas al proyecto	809
3.4. Francia: experiencias relevantes a tener en cuenta para el logro del desarrollo de la gestión territorial	813
3.4.1. Aproximación a la Ordenación del Territorio en Francia	813
3.4.2. La reforma territorial en Francia.....	816
3.4.2.1. <i>Metrópolis</i>	816
3.4.2.1.1. <i>La metrópoli del Gran París (Le Grand Paris)</i>	818
3.4.2.1.2. <i>La metrópoli de Aix-Marsella-Provenza</i>	819
3.4.2.2. <i>El nuevo mapa de regiones</i>	820
3.4.2.3. <i>La nueva organización territorial de Francia (NOTRe)</i>	823
3.4.3. <u>Esquemas de Coherencia Territorial “Schémas de Cohérence Territoriale, SCOT”</u>	823
3.4.3.1. <i>Marco, finalidad y contenido del SCOT</i>	823
3.4.3.2. <i>Reforzamiento del SCOT en los últimos años</i>	824
3.4.3.3. <i>Eficacia práctica e implantación de los SCOT en Francia</i>	825
3.4.4. <u>Mecanismos para la cooperación, compensación y solidaridad financiera intermunicipal: Organismo Público de Cooperación Intermunicipal “Établissement Public de Coopération Intercommunale, EPCI”</u>	827
3.4.4.1. <i>Cuestiones previas en torno al Organismo Público de Cooperación Intermunicipal, EPCI</i>	828
3.4.4.2. <i>Autonomía fiscal de los entes supramunicipales en Francia: recursos fiscales de los EPCI</i>	831
3.4.4.2.1. <i>El régimen de tributación adicional</i>	832
3.4.4.2.2. <i>El régimen del impuesto empresarial individual (FPU)</i>	832

3.4.4.3. <i>Implantación de los EPCI en Francia</i>	833
<u>3.4.5. El planeamiento urbanístico a escala supramunicipal: Los Planes Locales de Urbanismo Intermunicipales “Plan Local d’urbanisme intercommunal, PLUI”</u>	<u>834</u>
3.4.5.1. <i>Justificación y marco normativo del PLUI</i>	835
3.4.5.2. <i>El PLUI como herramienta para el desarrollo sostenible del territorio</i>	835
3.4.5.3. <i>El PLUI como herramienta para la solidaridad territorial</i>	837
3.4.5.4. <i>“Club PLUI”</i>	837
4. CONCLUSIONES EN TORNO A LA SITUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL CONTEXTO ESPAÑOL Y REFERENTES EN PAÍSES EUROPEOS	839

CAPÍTULO 6: CONJUGACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y LA GESTIÓN TERRITORIAL COMO BASES PARA LA EJECUCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO 847

1. JUSTIFICACIÓN Y METODOLOGÍA EMPLEADA.....	849
2. PUNTO DE PARTIDA Y NECESIDAD DE RESPUESTAS AL PRESENTE DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL CONTEXTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS	852
2.1. Cuestión local-autonómica: Continuar con las “disputas” o avanzar hacia las “alianzas”	852
2.2. Cuestión autonómica-estatal: Perspectiva suprasectorial o integradora de la Ordenación del Territorio en las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Estado	855
2.3. Recientes problemas añadidos: las perversas consecuencias de los conflictos y la creciente litigiosidad jurídica	859
3. NUEVAS PERSPECTIVAS PARA NUEVAS NECESIDADES “URBANISMO TERRITORIAL SOSTENIBLE”	868
3.1. Reformulación de conceptos para dar respuesta a las nuevas escalas territoriales	873
3.2. Incorporación de criterios de sostenibilidad a la función ordenadora del espacio	875
3.3. ¿Es posible otro modelo de ordenación?	887

4. GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL + GESTIÓN TERRITORIAL: CAMINO A SEGUIR POR LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO PARA ALCANZAR EL OBJETIVO PERSEGUIDO: EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES	892
5. PROPUESTAS PREVIAS A CONSIDERAR EN LA REFORMULACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: ELEMENTOS A DESARROLLAR POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA LA PUESTA EN MARCHA DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES	894
5.1. Propuestas generales	895
<u>5.1.1. Total cobertura territorial de la planificación</u>	<u>895</u>
<u>5.1.2. Reformulación de los marcos normativos: inclusión de la gestión territorial, revisión de los mecanismos de gestión de la planificación territorial y unificación de criterios</u>	<u>896</u>
<u>5.1.3. El papel del Estado para liderar la transferencia de experiencias y conocimientos en las políticas territoriales autonómicas.....</u>	<u>897</u>
<u>5.1.4. Coordinación, cooperación y concertación: de la teoría a la práctica. Acuerdos territoriales previos a la formulación de instrumentos</u>	<u>899</u>
<u>5.1.5. Participación</u>	<u>902</u>
5.2. Propuestas para la gestión de la planificación territorial: Concreción de criterios para la evaluación, seguimiento e implementación de los instrumentos de planificación territorial y adecuadas herramientas que aseguren su desarrollo..	904
6. PROPUESTAS CONCRETAS PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL	907
6.1. Escala a emplear para la gestión territorial: la funcionalidad del territorio como elemento fundamental para la delimitación del ámbito. Los ámbitos funcionales del territorio.....	908
6.2. Entes competentes para la gestión territorial bajo el prisma de la Gobernanza Territorial: Consorcios para la gestión territorial	912
6.3. Instrumentos de gestión territorial: Planes para la gestión territorial	925
6.4. Herramientas para la gestión territorial	928
<u>6.4.1. Áreas estratégicas del territorio</u>	<u>928</u>
<u>6.4.2. Compensación intermunicipal: Acuerdos de gestión territorial y Fondo de Compensación de gestión territorial</u>	<u>934</u>
<u>6.4.3. Áreas de asentamiento territorial y áreas de preservación territorial. Complementariedad y compensación</u>	<u>936</u>
<u>6.4.4. Reforzamiento y puesta en valor de los ámbitos exonerados de desarrollos territoriales.....</u>	<u>940</u>

CONCLUSIONES	951
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES	963
BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA	963
NORMATIVA.....	977
<u>ESTATAL.....</u>	<u>977</u>
<u>ANDALUCIA.....</u>	<u>979</u>
<u>ARAGÓN.....</u>	<u>982</u>
<u>ASTURIAS.....</u>	<u>983</u>
<u>BALEARES.....</u>	<u>984</u>
<u>CANARIAS.....</u>	<u>985</u>
<u>CANTABRIA.....</u>	<u>987</u>
<u>CASTILLA LA MANCHA.....</u>	<u>988</u>
<u>CASTILLA-LEÓN.....</u>	<u>989</u>
<u>CATALUÑA.....</u>	<u>990</u>
<u>EXTREMADURA.....</u>	<u>991</u>
<u>GALICIA.....</u>	<u>991</u>
<u>LA RIOJA.....</u>	<u>992</u>
<u>MADRID.....</u>	<u>992</u>
<u>MURCIA.....</u>	<u>993</u>
<u>NAVARRA.....</u>	<u>993</u>
<u>PAIS VASCO.....</u>	<u>994</u>
<u>C. VALENCIANA.....</u>	<u>995</u>
SENTENCIAS TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y TRIBUNAL SUPREMO.....	996
<u>TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....</u>	<u>996</u>
<u>TRIBUNAL SUPREMO.....</u>	<u>997</u>
ANEXOS	1001
ANEXO 1: DOCUMENTOS	1003

DOCUMENTOS: PLANES TERRITORIALES	1003
<u>ANDALUCÍA</u>	1003
<u>ARAGÓN</u>	1005
<u>ASTURIAS</u>	1005
<u>BALEARES</u>	1006
<u>CANARIAS</u>	1006
<u>CANTABRIA</u>	1007
<u>CASTILLA-LA MANCHA</u>	1007
<u>CASTILLA Y LEÓN</u>	1007
<u>CATALUÑA</u>	1007
<u>EXTREMADURA</u>	1008
<u>GALICIA</u>	1008
<u>LA RIOJA</u>	1009
<u>MURCIA</u>	1009
<u>NAVARRA</u>	1009
<u>PAÍS VASCO</u>	1010
<u>C. VALENCIANA</u>	1011
OTROS DOCUMENTOS UTILIZADOS	1011
ANEXO 2: PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS. SITUACIÓN A FECHA 30/09/2016.....	1015
ANEXO 3: INTEGRACIÓN DE LA COMPETENCIA EN ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS ESTRUCTURAS DE LOS GOBIERNOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS	1059

ABREVIATURAS

BOC	Boletín Oficial de Canarias.
BOCA	Boletín Oficial de Cantabria.
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOIB	Boletín Oficial de las Islas Baleares.
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
BON	Boletín Oficial de Navarra.
BOP	Boletín Oficial de la Provincia.
BOPA	Boletín Oficial del Principado de Aragón.
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco.
BOR	Boletín Oficial de La Rioja.
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia.
BOYCL	Boletín Oficial de Castilla y León.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española.
CEMAT	Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en el seno de la 6ª reunión de Ministros Europeos de Ordenación del Territorio en 1983, Torremolinos, Málaga (España).
CICTEX	Centro de Información Cartográfica y Territorial de Extremadura.
CMATI	Instituto de Estudios del Territorio de Galicia.
COTMAC	Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.
COTUR	Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.
DOCM	Diario Oficial de Castilla-La Mancha.
DOE	Diario Oficial de Extremadura.

DOG	Diario Oficial de Galicia.
DOGC	Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña.
DOGTC	Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.
DOGV	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana.
DOTCL	Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León.
DOTEX	Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura.
DOTG	Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia.
DOTIB	Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares.
DOTPV	Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco.
DROT	Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias.
ECREA	Estrategia Canaria de Responsabilidad Social y Educación Ambiental.
EPTU	Encuesta de Percepción Urbanística de Galicia.
ESPON	European Spatial Planning Observation Network.
ETA	Estrategia Territorial de Aragón.
ETCM	Estrategia Territorial de Castilla La Mancha.
ETN	Estrategia Territorial de Navarra.
ETR	Estrategia Territorial de La Rioja.
ETV	Estrategia Territorial Valenciana.
GTT	Grupos Técnicos de Trabajo Galicia.
HDPUyT	Herramienta de diseño de planeamiento urbanístico y territorial de Extremadura.
IAEST	Instituto Aragonés de Estadística.
IDE Canarias	Infraestructura de Datos Espaciales de Canarias.
IDE de Euskadi	Infraestructura de Datos Espaciales de Euskadi.
IDE Menorca	Infraestructura de Datos Espaciales de Menorca.

IDEAARGÓN	Infraestructura de Datos Espaciales de Aragón.
IDE-CLM	Infraestructura de Datos Espaciales de Castilla La Mancha.
IDECYL	Infraestructura de Datos Espaciales de Castilla y León.
IDEE	Infraestructura de Datos Espaciales de España.
IDEG	Infraestructura de Datos Espaciales de Galicia.
IDERioja	Infraestructura de Datos Espaciales de La Rioja.
IDERM	Infraestructura de Datos Espaciales de la Región de Murcia.
IETCAT	Instituto de Estudios del Territorio de Cataluña.
ISA	Informe de Sostenibilidad Ambiental.
IVACE	Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial.
LAULA	Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.
LOTA	Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
LOTAR	Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.
LOTB	Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Baleares.
LOTCL	Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
LOTG	Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia.
LOTPV	Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.
LOTUC	Ley 2/2001, de 25 de junio de Ordenación Territorial y Régimen urbanístico del Suelo en Cantabria.
LOTUM	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística Región de Murcia.

LOTUNA	Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanismo de Navarra.
LOTUPV	Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.
LOTUR	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.
LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
LOUSB	Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo de Baleares.
LPTC	Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña.
LPTSUM	Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de Madrid.
LSOTEX	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura.
MUIB	Mapa Urbanístico de las Islas Baleares.
OSBAN	Observatorio Socio-ambiental de Menorca.
OT	Ordenación del Territorio.
OTN	Observatorio Territorial de Navarra.
PCLA	Plan del Corredor Litoral de Andalucía.
PDUM	Plan Director Urbanístico Metropolitano (Cataluña).
PDTC	Planes Directores Territoriales de Coordinación.
PECV	Plan Eólico de la Comunidad Valenciana.
PEMPAN	Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural (La Rioja).
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana.
POLA	Plan de Ordenación del Litoral de Asturias.
POLC	Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.

POLG	Plan de Ordenación del Litoral de Galicia.
POUM	Plan de Ordenación Urbanística Metropolitano (Cataluña).
POT	Plan de Ordenación del Territorio.
POTA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
POTS	Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.
PTCP	Plan Territorial de Coordinación Provincial.
PTP	Plan Territorial Parcial.
PTS	Plan Territorial Sectorial.
PTR	Plan Territorial Regional (Italia).
ROTUA	Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.
SCOT	Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio.
SCOT	Esquemas de Coherencia Territorial (Schémas de Cohérence Territoriale).
SIOTN	Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra.
SITA	Sistema de Indicadores Territoriales (Aragón).
SITCAN	Sistema de Información Territorial de Canarias.
SITEX	Sistema de Información Territorial de Extremadura.
SITIBSA	Servicio de Información Territorial de las Islas Baleares.
STC	Sentencia Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia Tribunal Supremo.
STSS	Sentencias del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia Tribunal Superior de Justicia.
TC	Tribunal Constitucional.

- TRLOTA 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.
- TRLOTENC Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.
- TRLOTUCM 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 de Castilla- La Mancha.
- TRLSRU 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.
- TROTUA 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 de Asturias.
- TS Tribunal Supremo
- TSJ Tribunal Superior de Justicia
- UE Unión Europea
- XGAIB Xarxa de Geodesia Activa de las Islas Baleares

INTRODUCCIÓN

La intención inicial que lleva a la realización del presente trabajo es conocer la situación de la ordenación territorial en el conjunto de España. La sorpresiva publicación del Decreto Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, por el que, entre otras cuestiones, se modificaba la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, LOTA, incorporando lo que desde ese momento constituía un nuevo instrumento de planificación territorial en la Comunidad Autónoma andaluza: el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, es uno de los elementos de incertidumbre que constituye uno de los puntos de partida.

Y ello es así, porque bien parecía llegado el momento en que la etapa de planificación territorial en la Comunidad Autónoma de Andalucía estaba prácticamente concluida. Tras casi dos décadas desde la promulgación de la LOTA y su posterior desarrollo unos años después con la redacción, tramitación y aprobación de los distintos planes de ordenación territorial de ámbito subregional y como no, la aprobación en el año 2006 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, POTA, que venía a marcar a nivel regional las pautas de la planificación entendida en un sentido global. Un total de diecinueve planes se encontraban en aquel momento vigentes, que planificaban el conjunto regional y los ámbitos definidos como prioritarios en la comunidad.

Concluida esa necesaria etapa para sentar las bases, todo hacía indicar que era el momento de pasar a la acción o puesta en práctica de las previsiones contenidas en los planes, sin embargo diferentes reformas legislativas de calado que se sucedían y la revisión incluso de la tipología de los instrumentos de planificación territorial en una comunidad que se entendía había superado dicha etapa, planteaban la necesidad de detenerse a analizar la situación, sobre la base de un planteamiento: ¿se replanteaba la etapa de planificación territorial?, ¿no era al fin, el momento de ejecutar los instrumentos de planificación aprobados? ¿se estaba ante un retroceso en la evolución de la ordenación territorial?

Bien es cierto, que las circunstancias cambiantes y la velocidad con las que, a menudo las mismas acaecen, hacían pensar en la necesidad de llevar a cabo modificaciones, e incluso revisiones, en algunos instrumentos, fundamentalmente en los aprobados en la “primera generación de planes” y es que, sirva a modo de ejemplo, el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, POTs, de la Aglomeración Urbana de Granada aprobado en el año 1999, poco o nada tiene que ver la realidad territorial que aquel instrumento planificó con la actual, transcurrida más de una década, década que desde un punto de vista urbanístico y territorial, ha sido intensa en la medida en que ha tenido lugar un crecimiento veloz y, en ocasiones, no demasiado planificado del territorio.

Al margen de innovaciones al objeto de adecuar la planificación a las circunstancias cambiantes que tanto desde un punto de vista territorial, como ambiental, social o económico tiene lugar en el territorio, en líneas generales, Andalucía contaba con el logro, fruto desde luego del esfuerzo común de las distintas administraciones y agentes implicados, de poder alzar la voz para decir que la Comunidad Autónoma estaba prácticamente planificada desde el punto de vista territorial, o al menos los territorios con mayor relevancia para la Ordenación del Territorio: aquellos sometidos a mayores presiones que se concentran fundamentalmente en tres áreas; litorales, aglomeraciones urbanas y zonas de montaña. Estos tres ámbitos se instituyen desde sus inicios en prioritarios para la planificación territorial andaluza.

Éstos y otros interrogantes en torno a la misma idea animan a profundizar en el análisis de la situación, pero también una segunda cuestión. Aunque con algunos precedentes, a partir del año 2006, comienza a implantarse paulatinamente en la planificación territorial de ámbito subregional de esta comunidad, una figura que, bajo la denominación de “áreas de oportunidad”, se proponía vertebrar y cohesionar el ámbito que estaba llamada a planificar y potenciarlo en el conjunto autonómico.

Concurrían en la ordenación territorial andaluza dos circunstancias que, a priori, pudieran parecer contradictorias pero que lejos de ese planteamiento inicial, eran y son complementarias. Por un lado, cuando la etapa de planificación territorial parecía concluida (apenas restaban un par de instrumentos que se encontraban en tramitación), se plantea diferentes reformas normativas de calado entre ellas la de la propia Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, a la que se incorpora un nuevo instrumento de planificación territorial: el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. Por otro, existía un debate abierto en torno a una figura que, incluida por los planes territoriales subregionales, era objeto de múltiples polémicas, las áreas de oportunidad. Pero estos debates, auspiciados principalmente por los municipios, se centraban no en la procedencia o finalidad de la figura sino en la crítica hacia su concreta localización en unos u otros municipios, en un momento en que frente a las fuertes presiones urbanísticas y el afán de poder desarrollar suelo, todos deseaban acoger estos espacios. No se puede obviar una idea, este debate surge en un momento en que tras la entrada en vigor del POTA, en el año 2006, y la Norma 45 que limitaba que el planeamiento contemplara en un plazo de ejecución de ocho años suelos urbanizables que supusieran un 40% más de los existentes y un 30% de crecimiento de la población, la figura de las áreas de oportunidad, que definidas desde la planificación territorial subregional y cuya clasificación como suelo urbanizable por parte del planeamiento municipal del suelo incluido en las mismas, no computaba a los efectos de la limitación de crecimientos urbanos indicada, los municipios entendieron encontrar en ella un remedio parcial a dicho “problema”.

Sin embargo esta figura, que despierta nuestro interés, nos lleva a plantearnos cuál es realmente la finalidad que persigue, la idoneidad de su aplicación por la planificación territorial y su posible incidencia, e incluso, inicialmente coherencia con las potestades urbanísticas de los municipios. Sobre dichas premisas de partida, se realiza una primera aproximación a la figura cuyo objeto era su análisis jurídico y virtualidad más allá del limitado entendimiento que sobre la misma parecía imperar. Todo ello culmina con un estudio, tesina, que precede al presente y que amplía su conocimiento y entendimiento.

Aquel trabajo nos llevó a la conclusión de que la cuestión era mucho más amplia, que aquella figura que inicialmente despierta el interés no es más que una herramienta con la que se busca poner en marcha y ejecutar en el territorio parte de los propios objetivos y estrategias que persigue la Ordenación del Territorio y que señalan expresamente los instrumentos de planificación territorial. La cuestión, sin duda, es mucho más compleja de lo que de entrada pudiera parecer, realmente ante lo que nos encontramos es ante la necesidad de poner en marcha, ejecutar, gestionar y hacer realidad un conjunto de estrategias y objetivos, que se propugna con capacidad para crear otro modelo territorial pero que en realidad parece desconocer cómo hacerlo porque no se encuentra dotado de los mecanismos que lo posibiliten. Estamos ante una nueva realidad de la ordenación territorial, su ejecución.

Sin embargo, la inobservancia en la práctica de éstos, las diferentes modificaciones legislativas que sin duda fueron una excelente oportunidad, desaprovechada, para regular una cuestión carente del necesario sustento legislativo en esta comunidad y la reformulación de los iniciales objetivos en la propia planificación territorial en la que parecía centrarse de nuevo todo el interés de la política territorial autonómica, llevan a plantearse y replantearse un conjunto de aspectos. ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos? ¿se conoce el camino a seguir?. A estos interrogantes iniciales que resumen la situación, le siguen otros tantos, ¿es realmente preciso dotar a los instrumentos de planificación territorial de herramientas o mecanismos con capacidad de alcanzar los objetivos previstos?, ¿son eficaces los instrumentos de planificación territorial para lograr el modelo que proponen?, o acaso, ¿no están teniendo en la práctica los instrumentos de planificación territorial un efecto contrario a aquel que persiguen, incrementando los desequilibrios y distanciándose de los criterios de equidad e igualdad que le son propios a la Ordenación del Territorio?, ¿pueden, decisiones discrecionales del planificador territorial, incrementar los ya preexistentes desequilibrios territoriales o es justo el contrario el objetivo perseguido?, acaso, ¿no sería preciso habilitar herramientas que conjuguen y equilibren estas iniciales desigualdades a que están dando lugar los planes territoriales?

Una comunidad como Andalucía, con su etapa de planificación territorial casi colmatada acaso, ¿no debería conjugar ésta con nuevas perspectivas en las que los

esfuerzos comiencen a centrarse en ejecutar y desarrollar aquellos principios y objetivos que, previstos en el propio marco normativo y en los instrumentos de planificación territorial, son esenciales para el logro del modelo propuesto?.

Son muchos los interrogantes que surgen y otros tantos a los que se precisa dar respuesta. Ésta es en suma, la justificación y motivos que animan en origen a iniciar esta investigación, sobre la premisa inicial, y la confianza, de que esta función pública denominada Ordenación del Territorio parece tener una capacidad que, debidamente articulada, puede desplegar importantes y positivos efectos sobre el territorio pero que hasta el momento parece mostrarse incapaz para ello, quizás por su juventud, quizás por el contexto de crisis económica de los últimos años que no ha constituido el mejor escenario para empezar a desplegar sus efectos, quizás porque aún no está completa su definición y frente a unos iniciales esfuerzos centrados en su propia implantación legislativa e inicial desarrollo vía planificación territorial se ha prestado menor atención a lo que parecía lejano en el tiempo: su desarrollo y real implantación, o quizás por la suma de éstas y otras tantas cuestiones que serán analizadas en el presente trabajo sin dejar de tener presente otras voces que apuntan de manera contundente hacia lo que han venido a denominar fracaso de esta función pública.

Sin embargo, y ese es el sentido inicial, se debe avanzar, avanzar para que todo el trabajo realizado hasta el momento comience a dar sus frutos y desplegar sus efectos, y ello pasa necesariamente por comenzar a llevar a cabo todas las acciones y actuaciones recogidas en la fase planificadora, pues de lo contrario de poco habrá servido el esfuerzo, tiempo y medios materiales y humanos empleados en ello. Posiblemente han fallado algunos elementos e incluso se ha mostrado cierta incapacidad en determinadas cuestiones, parece innegable, pero la amplitud y capacidad de esta función pública a buen seguro tiene capacidad para reformularse y redirigirse hacia el propósito perseguido.

Se ha hablado de Andalucía, pero resulta interesante y necesario, en la medida en que la competencia en Ordenación del Territorio reside en las Comunidades Autónomas, analizar y conocer la situación que en ordenación territorial se encuentran las diecisiete Comunidades Autónomas, ponerlas en común, valorar el desarrollo que esta función ha tenido en cada una de ellas, conocer en qué fase de aplicación práctica se encuentran, cómo se vienen resolviendo o qué soluciones se están aportando a los principales problemas que presenta, sí es que lo presentan. Éste constituye otro de los objetivos que se plantea en la elaboración de la presente tesis y en la que se centran los esfuerzos: conocer, aunar y actualizar el estado de la planificación territorial en el

contexto español, en suma, posibilitar una visión homogénea, sistemática y comparable de la ordenación territorial en España¹.

Para ello, se hace necesario conocer los diecisiete *escenarios* presentes ya que bien parece que, pasadas más de tres décadas desde que todas las Comunidades Autónomas asumieron la competencia en la materia, únicamente existe uniformidad en una cuestión: el desarrollo legislativo de la competencia en Ordenación del Territorio. Todas las comunidades españolas han dado el primer paso promulgando los diferentes textos legislativos que vienen a sentar las bases. A partir de aquí, es preciso homogeneizar la situación sobre cómo se ha legislado y cómo se viene desarrollando, lo que tiene lugar principalmente a través de la planificación territorial.

Este primer aspecto debe ser tratado para homogeneizar el estudio, la amplitud de escenarios analizados, diecisiete, y las particularidades que cuando se habla de instrumentos de planificación territorial presentan cada uno de ellos: sus marcos legislativos y los propios instrumentos de planificación territorial aprobados.

El presente de la Ordenación del Territorio se encuentra en una fase de definición determinada por la planificación territorial. Este es el punto de partida, se debe conocer el presente para ser precisos al formular propuestas de futuro, por ello se entiende vital analizar bajo unos mismos criterios y unificar la planificación territorial en el contexto español, cuestión ésta que centra los esfuerzos en la primera parte de la investigación y que se analiza en el Capítulo 3.

Sólo entonces, y con el sólido y preciso soporte, podrá abrirse el debate en torno a lo que se entiende deba ser el futuro de la Ordenación del Territorio, un futuro en el que todo indica es urgente comenzar a trabajar a corto o medio plazo por las cuestiones que más adelante se detallaran, lo que pasa por prestar atención a la fase de gestión o de ejecución.

Cuando se habla de otras políticas públicas como el Urbanismo a nadie escapa que está conformada por diferentes fases que, más allá de complementarse, constituyen un conjunto que debe insoslayablemente desarrollarse en su totalidad para alcanzar el objetivo propuesto, de nada o muy poco serviría el planeamiento urbanístico sin su

¹ Como referentes, los trabajos elaborados entre los años 2006 y 2008 por la entonces Secretaría General de Territorio y Biodiversidad que, adscrita al Ministerio de Medio Ambiente, elaboró una Base de Datos de Instrumentos de Ordenación del Territorio precisamente con el objetivo que aquí nos proponemos de “*posibilitar una visión homogénea, sistemática y comparable de la planificación territorial en España*”. Entre los documentos que se elaboraron se mostraban dos documentos cartográficos “*situación de la Ordenación del Territorio en España. Instrumentos de rango regional*” y “*situación de la Ordenación del Territorio en España. Instrumentos de rango subregional*”, ambos con última fecha de actualización 30/06/2007, junto a unos cuadros que bajo la denominación “*Instrumentos de Ordenación Territorial*” (cuya última actualización también se remonta al 01/03/2008), englobaban el conjunto de instrumentos de planificación territorial aprobados por todas las Comunidades Autónomas españolas.

ulterior fase de ejecución. Llevado a otro ámbito, es muy similar a lo que parece debe acontecer en la Ordenación del Territorio, se puede contar con magníficas leyes, dotar todo el territorio de ambiciosos instrumentos de planificación territorial pero si no se ejecuta, la consecución de sus objetivos será una meta inalcanzable.

Se sabe legislar en materia territorial, se conocen los objetivos que definen a esta competencia incluso existe ya una dilatada experiencia en planificación territorial, y en esta labor planificadora se han materializado lo que es el objeto que persigue esta política a través de las propuestas y objetivos que los instrumentos establecen para cada ámbito territorial que planifican. Pero llegados a este punto, surge el interrogante, ¿se están ejecutando los planes?, los planes no son más que documentos que, para un ámbito definido y atendiendo a las circunstancias y particularidades del mismo, señalan un conjunto de actuaciones o programas tendentes a lograr los objetivos fundamentales que le son propios a la ordenación territorial, y que en lo sustancial se concretan en aquellos que ya en el año 1983 quedaron definidos en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, a saber, el desarrollo económico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente junto con la utilización racional del territorio. En torno a estos objetivos fundamentales y de manera muy generalista se puede decir que giran las propuestas contenidas en los diferentes instrumentos de planificación territorial, lo que constituye sin duda el primer paso para su consecución. Pero, ¿cómo materializarlas en el territorio, cómo ejecutarlas en el espacio supralocal, regional y subregional, cómo articular los diferentes intereses que están presentes en el mismo y, en suma, cómo gestionar el territorio más allá de las divisiones o límites que se han previsto en el mismo?, esa parece la gran tarea pendiente de la Ordenación del Territorio, y sin embargo es la fase fundamental de la misma pues de entrada parece que sin gestión o ejecución territorial de nada o muy poco servirá todo el esfuerzo realizado.

No se puede ser ajeno a la realidad y lo cierto es que el momento en el que debían comenzar a ejecutarse y ponerse en marcha los instrumentos de planificación territorial ha coincidido con años en los que a un movimiento de desarrollo descontrolado y un aparente crecimiento económico sin precedentes ha seguido una de las mayores crisis económicas de los últimos tiempos. Ni un extremo ni el otro parecen a priori los escenarios más adecuados para su implantación. Sin embargo, no son éstas las únicas razones a las que parece obedecer la falta de culminación de las políticas de ordenación territorial, el propio sistema de distribución competencial en la Constitución Española, la falta de coordinación efectiva de las competencias que, residenciadas en diferentes niveles administrativos, inciden sobre un mismo elemento: el territorio, incluso el tratarse de una política que no ofrece resultados inmediatos y visibles, es más sus resultados se demoran años e incluso décadas en llegar, son otros tantos motivos que han parecido tratar de justificarlo. Ahora bien, ¿es una cuestión circunstancial en la que

se debe seguir trabajando, investigando y formulando propuestas o, por el contrario, se puede afirmar sin más que las políticas de Ordenación del Territorio han fracasado?

Aunque en los últimos tiempos, se incrementan las voces que apuntan precisamente en esta última línea, es mucho el tiempo y recursos invertidos, pero no sólo ello, con una simple ojeada a nuestro entorno comparado se pueden atisbar resultados tangibles que parecen animar a seguir apostando de manera decidida por esta función pública y lo que resulta más obvio, si admitimos desde ya su inoperancia se debería pensar por un lado en cómo llevar a cabo y alcanzar las metas que tiene la Ordenación del Territorio o cómo organizar y planificar el territorio sin sometimiento a límites administrativos desde esa perspectiva supralocal que le es inherente o, nos encontraremos ante la urgente necesidad de replantear el propio sistema competencial establecido en la Constitución. Frente a este planteamiento, surge un nuevo interrogante que anima a proseguir, ¿en realidad ante lo que nos encontramos es ante una falta de definición y concreción del camino a seguir por la Ordenación del Territorio para dar respuesta a los objetivos que le son propios?, ¿se han destinado demasiados esfuerzos a la planificación territorial y se ha obviado, o no se le ha dedicado la necesaria atención, a su ulterior puesta en marcha?

Desde luego parece evidente una idea, de persistir en el tiempo la situación actual, puede irremediablemente desembocar en un fracaso. En este sentido, es ilustrativo como señalaba ZOIDO NARANJO que *“no debe olvidarse la relación de causa y efecto que existe entre la ordenación del territorio y los desequilibrios territoriales, ya que éstos son desigualdades inaceptables entre los habitantes de las distintas partes de un mismo territorio, que reflejan el fracaso o las insuficiencias de la política de ordenación territorial”*². Sin duda, esta es una de las cuestiones principales hacia las que debe atender de manera urgente la Ordenación del Territorio, el reequilibrio, la equidad y la igualdad del territorio en su conjunto y junto a éstos, su vertebración y cohesión.

Y en este aspecto cabe plantarse, ¿la planificación territorial se ha centrado en la planificación física del espacio y ha obviado la articulación de mecanismos destinados a reequilibrar, vertebrar y cohesionar el territorio?, incluso profundizando en esta cuestión, ¿se han incrementado con la planificación territorial los iniciales desequilibrios que presenta el territorio?, ¿se han olvidado los propios fines que persigue la Ordenación del Territorio?

En conjugar ésta con aquella de manera acertada parece residir uno de los pilares fundamentales de la ordenación territorial. Sin embargo, este aspecto también parece

² ZOIDO NARANJO, F (2005) “La Ordenación del Territorio, realidad y planteamiento”. En “Geografía General de España”, Tercera parte. Capítulo XXIV, pág. 5.

supera los propios límites que se le encomienda a los instrumentos de planificación territorial y por su complejidad bien se hace necesario complementar aquella con otra fase o etapa cuyo objeto sea precisamente la puesta en marcha, la ejecución y concreción en el territorio de los objetivos buscados, y precisamente en ella articular las herramientas y mecanismos que reequilibren, cohesionen, vertebrén e equiparen el territorio de manera equitativa, en suma nos referimos a su gestión o ejecución.³

Ahora bien, aquí surge la segunda cuestión en la que se centra la segunda parte de esta investigación, pero, ¿qué debe entenderse por gestionar, cuando a Ordenación del Territorio se refiere?, ¿dónde empieza y dónde acaba la planificación territorial?, ¿la gestión está integrada en la propia planificación o se está ante dos etapas de esta política pública?, ¿son etapas independientes o están interrelacionadas de manera tal que la gestión empieza desde el mismo momento en que comienza la planificación?.

En suma, y aunque son muchos los interrogantes que se plantean, lo que parece evidente es que hay que mirar hacia la ejecución de los planes territoriales y para ello hay que buscar la forma en qué pueden ejecutarse y gestionarse tanto los propios instrumentos como las actuaciones que contienen.

Y precisamente ésta es la asignatura pendiente de la Ordenación del Territorio, o la fase que aún parece no se ha alcanzado. Los instrumentos prevén ambiciosos proyectos y programas a través de los que tratan de materializar los objetivos propios de esta política pública, pero, ¿se están ejecutando en el territorio? Ya se ha adelantado la respuesta, lamentablemente, parece que no. ¿Qué ocurre en la práctica con la Ordenación del Territorio?, ¿qué imposibilita o qué trabas surgen para que no se materialicen las propuestas contenidas en los instrumentos?, e incluso siendo más ambiciosos y con una perspectiva a más largo plazo pero, como acicate para trabajar y poner los esfuerzos en ella, ¿cómo sería una sociedad en la que el territorio se instituyera en el mecanismo, o al menos en uno de los mecanismos, que convenientemente planificado desde su concepción física del espacio coadyuvará a alcanzar el desarrollo en el sentido más amplio y positivo del término y, lo que parece aún más difícil, equilibrado de las diferentes regiones, donde los habitantes pudieran disfrutar del a día de hoy inalcanzable concepto de calidad de vida? Y todo ello

³ A efectos prácticos, un ejemplo ilustrativo. Si pensamos en cualquier instrumento de planeamiento urbanístico, éste por sí mismo y si obviamos la ulterior fase de gestión urbanística, genera importantes y manifiestas desigualdades en el territorio. De manera simplista, mientras unos propietarios podrían disfrutar de importantes aprovechamientos urbanísticos y materializarlos en edificaciones, en suma en cantidades monetarias, otros se verían privados de ello y no sólo eso, sus propiedades pueden quedar destinadas a zona verde, un centro educativo o un equipamiento o infraestructura. ¿Cabe pensar esto?, ¿dónde queda entonces el principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución o el derecho de propiedad del artículo 33? Esto que está más que superado en una materia como el Urbanismo con una trayectoria que adelanta en décadas en nuestro país a la Ordenación del Territorio, es de manera resumida, el momento de *indefinición* por el que parece atravesar la Ordenación del Territorio.

articulado con una gestión responsable de los recursos naturales y del medio ambiente y con una utilización racional del territorio, pero no como un fin sino entendiendo como medio que coadyuva a ese pretendido desarrollo.

A día de hoy son muchos los obstáculos a los que se enfrenta la Ordenación del Territorio, una función que ya en origen y precisamente por su carácter transversal es compleja, pero a la falta de entendimiento que desde otros niveles administrativos parece imperar, su carácter reciente o la falta de homogeneidad en el desarrollo llevado a cabo por las diferentes comunidades, existe uno que explica en buena medida otros tantos obstáculos a los que parece hay que vencer: los instrumentos de planificación territorial en la actualidad, y tal como se vienen desarrollando parece que, lejos de los objetivos que le son propios a la Ordenación del Territorio, incrementan la falta de equidad, los desequilibrios territoriales y en suma, la desigualdad en el seno de los ámbitos que planifica. Éste, sin obviar otras tantas cuestiones, pero por pertenecer a la propia concreción de la planificación territorial y residir en aquella es una de las premisas a las que se debe dar solución.

Sin duda, se parte de la idea inicial de la conveniencia y capacidad de la Ordenación del Territorio para dar respuestas a los objetivos y finalidad que como función pública le son inherentes, también se parte de la realidad, de la situación que en la actualidad se encuentra y del largo camino que queda por recorrer para llegar a la meta, y en este escenario todo parece apuntar a que el principal problema al que se enfrenta a día de hoy es a su propio estancamiento fruto precisamente de esa falta de concreción o certeza sobre cómo alcanzar y hacer tangible en el territorio las propias políticas territoriales.

Por ello parece urgente conocer el presente y definir, precisar y concretar hacia dónde dirigir los esfuerzos, cómo rearticular el trabajo realizado para hacerlo fructífero y en ello a priori parece ser la fase de gestión el correcto engarce entre lo que ya se ha mostrado se conoce y existe cierta experiencia, la planificación territorial, y lo que también está concretado, sus propios objetivos. Ahora bien, bajo la generalidad que supone el propio término “gestión” habrá que dotarlo de las herramientas y mecanismos que permitan ponerla en marcha y para ello habrá que investigar en primer lugar qué se viene realizando en el contexto español o al menos, cómo han previsto articularlo las Comunidades Autónomas, si es que lo han hecho y será también necesario buscar referentes en el ámbito comparado, cómo se gestionan o ejecutan los instrumentos de planificación territorial en otros países europeos en los que la Ordenación del Territorio, en muchos casos, comenzó su andadura antes que en España.

Y todo ello, con una doble finalidad, por un lado poder concretar la oportunidad y operatividad de la gestión de la Ordenación del Territorio como cauce para dar respuesta a la situación a la que en la actualidad se enfrenta la Ordenación del Territorio y por otro, definir y precisar sobre unas bases sólidas el camino a emprender para hacer

alcanzables y tangibles los objetivos y propuestas de la propia Ordenación del Territorio y que se desarrollan y concretan para cada ámbito en los diferentes instrumentos de planificación territorial. ¿Es coherente lo que a priori se plantea?, ¿es necesaria la gestión territorial?, ¿será capaz en efecto la gestión territorial de reconducir el camino y volver a poner en marcha las políticas territoriales que en algunos casos se encuentran casi adormecidas?. Veámoslo.



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

CAPÍTULO 1.- SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: IDEAS GENERALES



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

1. REMINISCENCIAS HISTÓRICAS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Si bien cuando se habla de Ordenación del Territorio habitualmente se alude a su carácter reciente y se enfatiza en que se trata de una política joven y aún carente de arraigo, lo cierto es que la finalidad que la misma persigue y que ya anticipa el propio término: “ordenar el territorio”, es algo que ha ido evolucionando a lo largo de la historia. Así las distintas civilizaciones y sociedades, desde una concepción mucho más primaria al concepto actual, pero en lo que puede ser entendido como el antecedente del mismo, se han forjado sobre la base de una determinada estructura territorial condicionada por la presencia o existencia de determinados caracteres en áquel.

La propia ubicación actual de las ciudades no responde a criterios aleatorios, sino al desarrollo de los primeros asentamientos en torno a determinados elementos naturales tales como ríos, por la suma importancia del agua para la propia supervivencia humana. Si pensamos en cualquiera de las grandes ciudades, es lo habitual que sea atravesada por un río (Guadalmedina por Málaga, Guadalquivir por Córdoba o Sevilla, Manzanares por Madrid, Sena por París o Támesis por Londres). Y no sólo por la necesidad vital que para el hombre desde sus orígenes ha tenido el agua sino porque su existencia conllevaba aparejada otro conjunto de elementos que bien facilitaba la vida de aquéllos tales como tierras fértiles o la posibilidad de transporte. En la misma medida en que las zonas llanas o los espacios litorales, con mejores condiciones climáticas y mayor facilidad para la localización de los asentamientos, desde sus orígenes han sido las que primero y mayor desarrollo tuvieron así como el origen, sin duda, de la ubicación de las actuales ciudades. Esta tendencia se ha mantenido a lo largo de los siglos y buena prueba de ello lo encontramos por ejemplo en Andalucía, cuyo litoral acoge casi a la mitad de su población, pero además los datos apuntan a que esta tendencia se incremente en el futuro.

El Informe sobre Proyecciones de Población en Andalucía 2013-2070⁴ destaca como el litoral andaluz congregará en el año 2035 el 40,3% de la población andaluza, lo que supone un incremento de dos puntos sobre la población de las zonas litorales en el año 2013, un 38,4%^{5 6}.

⁴ Informe Proyección de la población de Andalucía, provincias y ámbitos subregionales 2013-2070, (2015), Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, Consejería de Economía y Conocimiento, Junta de Andalucía.

⁵ No obstante los datos del Informe, en la proyección realizada sobre la evolución y distribución de la población en los cuatro dominios territoriales andaluces (Litoral, Sierra Morena-Los Pedroches, Sierras y Valles Béticos y Valle del Guadalquivir), revelan que, en el año 2013, el área del Valle del Guadalquivir concentraba en torno al 41,9% de la población total de Andalucía, siendo el dominio territorial más

Así, puede afirmarse que los principios de la Ordenación del Territorio se encuentran inexorablemente unidos a los comienzos del hombre y a sus formas de organizar el territorio de la manera más adecuada a sus propias necesidades y vinculada, en cierta forma, a la preexistencia de determinados elementos o recursos naturales, sin obviar las creencias imperantes en cada sociedad. Del hombre nómada que comienza creando los primeros asentamientos provisionales, éstos y aquél evolucionan hasta el hombre sedentario y con su llegada lo hace también los primeros asentamientos permanentes, origen de las primeras modificaciones en el territorio en tanto el hombre lo altera, adapta y estructura conforme a sus propias necesidades y, por ende comienza el proceso de ordenar el territorio. En la misma medida que utiliza los recursos presentes en él para sobrevivir, lo que determina las primeras ubicaciones de estos primeros asentamientos, en una primera etapa vinculados a la recolección de frutos y la caza de animales, posteriormente a los útiles de madera, piedra, huesos, sílex, y más tarde con el descubrimiento de los metales útiles como el cobre, el bronce y el hierro y los metales preciosos como el oro y la plata. Tanto la obtención de metales como su posterior transformación en metales útiles para la fabricación de herramientas, supone sin lugar a dudas el primer uso de los recursos naturales en la misma medida en que, con la llegada del sedentarismo, lo hacen también los primeros usos del suelo. En efecto, el hombre de ser un simple recolector de frutos silvestres, con el paso de los años, pasa a elaborar los primeros útiles, tras ello la llegada del sedentarismo, y los comienzos, en sus orígenes a través de la agricultura, por un lado a usar el territorio, transformando el mismo y adecuándolo a sus necesidades y por otro, a ordenar el mismo. La ubicación de estos primeros asentamientos viene ya predeterminada por los

poblado, seguido, como se ha indicado, del dominio Litoral con un 38,4% de población y tras éste, Sierras y Valles Béticos y Sierra Morena-Los Pedroches, con 16,9 y 2,89%, respectivamente. La proyección revela el aumento de población en el Litoral como único dominio que incrementa su peso respecto al total regional, mientras que el resto de zonas perderían representación respecto a la población de Andalucía.

⁶ Idéntica tendencia se encuentra a nivel estatal, así conforme a los datos recogidos en el Informe “La población en España: 1900-2009” del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie) y la Fundación BBVA del año 2010, (2009), el 32,7% de la población española reside en la costa, lo que representa más de 15 millones de personas ocupando el 6,7% del territorio. Igualmente significativo es el dato conforme al cual el 70% de la población española vive en grandes áreas urbanas.

propios condicionantes naturales del territorio, como la proximidad a ríos⁷ o las características físicas del mismo, como la fertilidad de las tierras⁸.

A menudo, echar un vistazo a atrás, ayuda a comprender mejor el presente y facilita mirar al futuro. El territorio cuyo reto es ordenar en el presente, es el resultado de la evolución acaecida durante siglos, sin ánimo de exhaustividad pues ésta labor ya ha sido realizada con todo detalle por algún autor⁹, sí que se hace necesario siquiera someramente referirse a cómo evoluciona el territorio a lo largo de la historia, cómo se organizaba en sus orígenes, cómo evoluciona esa organización originaria en las diferentes civilizaciones y la incidencia que las diferentes etapas históricas han tenido en el territorio al que ahora nos volvemos a enfrentar al reto de ordenar.

Uno de los objetivos que se propone la Ordenación del Territorio es el equilibrio territorial, con frecuencia las políticas territoriales están orientadas a tratar de corregir los desequilibrios que entre unas y otras partes del territorio tienen lugar, fuertes densidades de población en los ámbitos litorales o las grandes ciudades frente al despoblamiento de zonas de interior. Esta problemática, a la que se continúa intentando dar respuesta y paliar, no es ni mucho menos nueva. Las primeras desigualdades

⁷ La localización de las grandes civilizaciones e imperios territoriales se halla inexorablemente unida a la presencia de ríos: la Antigua China alrededor de los ríos Yangtsé y Huang-ho; la Antigua India, en la actual Pakistán, surgida en torno al valle del río Indo; el Antiguo Egipto alrededor del Nilo; Mesopotamia entre los ríos Tigris y Éufrates.

⁸ BENGOETXEA URKIZU, J.A. (2001), *“Principios jurídicos para la ordenación del territorio”*, Azkoaga, págs. 79-101, al tratar la aproximación histórica al concepto de ordenación del territorio, señala *“... el hombre desde la antigüedad, ha utilizado el territorio, y en ése utilizar, ha intentado hacerlo en base a un orden en el cual creía se encontraba la perfección, pauta o creencia, in fine, una filosofía, por cuanto supone una reflexión sobre su entorno inmediato con relación al orden perfecto e inalcanzable de su infinito... Las civilizaciones asentadas en Europa, en Egipto, en Mesopotamia, en China, en India, en América, en la misma medida en que van evolucionando, ordenaron el territorio, abordando ya la construcción de grandes edificaciones como las pirámides, grandes infraestructuras de comunicaciones, hidráulicas, de explotación agrícola y pecuaria zonificada, etcétera...El hombre nómada y recolector de frutos, fue poco a poco, creando y configurando, asentamientos humanos cada vez más estables, modificando, adaptando, estructurando, e in fine, ordenando el medio físico; su territorio, a sus necesidades... De las herramientas naturales de madera, huesos, conchas, caparazones de animales, piedras, sílex, etcétera, inicialmente solo recolectados y más tarde perfeccionados artificialmente, llega a descubrir los metales útiles, el cobre, el bronce (compuesto de cobre y estaño) y el hierro, que tanta transcendencia cultural ha de tener en la humanidad... Más tarde, descubre igualmente, los metales que sin dejar de ser útiles, por concurrir en ellos una mayor belleza y nobleza (preciosos), como son la plata y el oro, cuya importancia ha sido constante a lo largo de los siglos y de alguna forma la siguen conservando, sí bien, ya en la actualidad, de forma más simbólica y cultural que real...”*

⁹ BIELZA DE ORY, V. (2008) *“Introducción a la Ordenación del Territorio: un enfoque geográfico”*, Prensa Universitaria de Zaragoza, 1ª edición.

regionales, “*antinomia campo-ciudad*”, como se refiere a ellas autores como BIELZA DE ORY, V (2008:39), se remontan a la revolución neolítica, cuando las desigualdades que presenta el medio físico, entre montaña y llanura, o entre costa e interior, o en razón de los tipos de suelo, se acentúan por la distinta ocupación humana y su nivel económico. Para este autor existen dos grandes etapas en la aparición y forma de ordenación territorial, claramente diferentes: la organización preindustrial de las ciudades, y la organización industrial y post-industrial¹⁰ y dos formas de llevarse a cabo la ocupación del territorio: espontánea u ordenada. Sin embargo, a lo largo de la historia las formas de organización no siempre han seguido un esquema predefinido¹¹, variando conforme lo hacían las propias civilizaciones¹².

¹⁰ Señala BIELZA DE ORY, V. (2008) “Introducción a la Ordenación del Territorio...”, op. cit, pág. 41, que hasta la revolución industrial no tuvo lugar un deterioro tal del cuadro natural que provocara una problemática medio ambiental, amenazante para el futuro del ser humano (primero dentro de la ciudad y luego en el territorio en general) y las formas de poder no propiciaron hasta el siglo XX, un Estado del bienestar que velara por una calidad de vida de todos los ciudadanos. Éstas son, en opinión del referido autor, las dos principales diferencias de las actuaciones organizadoras del espacio en el pasado con respecto a la Ordenación del Territorio, industrial y post-industrial. Con la revolución industrial, se genera un notable incremento de los desequilibrios urbano-regionales, al pasarse de un mapa artesano-industrial en el que las actividades se localizaban de forma dispersa, y bastante homogénea, a otro urbano-industrial de actividades concentradas en determinados puntos, en razón de las riquezas del subsuelo, situacionales o del mercado consumidor: minas, puertos, encrucijadas, grandes ciudades. La búsqueda de las economías de aglomeraciones acelerada con la revolución industrial suscita, con el tiempo, la necesidad de ordenar un territorio que había sido profundamente impactado.

¹¹ Entiende BIELZA DE ORY, V. (2008) “Introducción a la Ordenación del Territorio...” que la manera de llevarse a cabo la ocupación del territorio puede ser espontánea (orgánica) o regularizarse con arreglo a unas pautas, a unos criterios rectores, buscando una eficacia en la ocupación y explotación de los recursos. Lo segundo ocurre cuando existe un poder organizativo fuerte. Así, por remisión de este autor a LABASSE, J. (1964), “L’Organisation el l’espace. Elements de géographie volontarie”, París., a lo largo de la historia de la humanidad se han varias formas de organización del espacio, en concreto tres:

- La colonización u ocupación ex novo del suelo de forma planificada y sistemática desde otra parte del territorio ocupada anteriormente de modo orgánico. Una civilización ya organizada que inicialmente ocupó un suelo espontáneamente, luego puede ordenar un territorio virgen mediante una planificación (ejemplo: los griegos y los romanos en sus respectivos imperios de la Antigüedad o los españoles en el Nuevo Mundo o los rusos en la Siberia de finales del XIX).
- La ordenación por evolución y transformación. se puede ordenar un espacio allí donde ya existe una ocupación previa, bien por su modificación paulatina o bien por yuxtaposición de otro ordenado respecto al anterior espacio ocupado. La evolución y la transformación del espacio ocupado suele iniciarse por las civilizaciones fuertes en las ciudades y transmitirse después al territorio organizado en ellas. Así, por ejemplo se transformó el territorio celtíbero del jalón medio centralizado por Bilibis tras la conquista romana: primero se adaptó la ciudad sobre la misma acrópolis al modelo urbano-romano y luego se transformó el espacio dependiente en función de las estrategias del Imperio. Lo mismo podemos decir de la ordenación de Nueva España en torno a Ciudad de Méjico, tras la conquista de Tenochtitlán: primero se replantea por

Sin embargo, la transformación del territorio y la ordenación del mismo en un sentido más próximo a cómo se entiende a día de hoy, llega sin lugar a dudas, con las primeras civilizaciones y este hecho se produce en una primera etapa en lugares dispares como Egipto, Mesopotamia, Grecia o Roma y posteriormente en Europa o América, pero en cualquier caso, presentan un hecho común, la aparición de grandes construcciones capaces de dar respuesta a las necesidades imperantes en cada una de estas sociedades, tal es el caso de las pirámides en Egipto, o la construcción de infraestructuras de diversa índole pero fundamentalmente hidráulicas y de comunicaciones, en Egipto, Mesopotamia o Grecia. En todo caso, destaca un denominador común: el surgimiento y localización en un espacio predeterminado por la

Alonso García Bravo en 1523 la nueva ciudad ortogonal aprovechando, en parte, la traza de la destruida por Hernán Cortés y después se organiza la ocupación del resto del territorio, también adoptando calzadas y rutas aztecas.

- La ordenación territorial. Tras la revolución industrial, la transformación espontánea y desordenada del medio con técnicas duras, derivadas de ésta, y la búsqueda de las economías de escala suscitan desordenes que provocan la necesidad de reordenar, de revolucionar el territorio, aprovechando las nuevas técnicas. En la era preindustrial tuvo lugar una colonización y ordenación evolutiva en función de estrategias del espacio, apoyadas en una red de ciudades unidas por vías marítimas (griegos o fenicios), rutas terrestres (calzadas romanas) o comunicaciones fluviales (el Nilo para los egipcios) con un trazado geométrico del espacio rural (apoyado en las infraestructuras) y la organización del espacio urbano (con planos preconcebidos).

¹² Como indica BIELZA DE ORY, por remisión a la obra de LACAZE, J.P. (1995), “L’aménagement du territoire”, Paris, Flammarion, para este ingeniero francés, se distinguen dos formas de planificar el espacio desde la Antigüedad: la griega, análoga a la fenicia, que consiste en organizar a partir de una metrópoli una red de ciudades que no forman un *continuum* territorial; y la romana, similar a la egipcia en la que el territorio se ocupa y organiza de forma continua a modo de frente, pero apoyada en las ciudades. A partir de estas dos formas de planificación del espacio, LACAZE distingue:

- Sistema de ciudades dispersas: liderado por una metrópoli portuaria (fluvial o marítima) desde la que primero se ocupa y organiza el territorio inmediato o *hinterland* y luego se crea una red de ciudades-puerto, conectadas a la metrópoli por vía marítima o fluvial, que organizan sus respectivos territorios. En Grecia y anteriormente en Mesopotamia, se mantuvo esta organización de ciudades-Estado (polis independientes que se convierten en metrópolis). La colonización hispanoamericana siguió bastante este modelo.
- Sistema de ciudades en frente continuo: como el sistema del Imperio romano. Se trata de un avance continuo desde Roma a través de las calzadas, que la unían con las ciudades, cuyos territorios rurales se catastraban mediante las centuriaciones. La colonización norteamericana avanzó su “frontera” por las Grandes Llanuras hacia el oeste siguiendo la cuadrícula de paralelos y meridianos, apoyándose –en parte- en la red ferroviaria y en un sistema de ciudades adaptado al reparto en *townships*.

propia naturaleza y la presencia de determinados recursos de aquella. Tanto Egipto como Mesopotamia tienen una forma de ubicarse muy precisa: en torno a grandes ríos.

Gran parte de la configuración actual del territorio responde al esquema predefinido que ya establecieron las grandes civilizaciones de la Antigüedad y, en el que además a los propios elementos naturales, también incidieron de especial manera las creencias religiosas. Así, mientras en el Imperio egipcio la organización de su espacio se realizó teniendo presente la orientación de los puntos cardinales en dos ejes, Norte-Sur, paralelo al río Nilo y Este-Oeste, siguiendo el trayecto solar, lo que le llevó a adoptar un modelo territorial y urbanístico de base ortogonal en el que el río Nilo se convirtió en el elemento vertebrador del territorio, las creencias imperantes en una sociedad fuertemente divinizada lleva a ubicar las ciudades de los vivos a la orilla derecha del río (lugar por el que sale el sol) y las ciudades de los muertos, en el margen izquierdo coincidiendo con el lugar donde muere el sol^{13 14}.

Nuevamente el agua se convierte en elemento vertebrador del territorio en la aparición de Mesopotamia¹⁵, el propio significado del término “*ciudad entre ríos*” adelanta la idea de su importancia. Políticamente el estado mesopotámico se organizó a

¹³ BIELZA DE ORY (2008) “Introducción a la Ordenación del Territorio...”, op. cit. detalla como los egipcios fueron pioneros en organizar axialmente un sistema de ciudades y ordenar ortogonalmente los usos del suelo dentro y fuera de las ciudades. La planificación se llevó a cabo siguiendo ortogonalidad del espacio humanizado, siguiendo el río Nilo, alargado de Norte a Sur, y el movimiento diario del sol de Este a Oeste. Así, la civilización egipcia organizó su territorio en torno al río Nilo siguiendo dos ejes orientadores:

- S-N: a lo largo del propio río que alinea en su orilla derecha las ciudades, a las que comunica.
- E-W: según el movimiento del sol. Así, la ciudad de los vivos se encontraba en la orilla derecha del río, por donde salía el astro y la de los muertos en la izquierda, por donde moría todos los días.

¹⁴ Además de lo anterior, en la civilización egipcia encontramos diversos hechos que apuntan a la forma consciente y racionalizada de ordenar el territorio conforme a los intereses de sus habitantes:

- El centro organizador del imperio era la capital faraónica, estratégicamente ubicada entre el Alto y el Bajo Egipto, a partir de la cual el sistema de ciudades, los centros de los nomos y las aldeas de la orilla derecha, así como las ciudades de los muertos de la izquierda quedaban conectados por el Nilo, mediante embarcaciones que trasladaban productos, mercancías y personas, aprovechando los ciclos hidrológicos.
- La instalación de los grupos humanos en el valle, para su explotación, se adaptó a las posibilidades ofrecidas por los ciclos hidrológicos. El río crecía rápidamente entre junio y septiembre provocando una inundación general. En cuanto el río volvía a su cauce, bastaba con sembrar en el lodo (octubre-noviembre) para obtener una cosecha en el siguiente mes de abril.

¹⁵ El término Mesopotamia proviene del griego: meso (medio) y potamós (río), lo que designa a “ciudad entre ríos”.

través de *Ciudades Estado*¹⁶, las cuales se localizaron en la región fértil ubicada entre los ríos Éufrates y Tigris, donde se organizó una red de asentamientos con capacidad tal para dar acogida a una masiva población¹⁷. Especial relevancia tiene en este período histórico la aparición de Babilonia en el siglo VI a.C., a partir de las diferentes Ciudades-Estado surgidas y como capital, lo que supuso por primera vez en la historia humana, lo que algún autor ha denominado, un proceso big-bang, de concentración difusa y de incipiente metropolización¹⁸.

Precisamente en Babilonia, con una población aproximada de 500.000 habitantes en el siglo VII a.C., tiene lugar lo que a día de hoy sigue siendo uno de los grandes retos a los que se enfrenta la Ordenación del Territorio: la desigual distribución de la población en el territorio con sobrepoblación en determinados ámbitos frente a despoblamiento en otros, así mientras la población se concentró casi en exclusiva en la capital, el resto del imperio estaba sumido en un proceso de desurbanización^{19 20}.

¹⁶ Ciudades independientes que se gobernaban a sí mismas.

¹⁷ De hecho, si se acude a la historia, ésta nos recuerda como las primeras ciudades, crecieron en la baja Mesopotamia, región ocupada por los sumerios y acadios, durante el IV milenio a.C., en el III milenio coexistieron numerosas ciudades-estado, que en el año 2300 a.C., fueron unificadas por el rey Sargón I de Akkad. Sumer y Akkad no eran países en el sentido en que se entiende en la actualidad, sino que eran regiones formadas por varias ciudades-estado que constituían una unidad política independiente.

¹⁸ Así lo destaca BIELZA DE ORY, V. “Introducción a la ordenación...”, op. cit, pág. 55, al indicar que los primeros asentamientos urbanos en Mesopotamia se emplazaron sobre los rurales preexistentes, creciendo orgánicamente en función de los caminos previos, dejando espacios libres donde se celebraban los mercados (plazas) y en los patios y huertos de las casas. La estructura ordenada y reticular de las grandes ciudades mesopotámicas, como en el resto del mundo, será fruto de los poderes fuertes y normalmente reformando la ciudad crecida espontánea y orgánicamente o creando ensanches junto a ella. La realización reticular más notable se llevará a cabo en Babilonia, con su reconstrucción en el siglo VII a.C.: una extensa ciudad de 36 ha rodeada de una larga muralla cuadrangular de 17 km que acogía a una población estimada en medio millón de personas. El plano de la ciudad cuadrada se estructuraba con arreglo a una retícula, dividida en dos partes por el encauzamiento del Éufrates.

¹⁹ LIVERANI, M. (2005), “Más allá de la Biblia. Historia antigua de Israel”. Santa Perpètua de Mogoda, Barcelona: Crítica, pág. 278.

²⁰ Otros autores como GATES, CHARLES, en su obra “Ancient cities: the archaeology of urban life...”, op. cit., destacan la importancia del río Tigris y su relevante papel en la defensa ya que, además de la utilización de sus aguas para crear los fosos, constituía una barrera natural para el recinto exterior, bordeando uno de sus lados. Por su parte, la organización de la ciudad estaba cruzada por canales y una trama viaria en la que destacaba la avenida de las Procesiones, una vía paralela al río que dejaba entre ésta y ella misma los principales espacios militares, palaciegos y religiosos de la ciudad, incluyendo los jardines colgantes, el recinto dedicado a Marduk y el palacio real. Al norte, en torno a la Puerta de Ishtar, se levantaba un abigarrado complejo defensivo y palaciego que incluía la propia puerta, en realidad más una fortificación en sí que una simple puerta, los palacios del Norte y del Sur y las fortalezas del Este y

También el modelo seguido por Grecia para ordenar su territorio, gira en torno a la concentración de la población en la “polis” y las relaciones campo-ciudad en torno a la acrópolis aunque desde un punto de vista de la ordenación territorial no aporta mayor novedad, por contra la irrupción del Imperio Romano sí tiene importantes consecuencias a nivel territorial. La envergadura con que se desarrolló el Impero Romano, llevó a que por primera vez se elevasen infraestructuras inexistentes hasta aquel momento, centradas en importantes vías de comunicación terrestre y marítima lo que facilitó las interrelaciones entre los territorios y el acercamiento entre los asentamientos y junto a éstas, comienzan a emplearse métodos para facilitar la vida de la población tales como el transporte de agua a través de acueductos, la explotación de los acuíferos y minas o la aparición de la agricultura y ganadería intensiva y extensiva.

El interés de la aparición del Imperio Romano para la Ordenación del Territorio centra el interés de algunos autores²¹ que destacan su relevancia por encontrarse en su forma de organización el primer antecedente de lo que es a día de hoy, se realiza por primera vez una intervención en el territorio de tal magnitud y repercusión que no puede recibir otra denominación que Ordenación del Territorio. La envergadura de la misma, no sólo tuvo lugar mediante la planificación física del territorio, sino también a través de una planificación económica sin precedentes, suficientemente conocidos en cuanto a la magnitud y a la importancia de la organización política de un vasto territorio de grandes dimensiones. Destaca como los romanos tenían clasificado todo el territorio del Imperio, distinguiendo perfectamente la “Urbe”, Roma y las Civitas, la ciudad por excelencia donde vivían los súbitos del emperador, los ciudadanos libres²².

La posterior caída del Imperio Romano conllevará a la fragmentación del territorio y a la aparición de ciudades abandonadas que más tarde, con la creación de Constantinopla supondrá de nuevo el regreso de las antiguas pautas. Cada una de las civilizaciones y etapas históricas han aportado en mayor o menor medida, elementos que han contribuido a los que a día de hoy es el territorio, de ahí la importancia de conocer la evolución de éste en relación con nuestra historia, la propia concepción cristiana integra como elementos fundamentales para la repoblación y colonización, lo

del Oeste. Las demás calles del recinto interior tomaban direcciones paralelas u ortogonales al río, creando una malla regular extraña en la baja Mesopotamia. Varias de ellas recibían el nombre de divinidades, y algunas se acompañaban de leyendas o eslóganes.

²¹ BENGOETXEA URKIZU, J.A. “Principios jurídicos...”, op. cit. Págs. 79-101

²² BENGOETXEA URKIZU, J.A. “Principios jurídicos...”, op. cit., se remite a la cita de PARADA VÁZQUEZ, J.R.(1994) “Derecho Administrativo”, Marcial Pons, quien hace la siguiente descripción: *“En el derecho romano la calificación de los terrenos conquistados como ager publicus supone inicialmente la necesidad de sujetar la fundación de las colonias de nueva planta a una ley votada en las Asambleas. Dicha ley hacia la división de las tierras, señalaba el trazado de las calles y del fórum o plaza central y delimitaba el perímetro de la ciudad asignado a los colonos de las respectivas parcelas”*.

que en la actualidad es un elemento más de nuestro paisaje e integrante de los diferentes pueblos y ciudades: las iglesias y monasterios. De similar manera, la irrupción del Islam a la que sucederá el periodo de reconquista, eleva otros tantos elementos de gran envergadura por todo el territorio español que cambia sustancialmente el paisaje y la configuración que áquellos tenían en su origen: mezquitas, fortificaciones, castillos, torres o alcázares, en suma elementos, que a día de hoy son parte integrante de nuestros territorios, territorios que a su vez son fruto de las diferentes civilizaciones y pueblos que los han poblado y con ello han dejado su legado, hasta llegar a nuestros días.

Precisamente, con la llegada del Islam y la creación de una red de ciudades desde Damasco a Córdoba, aparece una nueva concepción del espacio en la que ya no predominan los rasgos que habían imperado en la ordenación llevada a cabo durante el Imperio Romano, sino que imponen los criterios funcionales. En cierta medida, así lo destaca CHUECA GOITIA, F.²³, por su vertiginosa forma de irrumpir se vio obligada a aceptar la cultura de los países ocupados y a adaptarse a los elementos culturales allí preexistentes, así en las zonas europeas por las que se expande ya cuentan con un grado de urbanización suficiente que les permite no tener que crear nuevas ciudades y adaptarse a éstas.

En este breve repaso histórico por el territorio y la transformación a la que a lo largo de los siglos se ha expuesto, cuya única aspiración es entender un poco mejor cómo se ordenan inicialmente los territorios en la actualidad y, a qué o quiénes responde dicha ordenación, merece señalar la ampliación de la perspectiva territorial no ya en el seno de un territorio, sino en las relaciones entre diferentes países, que tiene lugar con la ampliación de las relaciones comerciales y territoriales, a la que seguirá la aparición de ciudades marítimas, el desarrollo de los medios de comunicación y la fuerte concentración de población en las ciudades, en el siglo XI, y que son consecuencia del desarrollo industrial y comercial en dos ejes principales: el Mediterráneo y el mar del Norte

Poco a poco, el territorio empieza a acoger no sólo elementos y las primeras infraestructuras, sino lo más relevante a los efectos que ocupan y que tiene lugar en esta etapa es la creación de las nuevas redes de comunicación que en muchos casos siguen siendo líneas predefinidas en el espacio y que justifican determinados desarrollos o desequilibrios territoriales. Pero los factores comerciales no son la única razón para la creación de caminos que más tarde se desarrollaran y darán lugar a redes de comunicaciones, también los factores militares y nuevamente religiosos, están muy presentes en los trazados que finalmente se diseñan. El propio Camino de Santiago, se configura en toda una arteria vertebradora del territorio que se eleva sobre la antigua calzada romana entre Burdeos y Astorga, y que se convierte en el último tercio del siglo XI en una importante vía de peregrinación y eje de urbanización en el que junto al

²³ CHUECA GOITIA, F. (1998), “*Breve historia del Urbanismo*”, Editorial Alianza Editorial, Madrid.

resurgimiento de las antiguas ciudades también se crearon algunas nuevas. Una de sus principales aportaciones fue la novedad de su trazado de Este a Oeste frente a la tendencia casi generalizada en la Edad Media de trazar redes viarias con dirección meridiana de Norte a Sur²⁴.

Los criterios ordenadores del territorio que se han aplicado a lo largo de la historia no han sido ni mucho menos aleatorios, han estado predefinidos por un conjunto de factores que se han aplicado en consonancia con las imágenes del mundo, las creencias mítico-religiosas, las formas sociales y las técnicas imperantes. El análisis del territorio y los descubrimientos geográficos han ido siempre unidos a modelos de orden territorial, claro ejemplo de ello lo constituye el hecho de que los españoles al llegar a América intentan implantar un orden territorial al que dan soporte jurídico con las “Leyes de India”²⁵ y ello supuso todo un proceso urbanizador íntimamente relacionado con la forma de ordenar el nuevo territorio²⁶.

²⁴ DIAGO HERNANDO, M y LADERO QUESADA, M.A. (2009), “Caminos y ciudades en España en la Edad Media al siglo XVIII”, Informe presentado a la Commission Internationale poru l’Histoire des Villes año 2008. En la España Medieval. Vol. 32, págs. 351-352.

²⁵ Así lo destaca NAREDO, J.M. (1983), en la obra “La Ordenación del Territorio: sus presupuestos y perspectivas en la actual crisis de civilización”. Curso de Ordenación del Territorio, AAVV, COAM. Madrid, págs. 57-95.

²⁶ Así lo cita BENGOTXEA URKIZU, J.A. “Principios jurídicos...”, op. cit, págs. 84-85 por remisión a la obra de PARADA VÁZQUEZ, J.R. (1994) “Derecho Administrativo”. Editorial Marcial Pons. PARADA VAZQUEZ, describe el proceso urbanizador que supuso la reconquista y posteriormente el descubrimiento de América así como su íntima relación con la forma de ordenar el nuevo territorio, indicando de una manera muy ilustrativa que:

“En la baja edad media, predomina la iniciativa pública en el proceso urbanizador, exigiéndose un fuero o carta puebla para fundar un territorio, reconquistado. Aparece así el “repartimiento”, instrumento urbanístico, mediante el cual unos oficiales reales – partidores o divisores- proceden a la partición y entrega de los lotes de terreno, operación sujeta a la posterior aprobación real. En los fueros castellanos y en las cartas de población catalanas se incluyen disposiciones concretas referentes a la urbanización de los nuevos núcleos de población: superficie de las parcelas, trazado y anchura de las calles, características de la plaza mayor, etc.

La creación de nuevas ciudades es asimismo en la legislación de las Indias como un deber del conquistador y una potestad publica más que como una consecuencia del dominio privado de la asignación de las tierras. Así en las Ordenanzas para Nuevos Descubrimientos y Fundaciones de Felipe II (1576) se obliga siempre a capitular al tiempo que el Adelantado deberá fundar, erigir y poblar “por lo menos tres ciudades y una provincia de pueblos sufragáneos”, precisándose las características físicas, geográficas, acceso, etc. Que deberán reunir los terrenos en torno a la plaza mayor: “cuando hagan la planta de lugar, repártanlo por sus plazas, calles, solares a cordel y regla, comenzando desde la plaza mayor y sacando desde ellas

En efecto, especialmente significativas resultan algunas leyes que contienen la forma en que debía quedar organizado el territorio de América bajo dominio español y, cuya relevancia se encuentra en constituir un primer cuerpo normativo que pormenorizadamente trata de regular y aportar soluciones a cuestiones presentes y problemáticas en el nuevo territorio a ordenar. Destacar por su contenido las siguientes: las que regulan las poblaciones (Libro IV de las Leyes de Indias, Título V denominado “De las poblaciones”)²⁷, y las poblaciones de las ciudades, villas y pueblos (Libro IV de las Leyes de Indias, Título VII denominado “De las poblaciones de las Ciudades, Villas y Pueblos”), donde se detallan cuestiones relativas a la elección para la

las calles a las puertas y caminos principales, y dejando por tanto compas abierto que aunque la población vaya en gran crecimiento, se pueda siempre proseguir y dilatar en la misma forma” (Ley I, título VII, Libro X, de la Recopilación de las Leyes de Indias). Se regula asimismo el sitio, el tamaño y la disposición de la plaza, forma de las calles y disposiciones de las casas, las distancias que deben guardar éstas de las murallas y los terrenos de deben reservarse para el uso común.”

La iniciativa pública en la fundación de nuevas ciudades vuelve a aparecer en la colonización de diversas zonas de Andalucía en el Siglo XVIII con la publicación, en 1.767, del decreto de Carlos III para poblar el paso de Sierra Morena entre el Viso y Bailén, y el camino entre Córdoba y Écija, regulándose el régimen y procedimientos a seguir en el Fuero de las Nuevas Poblaciones”.

²⁷ Libro IV de las Leyes de Indias, Título V denominado “De las poblaciones”:

Lj. Que las Tierras y Provincias que se eligieren para poblar, tengan las calidades que se declara. (D. Felipe II Ordenanza 34, 35 y 36):

Ordenamos que habiéndose resuelto de poblar alguna provincia o comarca de las que están a nuestra obediencia, o después descubrieren, tengan los pobladores consideración y advertencia a que el terreno sea saludable, reconociendo si se conservan en él hombres de mucha edad, y mozos de buena complexión, disposición y color: Si los animales y ganados son sanos, y de competente tamaño, y los frutos y mantenimientos buenos, y abundantes, y de tierras a propósito para sembrar y coger: si se crían cosas ponzoñosas y nocivas: el cielo es de buena y feliz constelación, claro y benigno, el ayre puro y suave, sin impedimentos, ni alteraciones: el temple sin exceso de calor, o frio (y habiendo de declinar a una, u otra calidad escojan el frio): si hay pastos para criar ganados, montes y árboles para leña, materiales de casas y edificios: muchas y buenas aguas para beber y regar: Indios y naturales a quienes se pueda predicar el Santo Evangelio, como primer motivo de nuestra intención; y hallando que concurren estas, ó las mas principales calidades, procedan a la población, guardando las leyes de este libro.

Lij. Que las tierras que hubieren de poblar, tengan buenas entradas, y salidas por mar, y tierra. (Ordenanza 37).

Las tierras que hubieren de poblar tengan buenas entradas y salidas por Mar y Tierra, de buenos caminos y navegación, para que se pueda entrar, y salir fácilmente, comerciar y gobernar, socorrer y defender.

localización de las mismas²⁸, la elección del tipo de pueblo cuya consideración merece²⁹, la ubicación en terrenos fértiles³⁰ o evitar localización en zonas costeras salvo

²⁸ **Lj. Que las nuevas poblaciones se funden con las calidades de esta Ley.** (El Emperador D. Cárlos Ordenanza 11 de 1523. D. Felipe II Ordenanza 39 y 40 de Poblaciones. D. Cárlos II y la Reyna Gobernadora).

Habiéndose hecho el descubrimiento por Mar ó Tierra, conforme a las leyes y órdenes que de él tratan, y elegida la provincia y comarca, que se hubiere de poblar, y el sitio y los lugares donde se han de hacer las nuevas poblaciones, y tomando asiento sobre ello, los que fueren a su cumplimiento guarden la forma siguiente: En la costa o mar sea el sitio levantado, sano, y fuerte, teniendo consideración al abrigo, fondo y defensa del puerto, y si fuere posible no tenga el mar al mediodía, ni poniente: Y en estas, y demás poblaciones de tierra dentro, elijan el sitio de los que estuvieren vacantes, y por disposición nuestra se pueda ocupar sin perjuicio de los Indios y Naturales, o con su libre consentimiento: Y cuando hagan la planta del Lugar, repártanlo por sus Plazas, calles y solares a cordel de regla, comenzando desde la Plaza mayor, y sacando desde ella las calles a las puertas y caminos principales y dexando tanto compas abierto, que aunque la población vaya en gran crecimiento, se pueda siempre proseguir y dilatar en la misma forma. Procuren tener el agua cerca, y que se pueda conducir al pueblo y heredades, derivándola si fuere posible, para mejor aprovecharse de ella, y los materiales necesarios para edificio, tierras de labor, cultura y pasto, con que excusarán el mucho trabajo y costas, que se siguen de la distancia. No elijan sitio para poblar en lugares muy altos, por la molestia de los vientos y dificultad del servicio y acarreo, ni en lugares muy bajos, por que suelen ser enfermos: Fúndese en los medianamente levantados, que gocen descubiertos los vientos del Norte y Mediodía: Y si hubieren de tener sierras, ó cuestras, sea por la parte de levante y poniente: y si no se pudieren excusar de los lugares altos, funden en parte donde no estén sujetos a nieblas, haciendo observación de lo que más convenga a la salud, y accidentes, que se pueden ofrecer: Y en caso de edificar a la rivera de algún rio, disponga la población de forma que saliendo el sol dé primero en el pueblo que en el agua.

²⁹ **Lij. Que habiendo elegido sitio, el Gobernador declare si ha de ser ciudad, villa, o lugar, y así u forme la República.** (D. Felipe II Ordenanza 43).

Elegida la Tierra, Provincia y Lugar en que se ha de hacer nueva población, y averiguada la comodidad y provechamientos que pueda haber, el Gobernador en cuyo distrito estuviere, o confirmare, declare el pueblo que se ha de poblar, si ha de ser Ciudad, Villa, ó Lugar, y conforme a lo que declarare se forme el Concejo, República y oficiales de ella, de forma que si hubiere de ser Ciudad Metropolitana, tenga Juez con Título de Adelantado, o Alcalde mayor, o Corregidor, o Alcalde ordinario que exersa la jurisdicción insolidum, y untamente con el Regimiento tenga la administración de la República: Dos o tres Oficiales de Hacienda Real: Doce Regidores: Dos Fieles executores: Dos Jurados de cada Parroquia: un Procurador general: un Mayordomo: un Escribano de concejo; dos Escribanos públicos, uno de minas y registros: un Pregonero mayor: un Corredor de lonja: dos Porteros; y si Diocesana, ó sufragánea, ocho Regidores, y los demás oficiales perpetuos: para las Villas y Lugares, Alcalde ordinario: un Alguacil: un Escribano de concejo y público: y un Mayordomo.

³⁰ **Lijj. Que el terreno y cercanía sea abundante y sano.** (Ordenanza 111).

Ordenamos que el terreno y cercanía, que se ha de poblar, se elija en todo lo posible el más fértil, abundante de pastos, leña, madera, metales, agua dulce, gente natural, acarreos, entrada

cuando fuese preciso tal localización por cuestiones de necesidad para el comercio o la defensa³¹ así como buscar ubicaciones cercanas a los ríos³², que el territorio no se tome en puertos marítimos³³, la división territorial³⁴, ubicación de los templos, iglesias y

y salida, y que no tengan cerca lagunas, ni pantanos, en que se críen animales venenosos, ni haya corrupción de ayres, ni aguas.

³¹ **Liijj. Que no se pueblen puertos, que no sean buenos y necesarios para el comercio y defensa.** (Ordenanza 41).

No se elijan sitios para pueblos abiertos en lugares marítimos, por el peligro que en ellos hay de Cosarios, y no ser tan sanos, y por qué no se da la gente a labrar y cultivar la tierra, ni se forman en ellos tan bien las costumbres, si no fuere donde hay algunos y principales puertos, y de estos solamente se pueblen los que fueren necesarios para la entrada, comercio y defensa de la tierra.

³¹ **Lij. Que habiendo elegido sitio, el Gobernador declare si ha de ser ciudad, villa, o lugar, y así u forme la República.** (D. Felipe II Ordenanza 43).

Elegida la Tierra, Provincia y Lugar en que se ha de hacer nueva población, y averiguada la comodidad y provechamientos que pueda haber, el Gobernador en cuyo distrito estuviere, o confirmare, declare el pueblo que se ha de poblar, si ha de ser Ciudad, Villa, ó Lugar, y conforme a lo que declarare se forme el Concejo, República y oficiales de ella, de forma que si hubiere de ser Ciudad Metropolitana, tenga Juez con Título de Adelantado, o Alcalde mayor, o Corregidor, o Alcalde ordinario que exerça la jurisdicción insolidum, y untamente con el Regimiento tenga la administración de la República: Dos o tres Oficiales de Hacienda Real: Doce Regidores: Dos Fieles executores: Dos Jurados de cada Parroquia: un Procurador general: un Mayordomo: un Escribano de concejo; dos Escribanos públicos, uno de minas y registros: un Pregonero mayor: un Corredor de lonja: dos Porteros; y si Diocesana, ó sufragánea, ocho Regidores, y los demás oficiales perpetuos: para las Villas y Lugares, Alcalde ordinario: un Alguacil: un Escribano de concejo y público: y un Mayordomo.

³² **Lv. Que se procure fundar cerca de los ríos, y allí los oficios que causen inmundicias.** (Ordenanza 122 y 123).

Por que será de mucha conveniencia, que se funden los pueblos cerca de ríos navegables, para que tengan mejor tragín y comercio, como los marítimos: Ordenamos, que así se funden, si el sitio lo permitiere, y que los solares para carnicerías, pescaderías, tenerías, y otras oficinas, que causan inmundicias, y mal olor, se procuren poner hacia el río, o mar, para que con mas limpieza y sanidad se conserven las poblaciones.

³³ **Lvj. Que el territorio no se tome en puerto de Mar, ni en parte que perjudique.** (D. Felipe II Ordenanza 92).

Territorio y término para nueva población no se pueda conceder, ni tomar por asiento en Puertos de Mar, ni en parte, que en algún tiempo pueda redundar en perjuicio de nuestra Corona Real, ni de la República, por que nuestra voluntad es, que queden reservados para Nos.

monasterios³⁵, ubicación de las plazas³⁶, forma de las calles³⁷, reparto de solares³⁸, distancias o separaciones entre edificaciones y grandes elementos³⁹, distancias de

³⁴ **Lvij. Que el territorio se divida entre el que hiciere la Capitulación, y los pobladores, como se ordena.** (Ordenanza 90).

El termino y territorio, que se diere a poblados por capitulación, se reparta en la forma siguiente: Saquese primero lo que fuere menester para solares del pueblo y exido competente, y dehesa en que se pueda pastar abundantemente el ganado, que han de tener los vecinos, y más otro tanto para los propios del lugar: El resto del territorio y término se haga quatro partes: La una de ellas, que se escogiere, sea para el que está obligado a hacer el pueblo, y las otras tres se repartan en partes iguales para los pobladores.

³⁵ **Lviiij. Que se fabriquen el Templo principal en el sitio, y disposición, que se ordena, y otras iglesias, y monasterios.** (Ordenanza 118, 119, 120, 122, 125 y 126).

En lugares mediterráneos no se fabrique el templo en la Plaza, sino algo distante de ella, donde este separado por otro cualquier edificio que no pertenezca a su comodidad y ornato, y por que de todas partes sea visto, y mejor venerado, este algo levantado del suelo, de forma que se haya de entrar por gradas, y entre la Plaza mayor y el templo se edifiquen las Casas Reales, Cabildo, o Concejo, Aduana, y Atarazana, en tal distancia, que autoricen al templo, y no lo embaracen, y en caso de necesidad se puedan socorrer, y si la población fuere en costa, dispóngase de forma que saliendo de Mar sea visto, y su fabrica como defensa del puerto, señalando solares cerca de él, y no a su continuación, en que se fabriquen las Casas Reales, y tiendas en la casa para propios, imponiendo algún moderado tributo en las mercaderías: y así mismo en otras plazas menores para Iglesias parroquiales, y monasterios, donde sean convenientes.

³⁶ **Lviiiij. Que el sitio, tamaño y disposición de la plaza sea como se ordena.** (Ordenanza 112, 113, 114 y 115).

La Plaza mayor donde se ha de comenzar la población, siendo en Costa de Mar, se debe hacer al desembarcadero del puerto, y si fuere lugar mediterranea, en medio de la población: Su forma en quadro prolongada, que por lo menos tenga de largo una vez y media de su ancho, por que sea más a propósito para las fiestas de á caballo, y otras: Su grandeza proporcional al número de vecinos, y teniendo consideración a que la gente pueda ir en aumento, no sea menos, que de doscientos pies en ancho, y treientos de largo, ni mayor á ochocientos pies de largo y quinientos treinta y dos de ancho, y quedará de mediana y buena proporción, si fuere de seis cientos pies de largo, y quatro cientos de ancho: De la Plaza salgan quatro calles principales, una por medio de cada costado; y demas de estas dos por cada esquina: las quatro esquinas miren á los quatro vientos principales por que saliendo así las calles de la Plaza no estarán expuestas á los quatro vientos que será de mucho inconveniente: toda en contorno, y las quatro calles principales, que de ella han de salir, tengan portales para comodidad de los tratantes, que suelen concurrir; y las ocho calles que saldrán por las quatro esquinas, salgan libres, sin encontrarse en los portales, de forma que hagan la acera derecha con la plaza y la calle.

³⁷ **Lx. De la forma de las calles.** (Dn Felipe II Ordenanza 116 y 117).

En lugares fríos sean las calles anchas, y en los calientes angostas; y donde hubiere caballos convendrá que para defenderse en las ocasiones sean anchas y se dilaten en la forma susodicha,

edificaciones⁴⁰, división y repartos de las tierras⁴¹ o la norma que establece la obligación de edificar con carácter posterior al establecimiento en el territorio del ganado (elemento fundamental para el sustento) así como la calidad edificatoria⁴².

Escasas son las aportaciones que la Edad Moderna realiza a lo que es en la actualidad la configuración del territorio, en una etapa que, en lo sustancial, se mantiene

procurando que no lleguen a dar en algún inconveniente, que sea causa de afear lo reedificado, y perjudique a su defensa y comodidad.

³⁸ **Lxj. Que los solares se repartan por suertes.** (Ordenanza 127).

Repártanse los solares por suerte a los pobladores, continuando desde los que corresponden a la Plaza mayor, y los demás queden para Nos hacer merced de ellos a los que de nuevo fueren a poblar, o lo que fuere nuestra voluntad: y ordenamos que siempre se lleve hecha la planta del lugar que se ha de fundar.

³⁹ **Lxij. Que no se edifiquen casas trecientos pasos alrededor de las murallas.** (Dn Felipe II en Madrid á 6 de Marzo de 1608. D. Cárlos II y la Reyna Gobernante).

Ordenamos que cerca de las murallas, ó estacadas de las nuevas poblaciones, en distancia de trecientos pasos, no se edifiquen casas, que así conviene a nuestro servicio, seguridad y defensa de las poblaciones, como esta proveído en Castillos y Fortalezas.

⁴⁰ **Lxiiij. Que se señale exido competente para el pueblo.** (D. Felipe II ordenanza 129 de Poblaciones).

Que los exidos sean en tan competentes distancias, que si creciere la población siempre quede bastante espacio, para que la gente se pueda recrear, y salir los ganados sin hacer daño.

⁴¹ **Lxiiij. Que se señalen dehesas y tierras para propios.** (El Emperador D. Cárlos año 1523. D. Felipe II Ordenanza 130 de Poblaciones).

Habiendo señalado competente cantidad de tierra para exido de la población y su crecimiento, en conformidad con lo proveído, señalen los que tuvieren facultad para hacer el descubrimiento y nueva población, dehesas, que confinen con los exidos en que pastar los bueyes de labor, caballos, y ganado de la carnicería, y para el número ordinario de los otros ganados, que los pobladores por ordenanza han de tener y alguna buena cantidad mas, que sea propio del concejo, y lo restante en tierras de labor, de que hagan suerte, y sean tantas como los solares, que puede haber en la población; y si hubiere tierras de regadío, así mismo se hagan suertes, y repartan en la misma proporción, a los primeros pobladores, y las demás queden valdías, para que Nos hagamos merced a los que de nuevo fueren a poblar: y de estas tierras hagan los Virreyes separar las que parecieren convenientes para propios de los pueblos, que no los tuvieren, de que se ayude a la paga de los salarios de los Corregidores, dexando exidos, dehesas y pastos bastantes, como era proveído, y así lo executen.

⁴² **Lxv. Que habiendo sembrado los pobladores, comiencen á edificar.** (Dn Felipe II Ordenanza 132).

Luego que sea hecha la sementera y acomodado el ganado en tanta cantidad y buena prevención, que con la gracia de Dios nuestro Señor puedan esperar abundancia de bastimentos, comiencen con mucho cuidado y diligencia a fundar y edificar sus casas de buenos cimientos y paredes, y vayan apercebidos de tapiales, tablas y todas las otras herramientas, é instrumentos, que convienen para edificar con brevedad, y a toda costa.

el modelo iniciado en la Edad Media y en el que se reafirma la relación entre la ciudad y su área de influencia rural⁴³.

Al crecimiento experimentado por las ciudades en el siglo XVI y la ampliación de las mismas más de allá de los límites inicialmente establecidos por las murallas, lo que tuvo lugar mediante la aparición de los primeros “barrios” alrededor de ésta, siguió en el siglo XVII, debido a la crisis acaecida, un freno en el crecimiento de las mismas, que a finales del mismo daría lugar a la creación de grandes centros urbanos y el paulatino desarrollo de las infraestructuras.

Desde la perspectiva de la ordenación territorial, será la llegada de la revolución francesa y la revolución industrial la que marcará un hito sin precedentes, y que consecuentemente conllevará cambios de entidad tal que inciden en la forma de ordenar el territorio y cuyo testigo aún seguimos tomando en nuestros días. El crecimiento poblacional aparejado al fenómeno industrial conlleva la aparición de nuevas ciudades y el crecimiento desproporcionado de otras tantas que ya se encontraban consolidadas, mientras el campo es abandonado y se produce una masiva ida hacia las ciudades frente. Es la irrupción de los fuertes desequilibrios que tienen lugar en esta etapa la que lleva a que empiecen a surgir planteamientos sobre la necesidad de ordenar el territorio pero concebido en una acepción amplia que va más allá de la ciudad y en necesaria sintonía con el entorno que lo circunda⁴⁴.

El análisis realizado en las líneas anteriores y, aún desde una perspectiva muy general y casi soslayando muchas cuestiones de especial relevancia en la evolución que la Ordenación del Territorio ha tenido desde las primeras civilizaciones hasta nuestros días, viene justificado en el hecho de que aún sin ser esta evolución histórica el objeto del presente trabajo, se entiende relevante detenerse en el mismo como punto de partida que, sin lugar a dudas, coadyuvará a comprender determinados procesos posteriores y la evolución acaecida. En suma, siquiera rápida, una mirada al pasado ayuda a entender mejor el presente y a formular un más adecuado futuro de lo que debe o, al menos sería deseable, fuera la Ordenación del Territorio.

⁴³ BIELZA DE ORY, V. “Introducción a la ordenación...”, op. cit, pág. 90.

⁴⁴ Lo cual origina la aparición de los primeros ensanches en algunas ciudades. En España, los ensanches tuvieron lugar, primero en Barcelona y seguidamente en Madrid, Bilbao y San Sebastián. Junto estos en las periferias de las ciudades se hacían la población trabajadora de las industrias, apareciendo los llamados “suburbios”.

2. APARICIÓN E IMPLANTACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Con la llegada de la industrialización en el siglo XIX, comienzan a crecer las ciudades y aparece la inminente necesidad de llevar a cabo políticas públicas para ordenar y planificar este crecimiento. Aparecen así los primeros planes reguladores de las ciudades y las primeras leyes que establecen las reglas sobre cómo debe llevarse a cabo éstas. Esta forma de ordenar las ciudades pertenece al Urbanismo⁴⁵.

A medida que la industrialización avanza, las ciudades crecen y comienzan a superar sus propios límites, lo que en un principio se solventaría mediante la creación de planes urbanísticos para los ensanches⁴⁶, a comienzos del siglo XX lleva a plantear la necesidad de ordenar el espacio físico en el que se incluye la ciudad y atender a otras cuestiones presentes en ese espacio, como el medio ambiente. Es en este momento cuando aparece la necesidad de una función pública con capacidad de dar respuesta a estos acuciantes problemas y con una perspectiva integral del territorio como espacio físico que traspasará las fronteras de lo que hasta entonces había sido entendido como ciudades.

La concienciación de la importancia por ordenar el territorio comienza a implantarse en la gran mayoría de países desarrollados, a mitad del siglo pasado e irá consolidándose en las últimas décadas con la aparición de políticas públicas de los diferentes estados. Sin embargo, en las primeras décadas del siglo XX, ya se encuentran los primeros ejemplos que se enmarcan dentro de proyectos encuadrados en regiones y anteceden a los proyectos de planificación nacionales que se desarrollarían en las

⁴⁵ Como señala LEFEBVRE, el punto de partida de la problemática urbana se encuentra en la industrialización *“en la problemática urbana, se impone un punto de partida, el proceso de industrialización, sin lugar a dudas, este proceso es el motor de las transformaciones de las sociedades desde más de un siglo y medio...”*

En LEFEBVRE, H (1969) “El derecho a la ciudad”. Editorial Península, Barcelona, pág. 17.

⁴⁶ Los ensanches se remontan en España a la segunda mitad del Siglo XIX, motivado por el crecimiento demográfico y las nuevas actividades industriales originado por la Revolución Industrial que hizo necesario la realización de actuaciones urbanísticas en las ciudades. La primera Ley de Ensanche se remonta al 29 de junio de 1864, a la que seguirán el Reglamento de la Ley del año 1867, la Ley de Ensanche de Poblaciones en 1876. Especialmente significativa es la promulgación en el año 1892 de la nueva Ley que regula los ensanches de las ciudades de Madrid y Barcelona (en esta última, el proyecto fue diseñado por Ildefonso Cerdá), ciudades pioneras y a la que seguirán otras tantas, como Bilbao, Valencia, Málaga, San Sebastián, León, Alcoy, Santander, Vitoria, Tarragona, Pamplona o Mataró, entre otras.

décadas siguientes. Entre éstos se pueden citar por su relevancia el Tennessee Valley Authority, el Plan Badajoz en España⁴⁷ o el Plan Delta en Holanda⁴⁸.

En este momento, ubican la aparición de la Ordenación del Territorio la mayoría de los autores, como ZOIDO NARANJO⁴⁹, quien diferencia que si bien la Ordenación

⁴⁷ El Plan de Transformación y Colonización, conocido como “Plan Badajoz”, aprobado en el año 1952, estuvo constituido por un conjunto de actuaciones de planificación cuyo objeto era la regulación del caudal del río Guadiana mediante la construcción de embalses que permitieran transformar en regadío amplias zonas de secano extremeñas, estas actuaciones ya habían sido planteadas a principios del siglo XX (Plan Gasset) pero su puesta en marcha no tendrá lugar hasta la aprobación de la Ley de 7 de abril de 1952, sobre el Plan de obras, colonización, industrialización y electrificación en la provincia de Badajoz (publicada en el Boletín Oficial del Estado el día 8 de abril de 1952). Con un período inicial de ejecución de catorce años, de 1952 a 1965, tuvo sucesivas ampliaciones que se extendieron hasta el año 1975, con la ampliación por la margen izquierda de las Vegas, con el Plan de regadíos Zújar.

Entre los objetivos del Plan Badajoz se encontraba la construcción de diversas obras de infraestructuras tales como embalses, canales o red de acequias, que posibilitarían la transformación en regadío del suelo. Entre las concretas actuaciones previstas, se encuentran:

- Sistema de embalses y aprovechamientos hidroeléctricos (Cijara, Puerto Peña, Orellana, Zujar, Montijo y Alange).
- Red de canales y acequias principales de las Vegas Altas y de las Vegas Bajas.
- Obras de transformación y colonización de las zonas regables.
- Creación de regadíos.
- Instalación de nuevas industrias transformadoras.
- Repoblación forestal.
- Adaptación de la red de transportes provincial.

En términos cuantitativos la transformación en regadío alcanzó a 135.000 hectáreas a lo largo de la Cuenca del Guadiana.

Una de las principales consecuencias fue la aparición de nuevos pueblos (Palazuelo, Alonso de Ojeda, Los Guadalperales, Gargáligas, Valdivia, Entrerrios, Guadiana del Caudillo, Valdelcalzada, Pueblonuevo del Guadiana, Sagrajas, Novelda del Guadiana, Gévora del Caudillo, Valdebótoa, Alvarado, Vivares, Vegas Altas o Villafranco del Guadiana) y la desaparición de otros debido a la anegación de los pueblos del norte de la provincia por la construcción de embalses como el de García Sola.

La importancia del Plan Badajoz, reside en la magnitud del proyecto de ámbito regional puesto en marcha a mediados de la década del pasado siglo como pionero hasta entonces, con independencia de que desde sus inicios no ha estado exento de polémicas, con tantos partidarios como detractores.

⁴⁸ El Plan Delta, o “Deltawerken” fue uno de los proyectos de gestión de agua de mayor envergadura desarrollados en el mundo. Este proyecto se desarrolló en Holanda tras la última gran inundación acaecida en el año 1953. La materialización del Plan, con un coste aproximado a los 5.000 millones de euros, tuvo una duración de treinta años. La principal obra es el “Oosterscheldekering”, considerada como una de las siete maravillas del mundo, una barrera contra los aumentos del nivel del mar provocados por tormentas cuya longitud total de 3 kilómetros se asientan sobre 65 pilares de hormigón prefabricado.

⁴⁹ ZOIDO NARANJO, F. (1998), “Geografía y Ordenación del Territorio!, Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia, Barcelona, nº 16, abril 1998, Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, págs. 19-31.

del Territorio en niveles o escalas supralocales como política diferenciada, expresa y continuada no aparece propiamente hasta el primer tercio del siglo XX con una desigual implantación y una práctica poco homogénea que perdura en la actualidad e iniciándose simultáneamente en Europa y América del Norte, carece de continuidad hasta las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Sin duda alguna, es en los años veinte del pasado siglo cuando empieza a imperar la idea sobre la necesidad de ordenar la ciudad más allá del concepto que hasta entonces había tenido y del que se había encargado el Urbanismo, la ciudad traspasa los límites de ésta y empieza a entenderse en relación con su entorno, con su territorio e interrelacionada con otras ciudades y pueblos próximos, es entonces cuando aparece la necesidad de ordenar el territorio. Esta idea tiene su fundamento en la obra de Patrick Geddes, *“Cities in evolution”*, quien a comienzos del siglo XX ya acuñó el término “conurbación” con el que define al proceso en el que con el crecimiento de las áreas urbanas próximas, éstas terminan por integrarse entre sí y con los territorios vacantes de población, conformando conurbaciones. Como señala BENABENT, M.⁵⁰, el fenómeno de la conurbación supone que la aproximación a la comprensión conceptual de la ciudad no es posible sin considerarla parte de un territorio más amplio, lo que requiere una nueva escala de análisis. La región como marco natural de planificación, la integración de la ciudad y el campo, la reunión de estos dos conceptos, antes apenas relacionados, en una nueva síntesis que requiere de análisis y planificación será una de las grandes aportaciones de este autor. A partir de esta publicación, empieza a implantarse en los urbanistas de la época la importancia y necesidad de interrelacionar la ciudad con el territorio y su planificación integrada.

Posteriormente la Carta de Atenas⁵¹, en 1933, ya recoge los planteamientos que años antes había postulado Geddes, y si bien se trata en principio de un documento que recoge los principios urbanísticos sobre los que reedificar las ciudades en la época de posguerra, parte de un entendimiento de la ciudad como parte de una región y distingue entre lo que denomina “planes de la ciudad” y “planes de la región”. Así se encuentran diversas alusiones tales como *“La ciudad no es más que una parte del conjunto económico, social y político que constituye la región”*, *“El plan de la ciudad no es más que uno de los elementos de este todo que constituye el plan región”* o *“... un urbanismo inteligente sabrá darles el destino que el plan general de la región y el de la ciudad hayan considerado de antemano”*.

⁵⁰ BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006), “La Ordenación del Territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX”, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla, pág. 27.

⁵¹ La Carta de Atenas fue redactada con motivo del IV Congreso de Arquitectura Moderna celebrado a bordo del Patris II en 1933 en la ruta Marsella-Atenas-Marsella y publicada en 1942 por Le Corbusier y José Luis Sert.

En Europa, posiblemente el primer antecedente se encuentra en la planificación de la “Cuenca del Ruhr”, en el año 1925 en Alemania, cuando ante la necesidad de mantener la posición que esta región había tenido en la minería tras la Primera Guerra Mundial y poder cumplir con las entregas de carbón a los aliados conforme al Tratado de Versalles de 1919, se constituyó el “Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk”, asociación cuyo cometido era establecer la bases para orientar la industrialización y urbanización de la región, un área de 3.840 kilómetros cuadrados, integrada por 346 municipios y con una población de 3.572.500 habitantes.

En EEUU, destaca el denominado “Tennessee Valley Authority”, proyecto de planificación territorial que en los años 30 del pasado siglo reestructura mediante la regulación hidráulica un territorio de más de 40.000 millas cuadradas y con cuatro millones y medio de habitantes^{52 53}.

En líneas generales, se puede extraer la idea casi generalizada de la aparición de la Ordenación del Territorio a principios del siglo XX. En algunos países con una aparición temprana, como el caso de Gran Bretaña o Alemania, al que seguirá en los años siguientes un parón casi generalizado motivado por los conflictos bélicos y, el posterior reimpulso en la década de los cincuenta, marcado por un distinto ritmo entre aquellos países que ya habían contado con experiencias previas frente a otros en los que comienza a implantarse y que hasta entonces no habían prestado atención a la materia. En Europa, tras la Segunda Guerra Mundial, se produce sin duda alguna un punto de inflexión por la necesidad acuciante de reconstruir los territorios devastados por el

⁵² SICA, P. (1981), “Historia del urbanismo, el siglo XX”, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, pág. 691.

⁵³ El 18 de mayo de 1933, el Presidente Franklin Delano Roosevelt firmó el acta por la que se creaba la Tennessee Valley Authority, agencia del New Deal, con dos funciones principales: generar energía eléctrica y controlar las riadas del río Tennessee en una región que abarca siete estados de los Estados Unidos (Tennessee, Misipi, Alabama, Georgia, Carolina del Norte, Virginia y Kentucky). El proyecto fue una de las medidas frente a la gran depresión económica del 29 con graves efectos a nivel mundial y muy particularmente en la economía de los Estados Unidos.

El denominado como “Regional Planning”, aún con diversas denominaciones pero que en cualquier caso hacen referencia a la “planificación regional” y “planificación territorial”, surge tanto a nivel europeo como americano. En Europa destaca principalmente Gran Bretaña con el Plan para el Gran Londres y el Plan del Condado de Londres, por su parte y casi paralelamente en el tiempo se desarrolla en EEUU, donde destacan el Plan de Chicago y el Plan de Nueva York y sus Alrededores.

En EEUU, además de la gran actuación planificadora del Valle del Tennessee cuyo inicio se sitúa en 1933, ya en los primeros años del siglo XX se pusieron en marcha dos proyectos planificadores de escala regional, localizados en grandes ciudades industriales y cuyo objetivo inicial son atender la masiva concentración de población que como consecuencia de las migraciones tanto internas como internacionales habían ocasionado una fuerte congestión en las mismas. Se trata de los denominados como Plan de Chicago y Plan de Nueva York y sus Alrededores, en los años 1909 y 1929, respectivamente.

conflicto lo que lleva a que los diferentes países comiencen a aprobar normativas en materia de planificación territorial, a crear órganos para su implantación y desarrollo e incluso, a elaborar planes. Especialmente significativas son las décadas de los cincuenta y sesenta, denominadas por algunos autores como “épocas doradas”⁵⁴ (HILDEBRAND, 1996) de la Ordenación del Territorio, por el fuerte impulso que tuvo favorecida en gran medida por entenderse entonces como una disciplina con capacidad para coadyuvar a la recuperación económica y la propia recuperación de las ciudades devastadas y las fuertes miserias que eran el denominador común en la mayoría de las ciudades tras los años de guerra, así lo enfatiza también TROITIÑO VINUESA, M.A.⁵⁵, para quien la década de los cincuenta fue una época especialmente significativa en su aparición e implantación, años en que de la Ordenación del Territorio se perfila como una política global, asumida e impulsada por los poderes públicos lo que tiene su causa, en el hecho de que ciertos estados opten por políticas orientadas a organizar mejor su territorio fundamentado en dos razones principalmente: la existencia de evoluciones territoriales desequilibradas, consideradas insatisfactorias en lo referente a la distribución geográfica de las actividades industriales y de la población junto a la pérdida de confianza de la capacidad del sistema economía para garantizar el equilibrio en la distribución territorial de las actividades.

A esta etapa, le sigue un escaso desarrollo e incluso en algunos países retroceso en las políticas implementadas en la década de los años setenta, justificada por la recesión económica de aquellos años, a la que continuará un nuevo impulso y desarrollo en las últimas décadas del siglo XX.

⁵⁴ Así se refiere a esta etapa de la Ordenación del Territorio, HILDENBRAND SCHEID, A (1996) “Política de Ordenación del Territorio en Europa”. Universidad de Sevilla. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla. pág. 166.

⁵⁵ TROITIÑO VINUESA, M.A. (2008), “Ordenación del territorio y desarrollo territorial...”, op. cit.

3. CONCEPCIONES Y DEFINICIONES PLANTEADAS EN TORNO A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

3.1. Conceptualización de la Ordenación del Territorio: Ideas previas

La Ordenación del Territorio como función pública es reciente, ello la hace especialmente vulnerable frente a las diversas interpretaciones sobre la misma y los distintos matices en su entendimiento, en tanto se forja su auténtico cuerpo conceptual, sin obviar que tal y como suele ser característico en materias dinámicas, éste se encuentra sometido a avances y modificaciones en su entendimiento.

Han sido múltiples los autores que han tratado de conceptualarla desde diversos enfoques, conceptualización que ha ido avanzando conforme lo ha hecho la propia materia y se ha ido adaptando y perfilando.

Las diferentes concepciones de la Ordenación del Territorio giran en torno a la planificación física, planificación económica y el desarrollo territorial. Atendiendo al origen y la praxis administrativa de los diversos países, se han ido configurando, aunque con desigual incidencia, tres concepciones de la Ordenación del Territorio, con predominio de la componente física, económica o el desarrollo territorial⁵⁶:

- La Ordenación del Territorio entendida como planificación física a escala regional o subregional. Esta concepción tiene como cometido principal una finalidad coordinadora, tanto de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales como del planeamiento urbanístico municipal.

Para esta concepción, la preocupación central está en la estructuración territorial, desempeñando un papel fundamental las infraestructuras y los usos del suelo. En este enfoque se considera el medio ambiente como un componente fundamental de la calidad de vida de las personas. Es el enfoque mayoritariamente aplicado en países como Alemania, Austria, Suiza, Holanda, España, Italia y Portugal.

- La Ordenación del Territorio entendida como planificación económica y social. En este planteamiento prima la preocupación por las políticas de desarrollo regional y la corrección de los desequilibrios lo que constituye uno de sus principales objetivos. Es la concepción empleada en el “aménagement du territoire” en Francia y el “regional planning” en Reino Unido.

⁵⁶ TROITIÑO VINUESA, M.A. (2005), Apuntes del Curso de Postgrado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio. Madrid. Curso académico 2005/2006.

- La Ordenación del Territorio entendida como desarrollo territorial. Esta concepción trata de, con una cierta superación de las concepciones anteriores, una mayor aproximación entre el pensamiento territorial y el pensamiento de desarrollo local, incorporando nuevas dimensiones sociales y medioambientales. En esta concepción el medio ambiente es entendido como un recurso para el desarrollo, pensando en su capacidad para mejorar el nivel de vida y no sólo como un bien a conservar para el mantenimiento de la calidad de vida.

El desarrollo de la conceptualización de la Ordenación del Territorio ha ido avanzando a lo largo de los años ligada, o con un claro predominio de las funciones públicas anteriores, lo que sin duda ha dificultado su entendimiento como una función pública específica o autónoma y a lo anterior se ha sumado su, aún hoy polémico deslinde, con otra función con la que a menudo los límites de donde termina una y empieza la otra no están definidos con la necesaria nitidez, se trata del Urbanismo.

El modelo seguido por España está desde sus orígenes más próximo al entendimiento de Ordenación del Territorio como planificación física del espacio, y aunque en el año 1983, la Carta Europea de Ordenación del Territorio establece unas bases que no sólo definen su concepto sino que, además establece sus presupuestos y objetivos, con anterioridad diferentes autores definieron esta función pública tratando de perfilarla. Una de las primeras definiciones fue la adoptada por GOTTMAN⁵⁷ en el año 1966, quien en un intento de unir la dimensión social y de justicia social, la conceptualizó como “*la ordenación de los territorios debe convertirse en un práctica tendente a hacer más equilibrada la distribución de las poblaciones en los espacios*”. Frente a esta concepción, el entendimiento de la dimensión espacial desde una perspectiva global y la necesidad de redistribuir en el territorio los elementos presentes en el mismo, compatibilizándolo con el medio físico, ha sido una constante a lo largo de los años⁵⁸.

La dimensión física del territorio y su marcado carácter interdisciplinar ha estado presente en la conceptualización dada en España a la Ordenación del Territorio desde mediados del pasado siglo, así una de las definiciones más comúnmente empleada, con gran arraigo en nuestro país y a la que se remitirán con posterioridad no pocos autores, es la dada en el año 1969 por SAENZ DE BURUAGA⁵⁹ quien vino a definirla como “*el*

⁵⁷ GOTTMAN, J. (1966), “Essais sur l’amenagement de l’espace habité”. Edit. Mouton, París.

⁵⁸ Ya en el año 1967, SECCHI centrándose en su dimensión espacial señalaba que, desde el punto de vista de la ordenación, éste hay que buscarlo en *estudio de la distribución del territorio de los asentamientos utilizados para residencia, de la distribución de las distintas actividades productivas, de la localización de las infraestructuras y medio físico; y del estudio de los procesos de transformación que sobre el medio físico genera la utilización del territorio.*

⁵⁹ SAENZ DE BURUAGA, G. (1980) “Ciudad y territorio”, núm. 1/1980, pág. 18.

estudio interdisciplinar y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquía diferentes, con vista a su integración en áreas supranacionales". Sin embargo, será en la década de los setenta y ochenta cuando realmente se produzca un notable incremento de la preocupación de los diferentes gobiernos por la Ordenación del Territorio⁶⁰ coincidiendo con un mejor entendimiento del carácter supralocal de ésta, frente al carácter local o limitado a la ciudad del Urbanismo.

Y si la línea imaginaria que separa el Urbanismo y la Ordenación del Territorio continúa siendo en nuestros días objeto de debate y conflictos entre las Administraciones a las que a nivel competencial se le atribuyen una y otra política pública, este debate ha estado presente desde los orígenes y se ha hecho eco incluso en definiciones dadas a la Ordenación del Territorio en la que se enfatiza en la proximidad de ésta con aquella, así como su afinidad⁶¹. Ambas funciones actúan en el territorio, ordenan un espacio predeterminado y aunque la principal nota diferenciadora es precisamente el ámbito espacial a ordenar, el Urbanismo en la escala local y la Ordenación del Territorio en la escala supralocal, también lo son las funciones propias de una y otra materia, pues mientras el Urbanismo se encarga de ordenar el uso del suelo, el modelo de ciudad, la distribución de los equipamientos, infraestructuras y edificaciones en un espacio predefinido y atendiendo a unos criterios de clasificación y calificación del mismo, la función de la Ordenación del Territorio es desde una escala supralocal y regional, integrar y relacionar el territorio atendiendo a la zonificación o destino de éste atendiendo y en la búsqueda del equilibrio territorial y el desarrollo equilibrado del territorio en su conjunto.

3.2. Carta Europea de Ordenación del Territorio

Pese a las diferentes concepciones y definiciones que por diversos autores se vinieron realizando durante años en torno a qué debía entenderse por Ordenación del

⁶⁰ Precisamente LABASSE, J. (1973), "La Organización del Espacio", I.E.A.L., Madrid, poniendo de manifiesto este extremo señala que "*Nunca hasta ahora, la preocupación por la ordenación territorial ha alcanzado tal amplitud ni revestido un aspecto tan sistemático, hasta el punto de aparecer hoy en día como uno de los deberes primordiales asignados a los gobernantes*".

⁶¹ Será TERÁN TROYANO, F. (1983), "La Ordenación Territorial: Evolución y Crisis de los fundamentos teóricos". Comunidad Autónoma de Madrid, Madrid, quien atendiendo a lo señalado en el año 1983 define la Ordenación del Territorio como "*La respuesta a unos problemas de ocupación y utilización del espacio en relación con el uso y la distribución de los recursos disponibles con la intención de corregir aquellos problemas y de optimizar racionalmente uso y esa distribución de recursos*".

Territorio, desde el 1983, la definición comúnmente aceptada y extendida de Ordenación del Territorio y que mejor introduce en la misma las diferentes nociones presentes en esta función pública es la que en aquel año, en el seno de la 6ª reunión de Ministros Europeos de Ordenación del Territorio, celebrada en Torremolinos (Málaga), establece la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEMAT), donde además de definirla con carácter autónomo y sin injerencias de otras materias o funciones se introducen sus presupuestos y se fijan, por primera vez, de forma concreta sus objetivos.

3.2.1. Definición y concepción de Ordenación del Territorio en la Carta Europea de Ordenación del Territorio

La Carta Europea de Ordenación del Territorio, la define de la siguiente manera:

“La Ordenación del Territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último la utilización racional del territorio. Es a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida como actuación interdisciplinaria y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio además de ofrecer un concepto de qué debe entenderse por tal, destaca la dimensión europea de la disciplina y en este sentido indica expresamente:

“La ordenación del territorio contribuye a una mejor organización del territorio europeo y la búsqueda de soluciones para los problemas que sobrepasan el marco nacional y trata así de crear un sentimiento de identidad común, teniendo en cuenta las relaciones Norte-Sur y Este-Oeste.”

3.2.2. Caracteres y objetivos de la Ordenación del Territorio

La Carta Europea de Ordenación del Territorio, destaca cuatro características imperantes en la misma; su carácter democrático, global, funcional y prospectiva.

Desde sus orígenes, la Ordenación del Territorio ha estado atenta a dar respuesta al bienestar y calidad de vida humana y precisamente ésta es la principal característica en la que se sostiene la Carta Europea de Ordenación del Territorio, el entendimiento del hombre y su bienestar, así como su interacción con el medio ambiente, con un objetivo: ofrecerle un marco y una calidad de vida que aseguren el desarrollo de su personalidad en un entorno organizado a escala humana. A partir de esta enunciativa

declaración de intenciones, se establecen cuatro caracteres imperantes en la misma como medios para alcanzar el fin último de bienestar humano, caracteres que en esencia continúan en la actualidad, y tras más de tres décadas siguen siendo objeto de debate en la búsqueda de los instrumentos que lo hagan realidad y efectivo.

Se señala en primer lugar como carácter propio el carácter democrático, la necesidad de que la Ordenación del Territorio se lleve a cabo de forma democrática de manera que se asegure la participación de la población y de sus representantes políticos. A menudo se siguen buscando mecanismos que hagan real y efectiva este proceso de participación pública en la Ordenación del Territorio pero participación como señala la Carta “*en la realización de la Ordenación del Territorio*”, es decir en la gestación de la misma, no como comúnmente se viene realizando y a la postre confundiendo la participación pública con la información pública, trámite éste al que preceptivamente se debe atender por imperativo legal. No parece ser éste el sentido, se habla de *participar* en su realización, asegurar esa participación, y ello necesariamente se remonta al comienzo, cuando ni siquiera el modelo o estrategias a seguir para la elaboración de un instrumento están de antemano definidos.

La Ordenación del Territorio también ha de ser global, entendida esta globalidad como el medio para asegurar la coordinación de las distintas políticas sectoriales y su integración por medio de un enfoque global. El carácter transversal de la Ordenación del Territorio y su condición de política horizontal hacen necesario que el punto de mira de ésta, deba estar integrado por el conjunto de políticas sectoriales que, desde diferentes esferas competenciales y a menudo y en consecuencia incluso desde diferentes intereses o perspectivas de entender el territorio, se deban aunar en un “enfoque global”, con capacidad integradora. La distribución de competencias entre tres estratos administrativos, a lo que en ocasiones se suma una falta de voluntad, no facilitan desde luego la visión integradora que se le asigna a la Ordenación del Territorio.

Pero no sólo deben integrarse las políticas sectoriales con incidencia territorial, la Ordenación del Territorio tiene desde luego una perspectiva mucho más amplia, de ahí que se enuncie su condición de política funcional, entendida ésta como la capacidad para integrar las conciencias regionales, basadas en unos valores, una cultura y unos interés comunes, atender a las mismas más allá de las fronteras administrativas y territoriales y su carácter prospectivo, entendido en un doble sentido, el de analizar las tendencias y el desarrollo a largo plazo de los fenómenos y actuaciones económicas, ecológicas, sociales, culturales y medioambientales y además tenerlos en cuenta en su aplicación. A menudo, esta función prospectiva presenta una dificultad manifiesta que debe necesariamente complementarse con mecanismos capaces de articular y adaptar las políticas territoriales a la evolución de todos estos factores que inciden de especial manera en el territorio.

Junto a los anteriores, y en un claro desarrollo de los caracteres enunciados, la Carta Europea de Ordenación del Territorio delimita y distingue los objetivos fundamentales y particulares presentes en la Ordenación del Territorio. De acuerdo con ello, la Ordenación del Territorio persigue paralelamente cuatro objetivos fundamentales: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones⁶², la mejora de la calidad de vida⁶³, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente⁶⁴ y la utilización racional del territorio⁶⁵ y señala los concretos mecanismos que propone para su consecución: garantizar la coordinación entre los distintos sectores, entendiendo como una voluntad de integración, de coordinación y cooperación y en suma “*esfuerzo de síntesis*” para la distribución de la población, de las actividades económicas, del hábitat, de los equipamientos colectivos, transportes, abastecimiento de agua, etc; organizar la coordinación y la cooperación entre los diversos niveles de decisión y la distribución equitativa de los recursos financieros,

⁶² El cual es enunciado como “*Teniendo en cuenta los procesos económicos que afectan a toda Europa, las peculiaridades regionales y la importancia del papel de los ejes de desarrollo y de las redes de comunicación, debe controlar el crecimiento de las regiones congestionadas o de aquellas que presenten una evolución demasiado rápida, alentar el desarrollo de las regiones que mantienen un cierto retraso, mantener o adaptar las infraestructuras indispensables para permitir un nuevo impulso de las regiones en decadencia o amenazadas por graves problemas de empleo, principalmente por las migraciones de la mano de obra a nivel europeo. Las regiones periféricas que tienen exigencias específicas y disponen de un potencial estructural de reequilibrio socio-económico deben estar mejor conectadas con los centros industriales y económicos de Europa*”.

⁶³ Entendida como “*Favoreciendo la mejora del marco de vida cotidiano, ya se trate de la vivienda, el trabajo, la cultura o el ocio, e incluso de las relaciones en el seno de las comunidades humanas y el crecimiento del bienestar individual por la creación de empleos y de equipamientos económicos, sociales y culturales que respondan a las aspiraciones de las distintas capas de la población y aseguren, por la elección de su localización, una utilización óptima*”

⁶⁴ Para la consecución de este objetivo general, la Carta Europea de Ordenación del Territorio indica “*Promoviendo estrategias que permitan reducir al máximo los conflictos que surgen entre las crecientes necesidades de recursos naturales y la exigencia de su conservación, trata de asegurar una administración responsable del marco natural, de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua, de los recursos energéticos, de la fauna y de la flora, dedicando una atención especial a las bellezas naturales y al patrimonio cultural y arquitectónico*”.

⁶⁵ Utilización racional ligada a ordenación física y cuya meta es “*Persiguiendo los objetivos definidos anteriormente, trata en particular de controlar la implantación, la organización y el desarrollo de los grandes complejos urbanos e industriales y de las grandes infraestructuras, así como la protección de las zonas agrícolas y forestales. Esta ordenación física debe acompañarse necesariamente de una política de suelo con el fin de hacer posible la realización de objetivos de interés general.*”

estableciendo para ello y para cada uno de los cuatro niveles (local, regional, estatal y europeo) orientaciones a tener presente en su actuación⁶⁶; participación pública⁶⁷.

Y junto a los anteriores, se establecen un conjunto de objetivos particulares centrados en las regiones rurales, urbanas, fronterizas, de montaña, costeras e insulares y el papel revelador que cada una de ellas y desde una perspectiva integradora tienen para la Ordenación del Territorio en su conjunto.

3.3. Evolución de la conceptualización de la Ordenación del Territorio tras la Carta Europea de Ordenación del Territorio

Pese a la importancia que la definición contenida en la Carta Europea de Ordenación del Territorio ha tenido desde el año 1983 y su aceptación casi generalizada, lo cierto desde una perspectiva rigorista, su conceptualización no se refleja con la precisión que hubiera sido deseable y necesaria teniendo presente su carácter novedoso, estando más próxima a una declaración de intenciones de lo que la Ordenación del Territorio debe ser o los objetivos y finalidades que persigue pero sin determinar un elemento fundamental: la metodología o instrumentos para su consecución⁶⁸ o siquiera

⁶⁶ Especial significancia tiene las pautas que a nivel de coordinación y cooperación entre los cuatro niveles de decisión, la Carta Europea de Ordenación del Territorio señala y, entre las que destaca el entendimiento del nivel regional como el marco más apropiado para la puesta en práctica de una política de ordenación del territorio, en coordinación entre las propias autoridades regionales, las autoridades locales, nacionales y entre regiones de países vecinos. Y Junto a ésta, a los otros tres niveles indicados encomienda funciones de coordinación: coordinación de los planes de ordenación de las autoridades locales que deben atender a los intereses de la ordenación regional y nacional; coordinación de las distintas políticas de ordenación del territorio y de las ayudas a las regiones y concertación entre los objetivos nacionales y regionales; *coordinación de las políticas de ordenación del territorio a fin de realizar los objetivos de importancia europea y un desarrollo general equilibrado.*

⁶⁷ Enfatiza nuevamente en la necesidad de una participación pública activa conceptualizada desde una perspectiva amplia: participación pública activa del ciudadano, participación pública en todos los niveles; participación pública en una forma clara y comprensible en todas las etapas del proceso de planificación.

⁶⁸ Este hecho no ha pasado inadvertido y autores como ZOIDO NARANJO, F. (1998) "Geografía y Ordenación del Territorio, Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia, Barcelona, nº 16, abril 1998, Nuevas fronteras de los contenidos geográficos. Págs. 19-31, lo pone de manifiesto al referirse al concepto básico de Ordenación del Territorio: "*Los dos términos que componen la expresión ordenación del territorio no tienen fijados significados básicos plenamente compartidos, ni tampoco la locución que los une. Es frecuente que se cite la Carta europea de la ordenación del territorio (CEOT) como fundamento compartido para posteriores enunciados propios. Pero esta declaración de principios aprobada en 1984, bajo los auspicios del Consejo de Europa, por el Comité de Ministros del ramo, no es clara conceptualmente. Confunde los resultados con el instrumento al definir la ordenación del territorio como "la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad"; y complica más las cosas al añadir que es "a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política".*

las fases que deben integrar la consecución de aquéllos. Ni siquiera la planificación territorial tiene la atención que podría haber sido de esperar y únicamente se refiere en todo el documento en una ocasión al término “*planificación*” puesto en relación con la participación pública. E indistintamente, sus referencias van dirigidas a su entendimiento como disciplina y como política pública⁶⁹, lo que desde luego deja abierto el debate para su conceptualización posterior.

Al margen del indudable debate que queda abierto, la Ordenación del Territorio en cuanto función pública dinámica ha ido evolucionando en su propia conceptualización que ha ido perfilándose más justificado si cabe por su carácter joven y novedoso, lo que sin duda es un acicate para que fruto de su implantación y como consecuencia de aquélla, vaya perfilándose.

La relevancia de la Ordenación del Territorio como el mecanismo para organizar y ordenar los elementos existentes, en un entendimiento de éstos como la población, los equipamientos, las infraestructuras y todos cuantos concurren en el territorio en un espacio dado (el territorio a ordenar) como medio para la búsqueda del crecimiento y en equilibrio entre los distintos ámbitos territoriales⁷⁰.

Esta ordenación de los elementos, tanto de los naturales como como aquellos otros de origen humano, y su organización tendente a la consecuencia del bienestar de la población, e incluso la evolución o relevancia que en el territorio puedan tener los mismos ha sido objeto de detenido estudio por la Geografía⁷¹. Precisamente la

⁶⁹ El propio concepto de Ordenación del Territorio contenido en la Carta Europea de Ordenación del Territorio emplea indistintamente ambos términos al señalar que “*es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinar y global*”.

⁷⁰ En el año 1988, MERLIN, en la obra MERLIN, P. y CHOAY, F. (1988), “*Aménagement du territoire*”, “*Dictionnaire de l’urbanisme et de l’aménagement*”, P.U.P., Paris, define la Ordenación del Territorio desde una visión global del espacio y sin atender a los diferentes niveles administrativos, como *La acción y la práctica (en mayor medida que la ciencia, la técnica o el arte) de disponer con orden, a través del espacio de un país y en una visión prospectiva, los hombres, las actividades, los equipamientos y los medios de comunicación que ellos pueden utilizar, tomando en consideración las limitaciones naturales, humanas, económicas o incluso estratégicas*”.

⁷¹ Significativa es la distinción que entre territorio y ordenación realiza ZOIDO NARANJO en “*Geografía y Ordenación del territorio...*”, op. cit. El autor parte del entendimiento del territorio como el espacio geográfico adscrito a un ser, a una comunidad, a un ente de cualquier naturaleza, física o inmaterial: el espacio de vida de un animal, el área de aparición de una especie vegetal, el ámbito de difusión de una lengua o de cualquier otra práctica social, etc. Cuando se atribuye a un grupo humano complejo (un pueblo, una nación, una sociedad) se convierte en uno de los integrantes fundamentales de su proyecto común: en soporte y recurso básico, ámbito de vida, paisaje propio e invariante en la memoria personal y colectiva. En definitiva en el espacio geográfico en el que se vive y que corresponde manejar y administrar para bien de los individuos y del conjunto de la comunidad. Para, distinguiéndolo del propio término ordenación, entender por este último y desde una perspectiva de la Geografía, como la

Geografía es una de las disciplinas que por su relación con la Ordenación del Territorio y la organización del espacio, mayor atención ha dedicado a su estudio, siendo numerosas las conceptualizaciones que desde este campo se han dado de esta función pública⁷².

De igual manera su carácter transversal y multidisciplinar ha llevado a que dichos caracteres hayan estado desde sus orígenes muy presentes en el entendimiento de esta función pública. El territorio, es la suma de elementos que lo integran y sólo mediante esta concepción podrá tener virtualidad el fin último que la Ordenación del

disposición en el espacio geográfico de determinados hechos naturales (estructuras geológicas, red hidrográfica, tipos de suelo, formaciones vegetales, etc.) o de origen humano (localización de los asentamientos, trazado de las redes de comunicación, entre otros) se le atribuye generalmente un sentido estructurante o mayor significación para el conocimiento y utilización del territorio. Para matizar que el *orden* existente en un territorio dado puede referirse a la descripción y comprensión de los integrantes del mismo que consideramos principales o también expresar una percepción o valoración cualitativa de su distribución. Los elementos que significamos especialmente y su evaluación cambian de unos momentos a otros, según las culturas y los grupos sociales, dependen de la capacidad para conocer y utilizar el ámbito considerado. Así, por ejemplo, un tendido ferroviario antes valorado como factor de expansión urbana puede más tarde ser considerado como una barrera; una red de vías pecuarias, clave para la actividad ganadera en una larga etapa histórica, queda como espacio de dominio público sin uso social alguno; el encauzamiento y embovedado de un río en su curso urbano valorado como una actuación saludable y reductora de riesgos hace tan sólo unos años, puede entenderse ahora como la eliminación irreparable de un importante recurso natural, ambiental y de ordenación; una insalubre área pantanosa se convierte en zona protegida por sus valores naturales como humedal.

⁷² Precisamente ZOIDO NARANJO, F. en “Geografía y Ordenación del Territorio...”, op. cit. en el año 1988 ofrece una de las definiciones más completas surgidas hasta ese momento y que a día de hoy continúa siendo objeto de mención cuando se trata de conceptualizar o definición qué es la Ordenación del Territorio. Para este autor “*La ordenación del territorio es esencialmente una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) en diferentes conocimientos científicos, en aportaciones necesariamente pluridisciplinarias, entre las que cabe un papel propio y relevante de la geografía. En tanto que función pública o política, la ordenación del territorio es, sobre todo, un instrumento ni un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de los ciudadano*”, así mismo entiende ZOIDO NARANJO que “*La ordenación del territorio es la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio geográfico propio; especialmente de aquéllos a los que atribuimos un sentido estructurante o un mayor significado respecto a las necesidades y condiciones de vida de quienes lo habitan. La voluntad y los actos de disponer, de la forma considerada más conveniente, determinados hechos en el territorio forman parte de las tareas habituales para su administración o gobierno. Se pueden encontrar fácilmente ejemplos, incluso correspondientes a situaciones muy poco evolucionadas, en los que el espacio geográfico atribuido a un órgano de poder ha sido considerado unitariamente para proponer determinadas acciones de ocupación y utilización, actuaciones muy drásticas de ordenación o reordenación de conjunto se producen en situaciones extremas de dominio de espacios invadidos o colonizados*”

Territorio persigue, un territorio es un espacio físico en el que interconexo con éste, está presente su componente medioambiental y natural, pero un territorio también es el continente que da soporte a un determinado contenido fruto de la evolución del tiempo e incluso de las propias prioridades presentes que llevan a modificarlo y adaptarlo en orden a la consecución de un determinado modelo territorial cuyo fin último es el reequilibrio territorial y el bienestar de su población. Y en ese contenido, confluirán vías de comunicación, recursos naturales, patrimonio, infraestructuras, viviendas, en definitiva todo un elenco de presupuestos que conforme al esquema de distribución de competencias establecido en la Constitución compete a diferentes funciones o políticas públicas tanto su planificación como ejecución. Pero no sólo lo anterior, el territorio y, pese a la amplitud que a primera vista pudiera englobar, tiene unos límites predefinidos, unas líneas que, desde un punto de vista interadministrativo, separa unos espacios de otros. Y con este marco de partida, a la Ordenación del Territorio le viene dada la encomienda de ordenarlo, planificarlo y orientarlo de manera que este territorio sea el medio y a su vez el fin para lograr el reequilibrio, el desarrollo equilibrado de las regiones que lo integran y el bienestar de la población que en reside. Ardua tarea desde luego la que se le viene a encomendar, y máxime si de antemano no se dota de los mecanismos adecuados que le posibiliten establecer ese criterio rector para poder reorganizar y encauzar todas cuantas disciplinas y competencias está llamada a ordenar, como macro política pública que debe coordinar las diferentes políticas y competencias sectoriales⁷³.

⁷³ Para PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998) en “La Ordenación del Territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”. Revista de Administración Pública, núm. 147, septiembre-diciembre, págs. 98-99, el carácter interdisciplinar de la Ordenación del territorio surge para dar una respuesta global a los problemas que plantea la utilización del espacio físico como medio para la materialización de un determinado Modelo Territorial, lo que obliga a un análisis interdisciplinario de la misma ya que por la amplitud de sus objetivos, no puede circunscribirse a una determinada actuación o a una determinada persona jurídico-pública, pues todas estarán involucradas en el logro del Modelo Territorial que se diseñe. Para este autor, para acudir al origen de la Ordenación del Territorio es necesario tener presente la macrofinalidad que encierra la Ordenación del Territorio como función pública y la pluralidad de objetos jurídicos a los que envuelve, así únicamente se podrá referir a su origen teniendo presente la multiplicidad de los mismos, de todas las disciplinas en las que se pueden encontrar antecedentes de esta disciplina, desde la geografía hasta la urbanística, pasando por la economía o la sociología. Sin embargo, destaca que sus raíces más trascendentes se encuentran en dos actuaciones públicas: el urbanismo y la planificación socioeconómica de vocación regional y sostiene que “*la Ordenación del Territorio nació con la evidente finalidad de superar la falta de planificación física de los planes socioeconómicos, y como consecuencia de la incoherencia económica que venían mostrando los planes urbanísticos, y a su general desconexión con esa materia... por lo tanto, su origen se encuentra, por un lado, en la tendencia evolutiva hacia una concepción supramunicipal de la planificación urbanística preexistente, es decir, en su mutación hacia un superurbanismo o urbanismo global, como función pública de conformación social general y, por otro lado, en un proceso casi simultáneo de propagación por los países occidentales de una política económica intervencionista sustentada en la planificación indicativa del desarrollo económico, especialmente orientada al desarrollo equilibrado de los espacios regionales*”. De similar manera, para

Al margen de su entendimiento por su carácter transversal o integrador de las diferentes políticas o competencias sectoriales, su aparición ligada a la necesidad de dar respuesta a problemas ya surgidos, en un primer momento derivados de la propia revolución industrial como mecanismo para organizar espacios que de manera rápida y descontrolada superaban los límites de las ciudades y pueblos, y que en consecuencia hacía necesaria una política con una mayor amplitud al Urbanismo y con posterioridad en el tiempo, tras la Segunda Guerra Mundial, en la búsqueda de políticas con capacidad para reconstruir los territorios devastados y a su vez, dependiendo del carácter imperante, con capacidad para buscar el desarrollo económico o lograr la planificación física del espacio⁷⁴.

Pero necesariamente, esta función pública debe dotarse de los mecanismos precisos que le posibiliten alcanzar su fin, lo que en primer término pasa por la planificación territorial, el Plan será el instrumento que plasme el modelo territorial que

GÓMEZ OREA, D. (1994), en “Ordenación del Territorio”. Instituto Tecnológico Geominero de España, Editorial Agrícola Española, S.A., Madrid. *“la ordenación es la proyección espacial de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad”* y añade que *“el estilo de desarrollo determina, por tanto, el modelo territorial, expresión visible de una sociedad, cristalización de los conflictos que en ella se dan, cuya evolución no es sino el reflejo del cambio en la escala de valores sociales. De forma paralela la ordenación territorial, cuyo origen responde a un intento de integrar la planificación socioeconómica con la física, procura la consecución de la estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad. Trata de superar la parcialidad del enfoque temático en la planificación sectorial y la reducida escala espacial en el planeamiento municipal.”* Para este autor, la ordenación del territorio tiene tres objetivos básicos *“la organización coherente, entre sí y con el medio, de las actividades en el espacio, de acuerdo con un criterio de eficiencia; el equilibrio en la calidad de vida de los distintos ámbitos territoriales, de acuerdo con un principio de equidad; la integración de los distintos ámbitos territoriales en los de ámbito superior, de acuerdo con un principio de jerarquía y de complementariedad”*.

⁷⁴ HILDENBRAND SCHEID, A. (1996), en *“Política de ordenación del territorio en Europa”*, Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Págs. 29-33, define la Ordenación del Territorio como *“una de las políticas públicas típicas del estado de bienestar que nace en la mayoría de los países industrializados después de la Segunda Guerra Mundial; en países como Alemania, Suiza y Holanda, sus raíces son más antiguas, especialmente en lo referente a la planificación territorial de nivel subregional que se separa de la planificación urbanística municipal”*, asimismo, este autor entiende que existen dos concepciones de la Ordenación del Territorio conforme a la tendencia prevalente en cada país, de manera ilustrativa señala: *“Pueden distinguirse dos concepciones de la ordenación del territorio. La primera la entiende en el sentido de la planificación física a escala regional y subregional, con el objeto principal de la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación del planeamiento urbanístico municipal. La segunda concepción liga a la ordenación del territorio estrechamente con la planificación económica y social y los objetivos de la política de desarrollo económico regional. La primera concepción es la mayoritaria y se aplica en Alemania (Raumordnung), Austria (Raumordnung), Suiza (Raumplanung), Holanda (Ruimtelijke Ordening), Italia (assetto territoriale), España (ordenación del territorio) y Portugal (ordenamento do territorio). La segunda concepción es típica del aménagement du territoire francés”*.

se persigue y el conjunto de estrategias que puestas en marcha coadyuvarán a su consecución⁷⁵.

La conceptualización y delimitación de la Ordenación del Territorio no sólo ha sido objeto de estudio por la doctrina, las propias legislaciones autonómicas se han referido con más o menos acierto a qué debía entenderse por esta función pública. Así mientras las primeras legislaciones aprobadas en la etapa comprendida a finales de los años ochenta y principios de los noventa se limitan a recoger y trasladar la definición y objetivos contenidos en la Carta Europea de Ordenación del Territorio⁷⁶, la irrupción de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, parece renovar los conceptos y algunas legislaciones optan por abandonar las menciones y transcripciones casi explícitas de los contenidos en la Carta Europea de Ordenación del Territorio para sustituirlos por los contenidos en la meritada Sentencia⁷⁷.

Sobre el concepto en sí mismo de Ordenación del Territorio, son escasas las aportaciones realizadas por la doctrina. Aunque el propio Tribunal Constitucional ha abordado la conceptualización de la Ordenación del Territorio lo ha hecho de una manera débil, así en una de sus primeras Sentencias en las que se refiere a la materia, STC 77/1984, de 3 de julio de 1984, lo hace señalando el objeto que por común tienen la Ordenación del Territorio y el Urbanismo en relación con la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial (fundamento jurídico 2º), a lo que en su STC 56/1986, de 13 de mayo, añade, si bien referido en sentido propio a la competencia en Urbanismo pero perfectamente aplicable a la competencia en Ordenación del Territorio, que esa competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no puede impedir al Estado el ejercicio de sus propias

⁷⁵ En este entendimiento MASSIRIS CABEZA, A. (2002), “Scritpa Nova” Revista electrónica de geográfica y ciencias sociales. Universidad de Barcelona, Vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002, conceptualiza la Ordenación del Territorio en una acepción orientada hacia la planificación territorial, para este autor se trata de *un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo.* Este autor realiza un interesante estudio de los diferentes conceptos que desde las distintas perspectivas y tratamientos han definido o conceptualizado la ordenación del territorio.⁷⁵

⁷⁶ Entre otras, es el caso de las Exposiciones de Motivos de la Ley 8/1987, de 1 de abril, de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Ley 1/1994, de 10 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía o la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia.

⁷⁷ Es el caso de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura.

competencias exclusivas (fundamento jurídico 3.º). Cuestión por otra parte evidente, en la medida en que se trata de una “política pública” sobre la que se establece la titularidad competencial y que debe en cualquier caso ser incardinada con el resto de competencias de otros niveles administrativos en la medida en que pueda verse atendiendo a su carácter transversal, contemplados desde otras perspectivas o títulos competenciales.

La originaria concepción del Tribunal Constitucional, es la que con posterioridad también acoge en su Sentencia 149/1991, de 4 de julio de 1991, y en la que enfatiza en la enorme amplitud de su propio ámbito, anunciando que *“quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta, para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo”*.

Será en la Sentencia 36/1994, de 10 de febrero, cuando acogiendo ambos pronunciamientos previos y con expresa remisión a los mismos, el Tribunal Constitucional realice una primera aproximación global al concepto de Ordenación del Territorio, indicando que *“tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial... el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo”*

Lo cierto es que pese a los diversos pronunciamientos relativos a la Ordenación del Territorio, la mayoría han estado ligados bien a cuestiones de conflictos de competencia referidos al principio de autonomía local bien a su diferenciación con otras materias como el Urbanismo o el Medio Ambiente, pero no se ha dado propiamente un concepto de lo que deba entenderse por esta política pública. Es preciso por ello, acudir a diferentes Sentencias para recoger las diferentes notas que se perfilan como características en la Ordenación del Territorio. En este sentido, de manera más reciente, en la STC 92/2015, de 14 de mayo, el Tribunal Constitucional viene a fijar como objeto propio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio.

Por su parte, el propio Tribunal Supremo ha ido forjando su propia jurisprudencia sobre la delimitación de qué ha de entenderse por Ordenación del Territorio, entre otras en STS de 28 de septiembre de 1990, de 17 de mayo de 1993, 11 de octubre de 1994 y 5 de marzo de 1997. Precisamente, en la primera Sentencia citada ya fija el Tribunal Supremo su doctrina jurisprudencial en la que distingue los conceptos de ordenación urbanística en sentido estricto y ordenación del territorio, y ya acogida con anterioridad por una corriente jurisprudencial de la que son muestra las sentencias del propio Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1982, 20 de febrero de 1984, 28 de

mayo de 1986 y 17 de julio de 1987, y que incluye en este último aquellas grandes obras o construcciones de marcado interés público que siendo de competencia estatal, por su gran trascendencia para la sociedad no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal.

De manera más reciente, el TS se ha centrado en la concepción de la ordenación territorial como una función pública sobre la que inciden títulos competenciales correspondientes a la administración estatal, autonómica y local, advirtiendo expresamente de la necesidad de articular técnicas de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativa. En este sentido, la STS de 22 de marzo de 2012⁷⁸, que señala *“La ordenación territorial y urbanística es una función pública que persigue dar una respuesta homogénea a los múltiples problemas que suscita la utilización del medio físico, y que, por tanto, no puede emanar únicamente de uno solo de los tres niveles de Administraciones públicas territoriales (estatal, autonómica y local), sino que todas ellas ostentan títulos competenciales que repercuten en esa ordenación... el marco competencial diseñado por la Constitución determina la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico, se hace imprescindible desarrollar técnicas de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativas, si bien, cuando los cauces de composición voluntaria se revelan insuficientes, la resolución del conflicto sólo podrá alcanzarse a costa de dar preferencia al titular de la competencia prevalente, que desplazará a los demás títulos competenciales en concurrencia...”*.

⁷⁸ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 12 de marzo de 2012. Ponente Excmo. Sr. Eduardo Calvo Rojas. Nº recurso 6214/2008. ECLI:ES:TS:2012:1936.



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

CAPÍTULO 2: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA: APARICIÓN, EVOLUCIÓN E IMPLANTACIÓN



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

1. INTRODUCCIÓN

En este breve y rápido repaso por la evolución de la Ordenación del Territorio cuya finalidad es llegar a lo que es hoy esta función pública en España, el presente de la Ordenación del Territorio, no puede obviarse el proceso de implantación o siquiera surgimiento que en nuestro país tuvo. A fin de sintetizar su análisis, se distinguirán dos etapas fundamentales: la situación antes de aprobarse la Constitución de 1978 y tras ella, ésta con su expresa incorporación como función pública y la consecuente asunción por las diferentes Comunidades Autónomas que se iban constituyendo a través de sus correspondientes Estatutos de Autonomía.

2. EVOLUCIÓN E IMPLANTACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS DÉCADAS PREVIAS A LA APROBACION DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Los primeros antecedentes de lo que hoy se conoce como Ordenación del Territorio en nuestro país y, cuya eclosión definitiva tendrá lugar con la aprobación de la Constitución Española de 1978, donde expresamente se alude a esta función pública y que tomará carta de naturaleza propia a partir de la década de los ochenta con la implantación del estado de las autonomías, se van sucediendo paulatinamente desde la década de los cincuenta del pasado siglo. Para algún autor⁷⁹, la primera aproximación que se produce en nuestro país tiene lugar con ocasión del “XI Congreso de Arquitectos. Primero de Urbanismo” en el año 1926, en el que se da a conocer el concepto de lo que los urbanistas ingleses denominaban *Regional Planning*, en el que se plantea la necesidad de considerar las relaciones de la ciudad con el territorio en el proceso de planificación urbanística, que por aquel entonces estaba centrado en los planes de extensión de las grandes ciudades.

Precisamente la propuesta de articulación de la ciudad en un territorio más amplio, fue planteada por Rubió y Tudurí en el año 1926 en un artículo publicado en la Revista de Catalunya, y será este modelo de *Regional Planning* el que se llevará a cabo por la Generalitat de Catalunya con el Plan de Distribución en Zonas del Territorio Catalán, encargado al propio Rubió y cuyo Anteproyecto fue publicado en el año 1932. El documento consta de una memoria y un conjunto de planos, su principal aportación es que establece una zonificación de toda Cataluña distinguiendo diferentes clasificaciones por zonas: zona agrícola, zona de pastos, zona de parques y bosques, zona de ríos pintorescos, zona buena para sanatorios, zona industrial, zona de habitación y comercio, zona de minas, zona de gran tráfico, zona de balneario, zona arqueológica y zona de protección arqueológica. Sin embargo, este documento por el momento histórico en el que se publica impide que se haga realidad en el territorio mediante su desarrollo.

2.1. Planes de Desarrollo y Planes Sectoriales

El antecedente más inmediato en el tiempo que encontramos en nuestro país, a lo que unos años más tarde será entendido por planificación del territorio y que determinará la necesidad de profundizar en los mismos, se halla en las políticas y planes sectoriales así como en la política económica regional llevada a cabo.

⁷⁹ BENABENT, M. (2006), “La Ordenación del Territorio en España...”, op. cit, pág. 97.

Así, los diferentes planes sectoriales puestos en marcha en la época de los cincuenta del pasado siglo y que se centraron en las infraestructuras del transporte, el agua, la energía, el turismo y los regadíos (Grandes Zonas Regables), se complementarían con los denominados “Planes de Desarrollo” impulsados a partir de los años sesenta dentro de la política económica regional y cuyo principal objetivo era la regeneración económica del país.

Estos Planes de Desarrollo se llevaron a cabo a través de tres etapas, y tuvieron como antecedente el llamado “Plan de Estabilización” puesto en marcha en el año 1959. El I Plan de Desarrollo (1964-1967) aprobado por la Ley 1964/1963, de 28 de diciembre, incide de manera especial en la creación de los polos de desarrollo industrial, con especial incidencia en las ciudades de Valladolid (FASA-Renault), Vigo (Factoría Citroën), La Coruña, Zaragoza y Sevilla, este I Plan también se centró en el Polo de Promoción Industrial de Burgos y el Polo Químico de Huelva. Inmediatamente en el tiempo le sucedió el II Plan de Desarrollo (1968-1971), centrado en los polos de desarrollo industrial de Valladolid, Zaragoza y Sevilla sustituidos a partir del año 1970 por los que se entenderán más prioritarios en las ciudades de Granada, Córdoba y Oviedo. Por último, el III Plan de Desarrollo (1972-1975), inconcluso debido a diferentes motivos de índole económica y política.

2.2. Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956

La Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana, pese a su carácter eminentemente urbanístico y considerarse por muchos autores como el verdadero acto de nacimiento del urbanismo español, ya prevé instrumentos cuyo objeto es la planificación con un ámbito que supera a los propios de la planificación urbanística. En este sentido, ya en su Exposición de Motivos señala que “*el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana*” y sobre la base anterior indica que la ley prevé la formación de planes territoriales y especiales, los primeros son el Plan Nacional de Urbanismo, los Planes provinciales y los comarcales y municipales.

2.2.1. Plan Nacional de Urbanismo

El artículo séptimo de la Ley del Suelo de 1956 señala que “*El Plan nacional de urbanismo configurará las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población*”.

La Ley de 1956 recoge todos los instrumentos de planeamiento según un orden jerárquico que iba desde el Plan Nacional hasta los instrumentos de desarrollo, que constituían el último escalón del planeamiento.

Sin embargo, la idea de un instrumento de planeamiento a nivel nacional ya se venía gestando desde mucho antes, como indica TERÁN⁸⁰, ya en el año 1949 en el seno de la Ponencia de la Dirección General de Arquitectura en la V Asamblea Nacional de Arquitectos⁸¹, Pedro Bidagor ya indicaba la necesidad de “*ir estableciendo poco a poco las primeras mallas de la red que en su día pueda abarcar el urbanismo Nacional*”, como indica este autor en el propio Plan Nacional de Reconstrucción ya existía cierta aspiración a una ordenación global de la actividad urbanística, entendida en cierto modo como anticipación de ordenación del territorio. Se creó la Dirección General de Arquitectura cuya misión desde el principio es como señala el propio Decreto de su creación “*constituye una aspiración que se ha hecho presente en la mayor parte de las naciones, al ir ampliándose sucesivamente el ámbito de los planes urbanísticos, desde los planes locales hasta los comarcales, surgiendo de una manera natural la necesidad de armonizar los diferentes planes en un Plan Nacional*”.

A pesar de todo, dicho Plan Nacional de Urbanismo nunca llegó a aprobarse por lo que quedó en un mero documento de ambiciosas intenciones, como ilustrativamente indica uno de sus mayores impulsores, Pedro Bidagor Lasarte⁸², quien en el año 1951 ya pone de manifiesto claramente la necesidad de una nueva política capaz de dar respuesta a los problemas existentes en la época y para los que el ámbito propio del Urbanismo se queda reducido, se refiere expresamente al carácter multidisciplinar propio de la Ordenación del Territorio y plantea la necesidad de dar una respuesta territorial ante el inminente crecimiento del país en una perspectiva de cincuenta años⁸³.

⁸⁰ TERÁN, F. (1982), “Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)”, 1ª edición, Alianza Editorial, Madrid, 1982. Págs. 163, 208.

⁸¹ “Plan Nacional de Urbanismo”. Ponencia de la Dirección General de Arquitectura en la V Asamblea Nacional de Arquitectos, en Revista Nacional de Arquitectura, núm. 90, Madrid, 1949.

⁸² BIDAGOR LASARTE, P. (1951), “Hacia un plan nacional de urbanismo. Su necesidad, significación y posibilidades”, Revista de Estudios de la Vida Local 81942-1984), núm. 57. Págs. 361-374.

⁸³ Igualmente relevantes son las aportaciones del documento en el que, Bigador Lasarte señala la necesidad de cooperación y colaboración entre las diferentes regiones del territorio nacional, y aunque el planteamiento lo realiza sobre la base de justificar la necesidad del Plan Nacional de Urbanismo, su atenta lectura y con la amplitud de visión que da el paso del tiempo, muestra una forma de adelantarse de este urbanista a muchas cuestiones que son objeto de preocupación en la actualidad:

“La concepción general de los problemas del Urbanismo ha variado profundamente en los últimos años... el concepto se ha ampliado mucho, habiéndose complicado por una parte y extendido enormemente en cuanto a su jurisdicción territorial... el Urbanismo se convierte en un amplísimo campo de colaboración de toda clase de actividades: la Sociología y el Derecho, la Economía y las Finanzas, la Sanidad, la Administración, la Técnica y el Arte; todos los más diversos campos profesionales tienen una intervención... el urbanismo ha extendido su campo de acción de tal manera que su materia ya no es solamente la ciudad como congregación

2.2.2. Planes Provinciales

Dentro de los instrumentos de carácter supramunicipal, destacan los Planes Provinciales postulados por la Ley del Suelo de 1956 como el instrumento, cuya competencia se atribuye a las Diputaciones, y a los que se le encomienda la función de definir la planificación urbanística de la provincia⁸⁴.

urbana de una cierta densidad sino que cada vez más hay que considerarla con el medio geográfico, social y económico que la circunda ...”

“...hoy en España el problema esencial que tenemos de cara, es el de buscar con decisión los moldes de la España del próximo futuro en el que sobre el solar español van a convivir alrededor de 40 ó 50 millones de habitantes, la España de 1900 con 18 millones de habitantes y la España del año 2000 con los 45 millones que pueden alcanzarse... ¿cómo concebimos la distribución sobre nuestro territorio de estos 45 millones de españoles?... ¿dónde se van a situar los 18 millones que pueden preverse de aumento en este medio siglo próximo?... ¿de qué van a comer, en qué van a trabajar y cómo vamos a poder elevar el nivel económico de los actuales y futuros habitantes, para poder obtener una estabilidad social al margen de continuas convulsiones?... ¿es conveniente prever una actuación dirigida hacia otra distribución de la población?... el crecimiento tan fuerte de las ciudades nos resulta agobiante y se presenta nuestra economía con solución deficitaria, pues las ciudades no han asimilado ordenadamente tan fuerte desarrollo, y así, los problemas de suburbios, transportes y anarquía general de construcciones están al día en todas nuestras ciudades. En este sentido el retrasarse en lo posible el crecimiento de las mayores ciudades y favorecer, en cambio, el desarrollo de los pueblos y ciudades pequeñas, es decir, de las entidades de población que ofrecen las ventajas esenciales de la vida urbana, sin perder un contacto fácil y natural con el medio rural, sería sin duda un beneficio social claro...”

“... unificación de pareceres y al establecimiento de criterios que puedan ser la base de la propaganda, y se obtiene una base de experiencia y conocimiento para, sobre los resultados de los planes provinciales, poder formar un diagnóstico, cada vez más precisos, de las necesidades urbanísticas nacionales...”

⁸⁴ Los Planes Provinciales son regulados en el artículo octavo de la Ley del Suelo de 1956, en el que se indica la estructura y documentación que deben integrarlos. El precepto señala:

“Los Planes provinciales comprenderán:

- a) Estudio informativo de la situación urbanística de la provincia;*
- b) Memoria que defina los principios y propósitos del Plan;*
- c) Ordenación de la estructura urbanística de la provincia;*
- d) Coordinación del Plan provincial con los Planes generales de la capital y de las poblaciones que tengan relevantes problemas de este orden;*
- e) Normas urbanísticas para la defensa de las comunicaciones, de la naturaleza, del paisaje, del medio rural y del patrimonio artístico de las poblaciones, así como para la edificación en todos los terrenos respecto de los cuales no hubiere planeamiento aprobado;*
- f) Justificación del Plan dentro del de ordenación social y económica; y*

La Jefatura Nacional de Urbanismo, conforme señala su Decreto fundacional de 22 de julio de 1949, tiene entre sus cometidos el propiciar la formulación de estos planes, en concreto en relación con los planes provinciales se le encomienda estimular la creación de las Comisiones Provinciales de Ordenación Urbana y asesorar su funcionamiento y la formación de los planes provinciales.

En la práctica se pusieron en marcha diversos planes provinciales aunque finalmente sólo tres fueron aprobados: el Plan Provincial de Barcelona (1963), el Plan Provincial de Guipúzcoa (1966) y el Plan Provincial de las Islas Baleares (1973).

2.2.3. Planes Comarcales

La tercera figura de planeamiento que recoge la Ley del Suelo de 1956, de ámbito supralocal, son los Planes Comarcales de Ordenación que nacen con la vocación de establecer las directrices urbanísticas para un ámbito superior al municipal, mediante la agrupación de varios municipios de la misma o de diversas provincias, como expresamente posibilitaba el artículo sexto. Este instrumento de planeamiento general, al igual que los planes municipales, están llamados a desarrollarse a través de planes generales y parciales de ordenación urbana y proyectos de urbanización, para su ejecución⁸⁵.

g) Programa de actuación para el desarrollo de Planes parciales, régimen del suelo y realización de las obras.”

⁸⁵ Por su parte, al igual que con los planes provinciales, la Ley del Suelo de 1956, señala pormenorizadamente en su artículo noveno las determinaciones que este instrumento debe contener.

“1. Los Planes generales de ordenación urbana municipal o comarcal contendrán estas determinaciones:

- a) División del territorio en zonas y destino de cada una según las necesidades del programa urbano;*
- b) Sistema de espacios libres, con descripción de los que se deban mantener, modificar o crear;*
- c) Situación de los centros urbanos representativos y edificios e instalaciones de interés público;*
- d) Trazado y características de la red general de comunicaciones e indicación de las que se hayan de conservar, modificar o crear; y*
- e) Delimitación del perímetro urbano, para la aplicación, fuera del mismo, de las normas sobre edificación en el suelo rústico.*

2. Los Planes generales se compondrán de los documentos siguientes:

- a) Información urbanística: planos, fotografías y explicaciones que muestre el estado del territorio y las condiciones en que se encuentran todos los elementos urbanos;*
- b) Memoria justificativa de la ordenación y de las etapas en que se prevé su realización;*

Destacan entre los Planes Comarcales, el de Barcelona del año 1953 que tiene su antecedente en el Plan de Ordenación Urbana de la ciudad y su área de influencia.

2.3. Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana

Tras casi veinte años desde su aprobación y aunque fuertemente elogiada por muchos autores, la realidad mostraba la escasa implantación que la Ley del Suelo de 1956 había tenido en la práctica, en la medida en que gran parte del territorio nacional seguía sin contar con el pretendido, y que constituía en esencia la finalidad de la norma, planeamiento urbanístico. Es ilustrativo, el hecho de que veinte años después de la aprobación de la ley, sólo el 7,5% del territorio nacional estaba planeado urbanísticamente⁸⁶.

La consecuencia fue que finalmente fue reformada por la Ley de 2 de mayo de 1975, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, la Ley del Suelo de 1975.

Apenas un año después y conforme a lo dispuesto en la Disposición Final Segunda de la Ley, fue aprobado el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, TR de la Ley del Suelo de 1976, norma que refunde los contenidos de la Ley del Suelo de 1975 y los no afectados de la Ley del Suelo de 1956.

-
- c) Planes de ordenación, a escala variable entre 1:2.000 y 1:10.000, según la dimensión del territorio, referidos a los extremos señalados en el párrafo anterior;*
 - d) Normas urbanísticas aplicables tanto a la edificación en las zonas urbanas como a las condiciones que han de regir en las rurales, señalando en éstas la unidad mínima de cultivo determinada, del modo previsto en la Ley de quince de julio de mil novecientos cincuenta y cuatro;*
 - e) Estudio económico-financiero que justifique la ponderación entre el criterio de planeamiento que se sustenta y las reales posibilidades económicas y financieras del territorio y población;*
 - f) Programa de actuación en períodos de cinco años, referente al desarrollo de los planes parciales, régimen del suelo y ejecución de las obras.”*

⁸⁶ Así lo recuerda ilustrativamente RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (1998), “Manual de Derecho Urbanístico”, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Madrid, cuando al referirse a la aparición de la Ley del Suelo de 1975 y la consecuente escasa implantación de su predecesora, la Ley del Suelo de 1956, “*veinte años después de la aprobación de la ley, sólo el 7,5% del territorio nacional estaba planeado urbanísticamente*”.

Sucesivamente se promulgaron tres Reglamentos de desarrollo de la ley: Reglamento de Planeamiento⁸⁷, Reglamento de Gestión Urbanística⁸⁸ y Reglamento de Disciplina Urbanística⁸⁹, que vinieron a completar el marco normativo.

A los efectos que ocupan, las principales aportaciones del nuevo texto son la creación de la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación y diferentes menciones expresas en el texto al término “ordenación del territorio”. La propia Exposición de Motivos justifica la modificación llevada a cabo, entre otros, por la necesidad de buscar solución a los problemas urbanísticos, anheladamente deseada por el pueblo español y sus instituciones sociales y políticas más representativas y a sentar las bases para una ordenación más racional y humana del territorio y de los asentamientos de población y una mejor conservación del patrimonio natural y cultural de España, al comenzar una época durante la que, en sólo treinta años, habrá que «urbanizar» más que en toda la Historia. La urgencia que este desafío entraña explica y justifica que, sin merma de aquellas expectativas y derechos que se estiman justa y verdaderamente adquiridos, sin soluciones de continuidad en el proceso de preparación de suelo urbanizado que en modo alguno se puede interrumpir y sin precipitaciones perturbadoras en punto a revisión y adaptación de los Planes a las previsiones de la ley, se procure la inmediata entrada en vigor de las nuevas normas y, sobre todo, de aquéllas más directamente encaminadas al rescate de plusvalías, a facilitar la ejecución de los Planes y a crear condiciones de vida cualitativamente mejores.

Los instrumentos de planeamiento que contempla la Ley, en la Sección primera de su Título primero, bajo la denominación “*planes territoriales*”, son:

- Plan Nacional de Ordenación.
- Planes Directores Territoriales de Coordinación.
- Planes Generales Municipales.
- Normas complementarias y subsidiarias del planeamiento.

Los dos primeros, el Plan Nacional de Ordenación y los Planes Directores Territoriales de Coordinación, constituyen sin duda los dos primeros instrumentos de ordenación territorial reconocida y definida como tal por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico.

2.3.1. Plan Nacional de Ordenación

⁸⁷ Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

⁸⁸ Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.

⁸⁹ Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio.

El objeto de este instrumento es, conforme señala el artículo séptimo, la determinación de las grandes directrices de ordenación del territorio, en coordinación con la planificación económica y social para el mayor bienestar de la población.

Su redacción se encomienda a los Organismos públicos y privados y Entidades Locales que se establezcan con Decreto, a propuesta de la Presidencia del Gobierno y a iniciativa del Ministerio de la Vivienda, siendo preceptiva la participación de la Organización Sindical y su aprobación es competencia de las Cortes.

Pese a la previsión expresa contenida en su Disposición Transitoria Quinta que establecía que en el plazo de un año, el Gobierno debía elaborar y remitir a las Cortes un proyecto de Bases de Plan Nacional de Ordenación en el que se delimitaran las directrices genéricas de la estructura urbanística y de la ordenación regional y planeamiento del territorio, y los múltiples intentos y esfuerzos que durante años se habían realizado para su realización, finalmente nunca llegó a aprobarse.

2.3.2. Planes Directores Territoriales de Coordinación

Como se apuntaba con anterioridad, una de las principales novedades de la Ley del Suelo de 1975, fue la incorporación de una nueva figura de planeamiento supramunicipal, denominada Planes Directores Territoriales de Coordinación.

La nueva figura no estuvo exenta de polémica desde el primer momento en la que se relacionaba su aparición al fracaso de los planes provinciales previstos por su antecesora y a la necesidad de evolución de la propia planificación del espacio hacia una planificación económica y de desarrollo regional⁹⁰.

⁹⁰ Así, autores como TERÁN, F. (1982), “Planeamiento urbano en la España contemporánea...”, op. cit, págs. 534-535, indica que “*La aparición de los planes directores de coordinación hay que verla, por una parte, relacionada con el fracaso de los planes provinciales de la ley de 1956, que desaparecerían en el nuevo texto, pero sobre todo con la evolución conceptual de la planificación económica y con la demanda de una cierta territorialización de aquella planificación. Así, junto con el objetivo de establecer las directrices para la ordenación urbanística, común con los anteriores planes provinciales, los nuevos planes directores determinarán también «el marco físico en el que han de desarrollarse las previsiones de la planificación económica y social y, en particular, las de la política de desarrollo regional», entendiéndose por marco físico lo que el propio proyecto llama «modelo territorial» cuya configuración se confía sobre todo a la delimitación de áreas para diversos usos, limitaciones, exigencias, protecciones, y al señalamiento y localización de las infraestructuras básicas. Era evidente el intento de acercar así, a través de esta figura de ámbito no determinado previamente, el planeamiento urbanístico tradicional, a la nueva planificación económica, ofreciéndolo para servir de instrumento a una nueva forma de entender la política de desarrollo regional, de acuerdo con el enfoque que se le daba a ésta en el III Plan de Desarrollo y a la ineludible necesidad de coordinación de competencias sectoriales, inconexamente incidentes sobre el territorio. Sobre este punto, que ya había manifestado su gravedad e importancia, el*

Su creación obedece, según se justifica en el texto de la propia ley, a la necesidad de “llenar el vacío existente en el Ordenamiento jurídico en orden a la conexión del planeamiento físico con el planeamiento socio-económico” y se conceptualiza en la Exposición de Motivos como una figura “ex novo” de ámbito espacial indeterminado a priori, y a los que se asigna, como misión fundamental, la de señalar las grandes directrices que han de orientar y coordinar la ordenación urbanística del territorio dentro de las previsiones de los Planes de Desarrollo y con la adecuada atención a los problemas del medio ambiente, y establecer el marco físico en el que han de desarrollarse coordinadamente las previsiones, localizables especialmente, de la planificación económica y social. A este respecto, se cuida la adecuada participación de organismos estatales y locales en la elaboración de los Planes Directores y se atribuye su aprobación, vinculante para todas las administraciones afectadas, al Consejo de Ministros.

El articulado de la ley se encarga de pormenorizar los caracteres principales del nuevo instrumento. Lo primero que se indica es el ámbito de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, PDTC, que, como determina el artículo sexto podrá ser supraprovincial, provincial o comarcal. El objeto de los PDTC es establecer, de conformidad con los principios de Plan Nacional de Ordenación y de la Planificación Económica y Social, y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los Planes y Normas a que afecte (artículo octavo uno).

Para la consecución de su objeto, se pormenorizan las determinaciones que deberán contener los PDTC, en el apartado dos del mismo artículo octavo, en el que se indican las siguientes:

- El esquema para la distribución geográfica de los usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo afectado.
- El señalamiento de las áreas en que se hayan de establecer limitaciones por exigencias de la defensa nacional, teniendo en cuenta la legislación específica en la materia o por otras razones de interés público.

proyecto montaba todo un complejo dispositivo en ausencia de un órgano de coordinación institucionalizado, implicando a todos los organismos de la administración interesados por razón de sus competencias en la preparación del plan. Esta debería estar coordinada por la Comisión Central de Urbanismo (que vuelve a ser definida con carácter amplísimamente interdepartamental) y, por último, la aprobación del plan se remitía al Consejo de Ministros, para asegurar así la posterior vinculación de todos los Ministerios a las previsiones establecidas. Como más tarde veremos, en esto, como en tantas otras cosas, el proyecto no hacía más que apuntar desesperadamente hacia soluciones de emergencia, a todas luces insatisfactorias e insuficientes.”

- Las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico artístico.
- El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, al abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía y otras análogas.

Además, se señala la necesidad de que estén integrados por los estudios que justifiquen la elección del modelo territorial, los planos, normas y programas que requiera su realización y las bases técnicas y económicas para el desarrollo y ejecución del propio Plan. Especialmente significativo resulta esto último, toda vez que por primera vez no sólo se conceptualiza o señala el objeto o el propósito que debe contener el plan sino que además se prevén los primeros mecanismos para la materialización y efectiva realización del plan en el territorio, mediante los estudios económicos en los que se contendrán las estimaciones económicas y plazos de ejecución de los programas y actuaciones previstas.

En relación con la competencia para la formulación, elaboración y aprobación de los PDTC, ésta queda definida en el artículo octavo bis, conforme a las siguientes reglas:

- La formación de los PDTC compete acordarla al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de la Vivienda⁹¹, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo, así como determinar los Organismos o Entidades que hayan de proceder a su redacción e intervenir en su elaboración y señalar su ámbito territorial y plazo en que han de quedar redactados.

Para el caso de PDTC cuyo ámbito afecte a la totalidad o parte de una provincia, las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares podrán encargarse de su redacción, bien a iniciativa propia o a petición de los respectivos Ayuntamientos.

- En la elaboración de los PDTC deben intervenir “en cualquier caso”, matiza el precepto, los Ministros de la Vivienda y de Planificación del Desarrollo, las Corporaciones y Entidades Locales o Entidades Urbanísticas Especiales afectadas que lo soliciten, y la Organización Sindical.

⁹¹ La propuesta del Ministerio de la Vivienda se efectuará por propia iniciativa o de otro Departamento ministerial, o a instancias de una Entidad Local o de una Entidad Urbanística Especial competente.

- Una vez redactado y antes de su aprobación, el Ministerio de la Vivienda deberá someterlo a un “*trámite de información pública o informe de las Corporaciones Locales*”, así como a Informe de los Departamentos ministeriales que no hubiesen intervenido en su elaboración y a los que pudiera interesar por razón de su competencia.
- La aprobación, la encomienda el precepto, al Consejo de Ministerios, a propuesta del de la Vivienda, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo⁹².

Es de destacar las vinculaciones que los PDTC originan para otros instrumentos. El artículo octavo tres, parte de una regla general, conforme a la cual las determinaciones preceptivas del Plan vinculan a la Administración y a los particulares para indicar seguidamente que las “acciones” previstas en los mismos se deben llevar a cabo por cada uno de los Departamentos ministeriales afectados en las materias de sus respectivas competencias.

En relación con las Corporación Locales cuyo ámbito territorial esté afecto a algún PDTC, se señala que, sin perjuicio de su inmediata entrada en vigor en aquéllas, deberán promover en el plazo máximo de un año la correspondiente acomodación a sus determinaciones, mediante la revisión de sus Planes Generales Municipales de Ordenación o Normas Complementarias o Subsidiarias del Planeamiento. Por su parte, para los Planes Generales Municipales que se redacten con posterioridad a la entrada en vigor de los PDTC, y encontrándose el territorio incluido en alguno de estos instrumentos, deberán redactarse conforme a las determinaciones y directrices establecidas en aquéllos y de forma coordinada con las previsiones de la planificación económica y social.

Sin embargo, poca implantación tuvo en la práctica, únicamente llegaron a elaborarse tres PDTC para Andalucía, Galicia y Aragón pero la inmediata constitución de las CCAA con la aprobación de la Constitución de 1978 y el cambio político de la

⁹² La Comisión Central de Urbanismo, encuadrada en el Ministerio de la Vivienda, se erige como el órgano consultivo superior en materia de planeamiento y urbanismo. Esta Comisión, presidida por el Subsecretario de la Vivienda, está integrada por representantes de los Departamentos ministeriales, Corporaciones Locales, Organización Sindical y hasta un máximo de cinco Vocales designados por el Ministro de la Vivienda entre personas de acreditada competencia en cualquiera de las especialidades propias del urbanismo. Además para el caso de someterse a su informe, la integran: los Presidentes de las Diputaciones Provinciales y los Alcaldes de las capitales de provincia y municipios de más de veinte mil habitantes afectados.

época hizo que finalmente quedaran en reales decretos de formulación que ni siquiera pasaron la fase de avance, ilustrativamente lo señala BENABENT, M.⁹³ al indicar:

Las Comunidades Autónomas afectadas por los PDTC no aceptaron que en aquellos momentos de constitución de las autonomías se pudiera desde la Administración Central imponer un modelo territorial con una participación subordinada de las mismas, más aún cuando la Constitución determinaba la competencia de esta materia como propia de las CC.AA. Los planes de Aragón y Asturias apenas arrancaron, el plan de Galicia alcanzó a la publicación de un documento de Avance y el de Andalucía produjo una voluminosa documentación informativa sin que llegara a formalizarse ningún documento para su tramitación administrativa.

La única experiencia de PDTC completada y que llegó a aprobarse de esta figura tuvo lugar en Andalucía, si bien dentro ya del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, con el Plan Director Territorial de Coordinación aprobado por Decreto 181/1988, de 3 de mayo.

En síntesis, y en base a lo analizado en las líneas precedentes se puede señalar que en España, la Ordenación del Territorio comienza a implantarse paulatinamente, y salvo concretas menciones que se aproximan a lo que a día de hoy es esta función pública, a partir de los años cincuenta con la promulgación de la Ley del Suelo de 1956 y la creación de figuras cuyo objeto es plasmar una ordenación del espacio superadora de los límites imperantes en el Urbanismo, sin embargo en sentido propio la primera mención que encontramos en nuestro ordenamiento jurídico al término Ordenación del Territorio se encuentra en la Ley del Suelo de 1975, reflejo sin duda de la importante conciencia que ya se tenía en esta época de esta política pública y que es la antesala, de la constatación definitiva de la Ordenación del Territorio con su plasmación en la Constitución de 1978.

⁹³ BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006), “La Ordenación del Territorio en España...”, op. cit, pág. 154.

3. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

3.1. Introducción

El proceso de implantación de esta función pública denominada Ordenación del Territorio, como se ha indicado en párrafos anteriores, no ha resultado fácil ni ha estado exenta de polémicas. Desde las primeras manifestaciones de implantación en niveles o escalas supralocales como política diferenciada, expresa y continuada, que aparece en el primer tercio del pasado siglo, lo que se produce casi simultáneamente en Europa y América del Norte, con una paralización en los años sucesivos motivado por los conflictos bélicos y que se reanuda en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial aunque se difumina largamente durante la dictadura hasta que la Ley del Suelo de 1975 la reimpulsa⁹⁴, han transcurrido varias décadas. Es con la aprobación de la Constitución Española de 1978 y su expresa inclusión en la misma, cuando por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico se reconoce el carácter de función pública diferenciada y materia autónoma de la Ordenación del Territorio.

En efecto, la Constitución Española al realizar el reparto de competencias, señala en su artículo 148.1.3º, al regular el entramado de materias sobre las que podrán asumir competencias las Comunidades Autónomas, “Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda”.

Por contra, ésta es la única mención que a lo largo de todo el texto constitucional encontramos sobre la materia en el que no se conceptualiza o define qué deba entenderse por tal o los objetivos cuya consecución debe perseguir esta nueva competencia. Esta cuestión fue en aquel momento objeto de fuertes críticas por numerosos autores que la entendían como una minimización por parte de la Constitución a la Ordenación del Territorio, entre ellos RIDRUEJO, J.A.⁹⁵, SÁENZ

⁹⁴ ZOIDO NARANJO, F., 1998. “Geografía y Ordenación del Territorio”. Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e historia, Barcelona, nº 16, Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, págs. 19-31.

⁹⁵ RIDRUEJO, J.A. (1983) “Ordenación territorial: de la teoría a la práctica”, en Curso de Ordenación del Territorio, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Fuenlabrada (Madrid), Servicio de Publicaciones COAM, págs. 101-102. Para este autor, tras la Constitución, por Ordenación del Territorio debía entenderse todo lo contenido en la Ley del Suelo en relación con los planes directores de coordinación, que es la única figura de planeamiento existente de naturaleza y contenido aproximados a lo que desde un punto de vista teórico, se entiende por Ordenación del Territorio.

DE BURUAGA, G.⁹⁶ o GONZÁLEZ HABA, J.L. y MARTÍNEZ DIEZ, R.⁹⁷, como recuerda BENABENT⁹⁸.

En sentido opuesto, cabría también entender que la intención del texto constitucional al no referirse a la Ordenación del Territorio más allá que de una manera meramente enunciativa o terminológica, encontrará su justificación, y atendiendo muy especialmente al momento histórico y las visitudes propias de la inminente constitución de las autonomías y los inherentes celos propios territoriales que ello originaba, en otorgar una mayor amplitud si cabe a las Comunidades Autónomas a fin de que fueran éstas las que definieran y conceptualizaran la materia en sus diferentes legislaciones y mediante el pertinente desarrollo.

3.2. Asunción de competencias en materia de Ordenación del Territorio por parte de las Comunidades Autónomas

Lo cierto es que, en virtud de la posibilidad otorgada por la Constitución, como sucedió con el resto de materias cuyas competencias se les posibilitaba que asumieran, todas las Comunidades Autónomas (CCAA) españolas sin excepción, en los años sucesivos a la aprobación de la Carta Magna y conforme a aquella facultad, comenzaron a asumir con carácter exclusivo la competencia en materia de Ordenación del Territorio a través de la aprobación de sus respectivos Estatutos de Autonomía con plenas potestades sobre la materia, reservándose con ello la potestad legislativa, reglamentaria y de ejecución.

⁹⁶ SAÉNZ DE BURUAGA, G. (1983) “Ordenación territorial y proceso autonómico”, Curso de Ordenación del Territorio, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Fuenlabrada (Madrid), Servicio de Publicaciones COAM, págs. 37-38. Entendía que el texto constitucional había contemplado la Ordenación del Territorio de manera restringida, minimizadora de lo que significó en la época de los sesenta e, incluso en la crisis de los setenta y señala que la ordenación territorial en España no es más que ordenación urbana, siquiera sea en los ámbitos que escapan propiamente al ámbito estricto de la ciudad.

⁹⁷ GONZÁLEZ HABA, J.L. y MARTÍNEZ DIEZ, R. (1980) “Ordenación territorial en una nueva situación”. Ciudad y Territorio nº 1, pág. 27. Estos autores van más allá y hablaban de la regresión sufrida por la Ordenación del Territorio como consecuencia de la aprobación de la Constitución, para estos autores ni se constituía como actividad sustantiva en el marco de los principios rectores de la política social y económica ni se constituye como una técnica planificadora al servicio del equilibrio territorial de las actividades productivas y los asentamientos poblacionales. De acuerdo con el texto constitucional, estos autores, indicaban que la Ordenación del Territorio podía concebirse “*como un instrumento de determinación de las vocaciones de las distintas partes del territorio y de la formulación de las grandes líneas del planeamiento infraestructural y de usos generales dentro de los distintos territorios autónomos. Ordenación del Territorio y Urbanismo serían prácticamente la misma cosa, diferenciándose únicamente en la escala de actuación*”.

⁹⁸ BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006), “La Ordenación del Territorio en España...”, op. cit, pág. 194.

Las más tempranas en asumir la competencia, que lo hicieron por la vía especial y de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 151 del texto constitucional, fueron Cataluña^{99 100} y País Vasco¹⁰¹, que de manera simultánea ya en el año 1979 aprobaban sus respectivas Leyes Orgánicas de Estatutos de Autonomía y asumían conjuntamente en el mismo título competencial y junto a la Ordenación del Territorio, incorporaban como competencia exclusiva, la ordenación del litoral, urbanismo y vivienda. A las que seguirían en 1981, Andalucía^{102 103}, Asturias¹⁰⁴,

⁹⁹ Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 306 de 22/12/1979).

Artículo 9.9 “*La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva en materia de Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*”.

¹⁰⁰ El vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, establece en su artículo 149.1 la competencia exclusiva en materia de Ordenación del territorio, así el referido precepto señala “*Corresponde a la Generalitat en materia de ordenación del territorio y del paisaje la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:*

- a) *El establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en los mismos.*
- b) *El establecimiento y la regulación de las figuras de planeamiento territorial y del procedimiento para su tramitación y aprobación.*
- c) *El establecimiento y la regulación de las figuras de protección de espacios naturales y de corredores biológicos conforme a lo previsto en el artículo 144.2.*
- d) *Las previsiones sobre emplazamientos de las infraestructuras y los equipamientos de competencia de la Generalitat.*
- e) *La determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental.”*

¹⁰¹ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía del País Vasco (BOE núm. 306 de 22/12/1979).

Artículo 10.31 “*La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*”

¹⁰² Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía (BOE núm. 9 de 11/01/1982).

Artículo 13.8 “*La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva en materia de Política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*”.

¹⁰³ En la actualidad el vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, establece la competencia exclusiva de la CCAA en su artículo 56.5 al señalar “*Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que incluye en todo caso el establecimiento y regulación de las directrices y figuras de planeamiento territorial, las previsiones sobre emplazamientos de infraestructuras y equipamientos, la promoción del equilibrio territorial y la adecuada protección ambiental*”.

Cantabria¹⁰⁵ y Galicia¹⁰⁶, todas ellas al ser comunidades litorales, asumiendo idéntica literalidad a sus predecesoras, esto es, asumían conjuntamente la competencia en ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. Sólo un año más tarde, en 1982, lo hacían de igual manera las comunidades de Aragón^{107 108}, Canarias¹⁰⁹, Castilla-La Mancha¹¹⁰, La Rioja¹¹¹, Murcia¹¹², Navarra¹¹³ y la Comunidad Valenciana^{114 115}.

¹⁰⁴ Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (BOE núm. 9 de 11/01/1982).

Artículo 10.1.3 “*El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en materia de Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*”.

¹⁰⁵ Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Cantabria (BOE núm. 9 de 11/01/1982).

Artículo 24.3 “*La Comunidad Autónoma de Cantabria tiene competencia exclusiva en materia de, que serán ejercidas en los términos dispuestos en la Constitución, Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*”.

¹⁰⁶ Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia (BOE núm. 101 de 28/04/1981).

Artículo 27.1.3 “*En el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva en materia de Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*”.

¹⁰⁷ Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE núm. 195 de 16/08/1982).

Artículo 35.7 “*Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”.

¹⁰⁸ El vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, recoge en idéntico sentido la competencia exclusiva de la CCAA, al señalar en su artículo 71.8ª “*En el ámbito de las competencias exclusivas, la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la función ejecutiva y el establecimiento de políticas propias, respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de Ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental*”.

¹⁰⁹ Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE núm. 195 de 16/08/1982).

Artículo 30.15 “*La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las normas del presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en materia de Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*”.

¹¹⁰ Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (BOE núm. 195 de 16/08/1982).

Idéntico camino siguieron las últimas cuatro comunidades en acceder a su autonomía, aquéllas que lo hicieron en el año 1983, Baleares^{116 117}, Castilla y León¹¹⁸, Extremadura^{119 120} y Madrid¹²¹.

Artículo 31.1.2ª “*La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha asume la competencia exclusiva en Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”.

¹¹¹ Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de La Rioja (BOE núm. 146 de 10/07/1982).

Artículo 8.1.16 “*Corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en materia de Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”.

¹¹² Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (BOE núm. 146 de 19/06/1982).

Artículo 10.1.2 “*Corresponde a la Comunidad de la competencia exclusiva en materia de Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*”.

¹¹³ Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra (BOE núm. 195 de 16/08/1982).

Artículo 44.1 “*Navarra tiene competencia exclusiva en materia de Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”.

¹¹⁴ Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE núm. 164 de 10/07/1982).

Artículo 49.1.9ª “*La Generalitat tiene competencia exclusiva en materia de Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*”.

¹¹⁵ Por su parte, el vigente Estatuto de Autonomía, Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, mantiene idéntico tenor literal y lo regula en el mismo precepto, artículo 49.1.9ª.

¹¹⁶ Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares (BOE núm. 51 de 01/03/1983).

Artículo 30.3 “*La Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución, en materia de Ordenación del territorio, incluyendo el litoral, el urbanismo y la vivienda*”.

¹¹⁷ Idéntico precepto y tenor tiene en su vigente Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

¹¹⁸ Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE núm. 52 de 02/03/1983).

Artículo 7.1.6º “*La Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en materia de Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”.

Precisamente Extremadura, es la única de las diecisiete Comunidades Autónomas que opta por regular de manera independiente la competencia exclusiva que la comunidad ostenta en Ordenación del Territorio.

3.3. Desarrollo normativo en Ordenación del Territorio en las distintas Comunidades Autónomas

En base a la atribución anterior, las diferentes Comunidades Autónomas comenzaron paulatinamente a legislar sobre la materia. La colmatación de las diferentes legislaciones en todas las Comunidades Autónomas, no fue desde luego no fue un proceso rápido ya que desde que comenzó en el año 1983 con la aprobación de la primera ley autonómica en Ordenación del Territorio, la Ley 23/1983, de Política Territorial de Cataluña hasta la última, la Ley 15/2001, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, habían transcurrido casi dos décadas.

Este dato refleja la dificultad que, desde sus comienzos ha tenido la implantación de la Ordenación del Territorio en nuestro país, sólo para establecer el marco normativo completo se precisaron veinte años lo que sin duda ya aventuraba lo que en la actualidad se puede afirmar, la lentitud que su real implantación en el territorio tiene y más si se trata de encontrar las ansiadas consecuencias que no son más que el objetivo de esta función. En efecto, el establecimiento del marco normativo entendido como el primer paso en la implantación de esta función pública, duró casi dos décadas y esta misma tendencia se observa en la sucesiva tramitación y aprobación durante años de los diferentes instrumentos de ordenación territorial, proceso que continúa a día de hoy y que podría ser entendido como el segundo paso en este largo proceso, situación en la que en líneas generales se encuentran en la actualidad las distintas Comunidades

¹¹⁹ Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Extremadura (BOE núm. 49 de 26/02/1983).

Artículo 9.1.32 “*La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencia exclusiva en materia de Ordenación del territorio.*”

¹²⁰ De idéntica manera se regula en el artículo 9.1.32 del vigente Estatuto de Autonomía aprobado mediante la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

¹²¹ Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (BOE núm. 51 de 01/03/1983).

Artículo 26.1.1.4 “*La Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en materia de Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”.

Autónomas y que, por desgracia, parece que aún quedan unos años para su colmatación, lo que tendrá lugar con la aprobación de los instrumentos previstos en las diferentes normas y la terminación del mapa nacional con, al menos, los diferentes instrumentos de planificación regional de todas las Comunidades Autónomas.

Es cierto, y no debe obviarse tal dato, que al no disponer nuestro país de una previa base normativa de en materia de ordenación territorial, ello tiene una doble consecuencia, por un lado las Comunidades Autónomas tenían una amplia libertad para regular y establecer las bases de esta política pública sobre la que además ostentaban la plena competencia para proceder en tal sentido, pero por otro lado en su lectura negativa, y ello podría justificar en cierta medida la demora en su regulación, las Comunidades Autónomas se encontraron con un “papel en blanco” o “competencia sin contenido” sobre la que tenían que empezar no sólo a regular sino a, y con carácter previo, analizar el sentido que iban a dar a dicha competencia y las bases sobre la que sustentarla, coincidiendo todo ello en el tiempo con el desarrollo legislativo de otras tantas materias que habían asumido simultáneamente, y con la necesidad de integrarla por el carácter transversal de la misma con otras competencias sectoriales sobre las que en mayor o menor medida iba a producir afecciones, todo ello sin una hoja de ruta coincidente que hubiese venido dada por una ley de bases de haberse reservado el Estado potestad o, al menos, la preexistencia de un antecedente normativo en nuestro país¹²². Nada de esto sucedió, a lo que se sumó el hecho de que no terminase de ser por algunos bien entendida en toda su amplitud o considerada como una política prioritaria, todo ello coadyuvó a la demora en la colmatación del marco normativo en la España de las autonomías.

Si se tiene en cuenta además, que tanto la legislación como la planificación territorial son necesariamente dinámicas y que deben adecuarse a las cambiantes realidades tanto legislativas como territoriales, ello no hace más que ralentizar si cabe un proceso ya de por sí lento.

A lo anterior, se suma el diferente ritmo de cada autonomía, lo que se pone de manifiesto ya en la conformación del marco legislativo, un claro ejemplo se encuentra en cómo mientras algunas Comunidades Autónomas aun carecían de normativa al respecto, otras como Madrid o Navarra, empezaban a sustituir las primeras normas aprobadas por otras más recientes.

Por su parte, la forma de legislar no es unánime en todas las Comunidades Autónomas; así mientras unas optaron por llevar una regulación con carácter autónomo e independiente de la competencia territorial, en otras Comunidades Autónomas nos

¹²² Tal fue el caso, y dejando a salvo las diferencias, del Urbanismo con la Ley del Suelo de 1976 y posteriormente con el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de 1992.

encontramos con el mismo instrumento legal para regular conjuntamente la ordenación del territorio y el urbanismo en el ámbito de su comunidad. Esta tendencia parece estar determinada por la época de su aprobación, las primeras normas publicadas regulaban la Ordenación del Territorio de manera independiente, es el caso de las leyes promulgadas en Cataluña (1983), Madrid (1984), Asturias (1987), Valencia (1989), País Vasco (1990), Murcia (1992), Aragón (1992), Andalucía (1994), Navarra (1994) o Galicia (1995), por el contrario las leyes publicadas a partir del año 1998¹²³, la tendencia mayoritaria parece orientada a la regulación conjunta con otras materias, en su mayor parte con el urbanismo, cuyo ejemplo lo encontramos en las legislaciones de Castilla-La Mancha (1998), La Rioja (1998), Cantabria (2001) o Extremadura (2001), pero también como la legislación canaria que opta por conjugarla con su normativa sobre espacios naturales. Si bien, como se señalaba, la tendencia no es unánime, en esta etapa otras Comunidades continúan legislando de manera independiente, es el caso de Baleares o Castilla-León.

Esta evolución en la forma de conformar el marco legislativo y su regulación conjunta en la mayoría de los casos con el Urbanismo encuentra en cierta medida su justificación en la irrupción de la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, sobre la atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia en materia de legislación Urbanística¹²⁴.

Desde que en 1978, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, se recogiera la Ordenación del Territorio con carácter propio e independiente por la Carta Magna, optando por que fuese una competencia autonómica, hasta nuestro días, se ha acudido a un largo y tendencioso proceso para crear las bases jurídicas necesarias a la vez que precisas sobre las que desarrollarse la ordenación territorial.

Dentro de la autonomía de las Comunidades Autónomas para legislar la materia podría decirse que se ha acudido a diecisiete escenarios distintos, tanto por la prontitud o tardanza en legislar como por la forma de hacerlo, la regulación de la competencia, el carácter más normativo o directivo conferido a los diversos instrumentos de planificación e incluso por la propia terminología empleada.

¹²³ Salvo Madrid, primera comunidad que opta ya en el año 1995, con la publicación de la segunda ley en materia de Ordenación del Territorio, por regularla de forma conjunta con el Urbanismo.

¹²⁴ Algunos autores como FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M., SANTIAGO RAMOS, J. (2005) “Los Planes de Ordenación del Territorio como instrumentos de cooperación”, Boletín de la A.G.E. Nº 39, pág. 90, señalan el cambio de rumbo que en la forma de legislar de las Comunidades Autónomas, entendido por tal la tendencia a legislar conjuntamente el Urbanismo y la Ordenación del Territorio, desde la promulgación del citado fallo del Tribunal Constitucional.

A continuación se relacionan las primeras leyes aprobadas por cada una de las Comunidades Autónomas españolas en materia de Ordenación del Territorio:

Leyes originarias en Ordenación del Territorio aprobada por las Comunidades Autónomas.

<u>CCAA</u>	<u>Norma</u>
Andalucía	Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía ¹²⁵ .
Aragón	Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón ¹²⁶ .
Asturias	Ley del Principado de Asturias 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial ¹²⁷ .
Baleares	Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial ¹²⁸ .
Canarias	Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias ¹²⁹ .
Cantabria	Ley 7/1990, de 30 de mayo, de Ordenación del Territorio de Cantabria ¹³⁰ .
Castilla-La Mancha	Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha ¹³¹ .
Castilla León	Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León ¹³² .

¹²⁵ Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 8, de 22/01/1994.

¹²⁶ Boletín Oficial de Aragón núm. 142, de 7/12/ 1992.

¹²⁷ Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 86, de 14/04/1987.

¹²⁸ Boletín Oficial del Estado núm. 115, de 14/05/1987.

¹²⁹ Boletín Oficial de Canarias núm. 61, de 14/05/1999.

¹³⁰ Boletín Oficial del Estado núm. 17, de 19/01/1991.

¹³¹ Boletín Oficial del Estado núm. 180, de 29/07/1998.

Cataluña	Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial ¹³³ .
Extremadura	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura ¹³⁴ .
Galicia	Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia ¹³⁵ .
La Rioja	Ley 19/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja ¹³⁶ .
Madrid	Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid ¹³⁷ .
Murcia	Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia ¹³⁸ .
Navarra	Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo ¹³⁹ .
País Vasco	Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco ¹⁴⁰ .
C. Valenciana	Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio ¹⁴¹ .

¹³² Boletín Oficial del Estado núm. 59, de 10/03/1998.

¹³³ Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 1.317, de 30/11/1983.

¹³⁴ Boletín Oficial del Estado núm. 31, de 5/02/2002.

¹³⁵ Boletín Oficial del Estado núm. 11, de 12/01/1996.

¹³⁶ Boletín Oficial del Estado núm. 163, de 9/07/1998.

¹³⁷ Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 143, de 16/06/1984.

¹³⁸ Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 189, de 14/08/1992.

¹³⁹ Boletín Oficial del Estado núm. 209, de 1/09/1994.

¹⁴⁰ Boletín Oficial del País Vasco núm. 131, de 3/07/1990.

¹⁴¹ Boletín Oficial del Estado núm. 191, de 11/08/1989.

El devenir de los diferentes marcos legislativos inicialmente establecidos por las Comunidades Autónomas en Ordenación del Territorio ha seguido una evolución sustancialmente distinta. A grandes rasgos, y al objeto de comparar las legislaciones iniciales con las vigentes en la actualidad, pueden distinguirse dos grandes grupos: aquellas Comunidades Autónomas, las menos, que mantienen sus textos originarios sobre los que han ido realizando sucesivas modificaciones y, otras tantas Comunidades Autónomas que han optado por establecer nuevos marcos legislativos, derogando las iniciales leyes aprobadas.

En el primer grupo, se incluyen Andalucía cuya Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio, y pese a diversas modificaciones acaecidas durante sus más de dos décadas de vigencia, continúa siendo el marco legislativo de referencia en la comunidad, en similar sentido, Castilla y León y Cataluña, que mantienen vigentes sus originarias normas, la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León y la Ley 23/1983, de 21 de noviembre de Política Territorial, respectivamente, en ambos casos con las respectivas adaptaciones fruto de diferentes modificaciones. Igualmente, Extremadura, la última comunidad en conformar su marco legislativo territorial, mantiene vigente su Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. También Galicia, aunque en este caso, optando por establecer de manera independiente su competencia en política territorial de otras materias, mantiene en su vigencia, la originaria Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia. En idéntico sentido, País Vasco mantiene vigente la primera ley que en materia de Ordenación del Territorio aprobó la comunidad, la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio de País Vasco.

Canarias, aunque también debe incluirse en este primer grupo de comunidades que han optado por mantener vigentes sus originarias leyes dictadas en desarrollo de su competencia legislativa en Ordenación del Territorio, es preciso concretar diversas cuestiones. En primer lugar, en esta comunidad, aunque su primera ley de Ordenación del Territorio no ve la luz hasta el año 1999, con la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, se trata de la única comunidad que con carácter previo a aquella optó por legislar de manera independiente sobre planificación territorial en sentido estricto, así su primer texto normativo en materia de Ordenación del Territorio es la Ley 1/1987, de 13 de marzo, de Planes Insulares de Ordenación. Destacar también la escasa vigencia de la Ley 9/1999, que tras sólo un año de vigencia, y como ya preveía su Disposición Final Primera, procedió a refundirla junto con la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias, promulgando el vigente Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias. En dicho cuerpo legal, y pese a que no se recoja en su propia nomenclatura, también incorpora la potestad legislativa de la comunidad para legislar en materia de Urbanismo. Canarias se instituyen con ello, en la primera comunidad

española en refundir en un mismo cuerpo legal sus competencias en Ordenación del Territorio, Espacios Naturales y Urbanismo.

Entre las segundas, aquéllas que han procedido a revisar su primer marco normativo en Ordenación del Territorio, promulgando nuevas leyes, se encuentra la comunidad de Aragón, que ya en el año 2009 derogó la Ley 11/1992 que vino a ser sustituida por la Ley 4/2009, de 22 de junio, y que de manera reciente en el año 2015, ha optado por llevar a cabo una tarea refundidora, aprobando el Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, en el que además de incluir las disposiciones legislativas contenidas en la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón y las diversas modificaciones de la misma¹⁴², incluye la Ley 8/2011, de 20 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorio de montaña. También Asturias, tras su inicial Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorio, optó en el año 2002 por desarrollar conjuntamente su competencia en Urbanismo y Ordenación del Territorio, promulgando la Ley 3/2002, de 19 de abril, finalmente en el año 2004, fueron derogados ambos, y sustituidos por el vigente Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, de texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que se vería desarrollado tres años más tarde, con la promulgación del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, el Decreto 278/2007. Baleares por su parte, aunque mantuvo su intención de legislar con carácter independiente la Ordenación del Territorio de otras materias afines, también optó por, tras trece años de vigencia, derogar su primigenia Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación del Territorio, que fue sustituida por la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación del Territorio, texto legal que tras diferentes revisiones continúa vigente en el año 2016.

También Cantabria, sustituyó su primera Ley 7/1990, de 30 de mayo, de Ordenación del Territorio de Cantabria, por otra más reciente en el año 2001, en la que además de derogar la primera también derogaba diversas leyes aprobadas hasta ese momento en desarrollo de su competencia para legislar sobre urbanismo¹⁴³ y optando desde ese momento, por incorporar conjuntamente en el nuevo texto legal sus competencias en Ordenación del Territorio y Urbanismo, promulgando la Ley 2/2001,

¹⁴² Ley 8/2014, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, además del Acuerdo del Gobierno de Aragón, de fecha 8 de febrero de 2011 por el que se modifica el anexo de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.

¹⁴³ En concreto, la Ley 4/1992, de 24 de marzo, sobre Constitución de Reservas Regionales de Suelo y otras Actuaciones Urbanísticas Prioritarias, Ley 9/1994, de 29 de septiembre, de Usos del Suelo en el Medio Rural y Ley 1/1997, de 25 de abril, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbanística.

de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo en Cantabria, ley que tras diversas modificaciones y revisiones persiste en su vigencia.

En el caso de Castilla-La Mancha, ha procedido en dos ocasiones a sustituir y actualizar su marco legislativo en ordenación territorial, de esta forma a su primera Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividades Urbanística, sucedería el Decreto legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que sea prueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del territorio y de la Actividad Urbanística, y posteriormente en el año 2010, el vigente, Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, con idéntico título a su predecesor. En el caso de la comunidad de La Rioja, tras dictar la Ley 19/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, optó por una adaptación de su marco normativo, al amparo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo y en el marco de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones y tras diversas modificaciones, decidió adecuar su marco legislativo a las novedades acaecidas tanto en el ordenamiento jurídico urbanístico como en materia de Ordenación del Territorio, aprobando su vigente Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. Madrid, fue una de las primeras comunidades en sustituir su primera Ley de Ordenación Territorial, Ley 10/1984, de 30 de mayo, cuando todavía ni siquiera habían promulgado normativa algunas Comunidades Autónomas, por la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial Suelo y Urbanismo, ley que continua vigente en la actualidad si bien sólo parcialmente ya que la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid derogó gran parte de su articulado¹⁴⁴, sin que hasta el momento se haya promulgado un nuevo marco legislativo que lo sustituya.

La Región de Murcia es otro de los ejemplos de comunidades que han optado por revisar su marco legislativo territorial, tras su primera Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, norma que fue prácticamente derogada en su totalidad¹⁴⁵ por la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia y que sería años más tarde derogada por el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia y cuyo objeto vino dado por la regularización, aclaración y armonización de las diferentes modificaciones que desde su promulgación había tenido la Ley 1/2001. Tras una década de vigencia, recientemente ha visto la luz la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, que se configura como el vigente marco legislativo territorial de la comunidad,

¹⁴⁴ En vigor únicamente los Títulos II, III y IV de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de Madrid.

¹⁴⁵ De los seis títulos más el Título Preliminar que integraban el texto original de la Ley 4/1992, de 30 de julio, la Ley 1/2001, de 24 de abril, derogó el Título preliminar y los Títulos I, II, III, IV y V, dejando vigente el Título VI “Protección de los espacios naturales”, título que mantiene su vigencia.

derogando su antecesora e incluyendo en su nomenclatura junto al Urbanismo, la Ordenación del Territorio, materias que son reguladas conjuntamente.

La comunidad foral de Navarra apostó, desde su primera ley promulgada en Ordenación del Territorio, por regular esta competencia junto con la competencia en Urbanismo, promulgando su Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, ley que incluso fue objeto de desarrollo reglamentario un año después con la aprobación del Decreto Foral 85/1995, de 3 de abril, Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1994. Posteriormente, este marco normativo fue sustituido por la vigente Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. De similar manera, la Comunidad Valenciana ha contado desde que asumiera la competencia en Ordenación del Territorio en el año 1982, con tres cuerpos normativos en los que paulatinamente ha ido incorporando para su regulación conjunta con la Ordenación del Territorio otras materias, así a la primera Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio, sucedería quince años después, la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, que a su vez fue derogada por la vigente Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana. Esta ley constituye todo un logro en el ámbito comparado de nuestro país, toda vez que por primera una Comunidad Autónoma ha apostado por regular junto a la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, en un mismo cuerpo normativo, el Paisaje.

Normativa vigente en Ordenación del Territorio en las Comunidades Autónomas.

CCAA	Norma
Andalucía	Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía.
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 ¹⁴⁶ .
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 ¹⁴⁷ .

¹⁴⁶ Boletín Oficial de Aragón núm. 225, de 20/11/2015.

¹⁴⁷ Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 97, de 27/04/2004.

Baleares	Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación del Territorio ¹⁴⁸ .
Canarias	Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias ¹⁴⁹ .
Cantabria	Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo en Cantabria ¹⁵⁰ .
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 ¹⁵¹ .
Castilla y León	Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
Cataluña	Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial.
Extremadura	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.
Galicia	Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia.
La Rioja	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja ¹⁵² .
Madrid	Ley 5/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo ¹⁵³ .
Murcia	Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia ¹⁵⁴ .

¹⁴⁸ Boletín Oficial del Estado núm. 17, de 19/01/2001.

¹⁴⁹ Boletín Oficial de Canarias núm. 60, de 15/05/2000.

¹⁵⁰ Boletín Oficial de Cantabria núm. 128, de 4/07/2001.

¹⁵¹ Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 97, de 21/05/2010.

¹⁵² Boletín Oficial de La Rioja núm. 59, de 4/05/2006.

¹⁵³ Boletín Oficial del Estado núm. 186, de 5/08/1995.

Navarra	Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanismo ¹⁵⁵ .
País Vasco	Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.
C. Valenciana	Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana ¹⁵⁶ .

Además de las leyes propiamente territoriales en sentido propio, las diferentes Comunidades Autónomas han ido paulatinamente desarrollando todo un cuerpo normativo en materia de Ordenación del Territorio, de manera que las anteriores se han complementado en algunos casos con desarrollos reglamentarios de las propias leyes y en otros, con las normas con la que se han ido aprobando los propios instrumentos de planificación territorial, a las que se suman otro conjunto de normas que han ido aprobando las diferentes comunidades para la consecución de sus objetivos en política territorial.

Se sigue a día de hoy acudiendo a numerosas modificaciones de los iniciales textos legislativos que intentan adecuarse a las circunstancias cambiantes, a las nuevas necesidades o, simplemente, a la reformulación de sus iniciales objetivos y propuestas. Todo ello es preciso a la vez que necesario, pero debe acaecer no de manera independiente o estancada sino paulatina al desarrollo de las normas, lo que necesariamente viene dado por la formulación y aprobación de los instrumentos territoriales y no sólo eso, sino también y lo que resulta de mayor importancia, la implantación de los mismos en el territorio. Es necesario avanzar, habrá que reformular, adaptar, modificar las normas, pero avanzando hacia la real y efectiva aplicación práctica de las políticas territoriales en el territorio.

¹⁵⁴ Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 77, de 6/04/2015.

¹⁵⁵ Boletín Oficial del Estado núm. 13, de 15/01/2003.

¹⁵⁶ Diario Oficial de la Comunitat Valenciana núm. 7329, de 31/07/2014.



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

CAPÍTULO 3.- PRESENTE DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

1. INTRODUCCIÓN

La evolución histórica y los antecedentes analizados en los capítulos precedentes, forjan sin duda lo que a día de hoy se entiende por Ordenación del Territorio. Tras un largo período de formación y conformación, y la necesidad de encontrar su propia identidad aun cuando materia transversal, como es el caso del Urbanismo como lo prueba nuestra propia legislación que en algún momento le confirió un tratamiento conjunto pero residual y al margen de aquélla, a día de hoy la Ordenación del Territorio es indudablemente una materia con sustantividad, sólo a partir de este momento, que en nuestro país coincide con su mención en el texto constitucional de 1978, se puede afirmar que empieza a desarrollarse y a implantarse.

El hecho de que haya sido considerada una competencia encomendada a las Comunidades Autónomas, hace que a partir de ese momento, sean éstas las que tengan encomendada la función de desarrollarla, pero debe insistirse en que en ese momento, década de los ochenta del pasado siglo, se había dado un paso importante ya que al menos en lo esencial la Ordenación del Territorio como tal ya estaba incorporada a nuestro acervo y existía la base jurídica necesaria sobre la que empezar a desarrollarla e implantarla en los diferentes territorios.

A distinto ritmo, con diferentes vocablos, que en esencia se refieren a lo mismo, e incluso con perspectivas diversas, la Ordenación del Territorio comienza poco a poco a surgir, lo que tiene lugar necesariamente en un primer momento a través de la planificación territorial. Creado el ordenamiento jurídico en el que sustentarse, comienza un largo camino que aún a día de hoy continua mediante la formulación, tramitación y aprobación de los planes territoriales. Es difícil precisamente por ser una competencia autonómica, y en consecuencia tener diecisiete escenarios distintos, tantos como Comunidades Autónomas existen en nuestro país, establecer unas afirmaciones generales, por ello se hace necesario conocer y analizar qué y cómo se está desarrollando la Ordenación del Territorio en cada una de ellas, sólo así se podrá disponer de unas conclusiones sobre el momento en que se encuentra en el contexto español y, a partir de lo anterior, analizar y, en su caso, replantear la situación, para avanzar hacia lo que en esencia justifica el presente trabajo: la gestión territorial.

2. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Cuando se habla de Urbanismo, se parte de la idea preconcebida de que se encuentra integrada por diversas etapas, una primera fase de planeamiento en el que se define un modelo de ciudad y conforme a éste y para su consecución, se clasifica el suelo, se establecen el conjunto de sistemas generales o locales y se preserva del proceso urbanizador aquellas partes que bien no está previsto su desarrollo por no obedecer al modelo propuesto o las que por determinados condicionantes deben quedar al margen del mismo. Esa primera etapa, y aún con el riesgo de incurrir en la generalidad, es lo que se conoce como fase de planeamiento o planificación y que culminará con la aprobación del Plan General de Ordenación Urbanística, en cuanto norma que a partir de ese momento, el de su aprobación, regulará el desarrollo de la ciudad para la consecución de un modelo preestablecido. Ahora bien, a nadie escapa que de bien poco o nada habrá servido el largo proceso que la plasmación del planeamiento conlleva en cualquier pueblo o ciudad si no se pone en práctica, si no se aplica, de ahí la importancia de la etapa de gestión o ejecución, que es la que realmente tiene encomendada la función de hacer realidad lo que en principio no es más que un conjunto de propuestas, con carácter normativo por el documento en el que se sustenta, pero aun así un conjunto de planos, de trazados y de normas que en sí mismo y por el simple hecho de existir no implican mayores consecuencias sobre la ciudad que vienen a ordenar. Inexorablemente unidas quedan por tanto ambas etapas de planeamiento y ejecución dentro del Urbanismo, y sólo cuando sea necesario modificar el modelo propuesto o bien cuando por la ejecución de las propuestas de planeamiento, y sin perjuicio de otras razones que pueden llevar a ello, se procede a revisar el planeamiento, a modular el modelo inicial, a crear un nuevo modelo capaz de resolver las necesidades del espacio que regula.

El ejemplo expuesto es, en lo sustancial y en lo que aquí interesa, muy análogo a lo que sucede cuando se habla de Ordenación del Territorio lo cual no es desproporcionado ya que no debe obviarse que ambas materias tienen como nexo común la ordenación de un espacio dado, con muchos matices, por la dimensión espacial del mismo, los propios objetivos que persigue o los principios por los que rige, pero en lo elemental se parte de una premisa muy similar.

La Ordenación del Territorio, comienza propiamente en nuestro país con la declaración contenida en la Constitución donde, y pese a sólo mencionarse una vez, pasa a ser considerada una competencia más, otra de tantas materias o política públicas que se deben regular, junto a las tradicionales como carreteras, medio ambiente o urbanismo. A partir de ese momento, ninguna Comunidad Autónoma duda en asumirla como propia, sin obviar las razones puramente prácticas y la tendencia a asumir todo aquello que fuera posible por el momento histórico en el que se produce, lo cierto es que

a distinto ritmo se comienza a regular la materia, a crear las “reglas de juego” antecesoras y necesarias para su implantación. Como se refería con anterioridad, el hecho de que las protagonistas, a partir de este momento, sean las Comunidades Autónomas, hace que se prolongue en el tiempo cualquier afirmación sobre las mismas. Cuando se hace referencia por ejemplo a la existencia de un cuerpo normativo o jurídico completo de la Ordenación del Territorio en nuestro país, y para hacer la afirmación anterior, es preciso esperar pacientemente casi veinte años, cada Comunidad tiene sin duda unas prioridades y especialidades que marcan los tiempos, así que hasta que no se aprueba el último texto normativo no puede entenderse completo el proceso.

En idéntico sentido, ocurre en la actualidad, en la que superada la creación del cuerpo normativo, se pasa a la fase de planificación en la que actualmente se encuentra y se repite la experiencia anterior donde los tiempos difieren sustancialmente, así mientras algunas Comunidades Autónomas tienen concluida esta etapa, otras se encuentran en una fase más inicial e incluso, en algún caso, aún no se ha dado comienzo.

Este proceso no es desde luego rápido, serán necesarios aún algunos años para culminar esta etapa o fase de la Ordenación del Territorio. Así, cuando se afirma que la parte de la Ordenación del Territorio que mayor desarrollo ha tenido ha sido la programación o planificación territorial, hay que señalar los matices que encuentran su fundamento más próximo en una cuestión temporal, en su propio carácter joven.

No obstante, la Ordenación del Territorio no está únicamente formada por la planificación territorial, sino que dicha etapa debe entenderse como la primera fase, necesaria para poder desplegar sus fines. La Ordenación del Territorio está y debe estar integrada por una segunda etapa que bien podría denominarse “gestión territorial” y a la que se hará referencia en otro capítulo del presente con mayor detenimiento. De hecho, debe partirse del entendimiento de la planificación territorial como el instrumento previo y preciso para materializar las políticas territoriales, pero esto sólo será posible a través de la gestión de esa previa planificación territorial, lo que en síntesis ya se exponía al hacer referencia al Urbanismo.

Como se ha señalado, hasta el momento las distintas regulaciones autonómicas y acciones llevadas a cabo se han centrado en la planificación territorial, debe entenderse que ello ha sido originado por su carácter reciente y joven¹⁵⁷, de esta manera tanto las

¹⁵⁷ Coincidiendo con lo que aquí señalamos, se pronunciaba recientemente CRUZ VILLALÓN, J. para quien la falta de ejecución y gestión de los planes lejos de ser la consecuencia del fracaso de las políticas territoriales como se ha apuntado por algunos autores, es fruto de un orden cronológico de la propia competencia y de su juventud, estamos ante una función pública que no se ha afianzado aun y a la que falta un importante camino por recorrer. En esta línea, señala “*En líneas generales puede afirmarse que queda un largo camino por recorrer en la gestión de las propuestas realizadas, donde por una parte la*

regulaciones de la materia como las acciones llevadas a cabo por las diferentes CCAA han estado orientadas en este sentido.

No obstante, el transcurso del tiempo, han pasado más de treinta años desde que la competencia fuese asumida por las diferentes CCAA a través de sus Estatutos de Autonomía y la falta de eficacia práctica, hacen necesario un reajuste de la materia así como su reorientación y avance hacia la gestión y puesta en marcha de las políticas que, en la mayoría de los casos, se encuentra ya perfectamente definidas en los distintos instrumentos.

En sentido propio, resultaría impensable en tramitar y aprobar un instrumento de planeamiento urbanístico y dejarlo sin ejecutar, planear el modelo de ciudad y no llevarlo a la práctica, como se indicaba los términos planeamiento y ejecución van inexorablemente unidos y es desde el momento inicial, en el propio documento del plan, donde se recogen y pormenorizan las actuaciones, medidas y regulaciones para ello, y así deben hacerse también cuando se habla de Ordenación del Territorio. La inmediatez de las necesidades desde luego juega mucho a favor del Urbanismo y en contra de la Ordenación del Territorio, y es que si no se ejecuta un plan urbanístico se verán mermadas necesidades tan básicas y primarias como el suministrar de viviendas a la población o la carencia de parques o de infraestructuras vitales para la ciudadanía. Eso que parece tan impensable, es lo que en la actualidad en buena medida viene ocurriendo con la Ordenación del Territorio, deben incorporarse medidas prácticas, reales y efectivas que posibiliten, y también faciliten, la gestión o implementación del plan territorial, sólo entonces se podrá ser consciente de las repercusiones que dichos objetivos y propuestas tienen en principio sobre nuestros territorios y a partir de ahí en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos¹⁵⁸.

relativa juventud de los planes podría justificar la falta de materialización, y por otra las debilidades de la coordinación interadministrativa dificultan su ejecución”.

En CRUZ VILLALÓN, J (2016) “El espacio libre en los planes metropolitanos, Análisis comparado en España”, en Ponencia VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio y Congreso de Derecho Urbanístico “Nuevos tiempos, nuevos objetivos”. Área temática A “Experiencias y buen gobierno en la ordenación territorial y en la planificación ambiental y urbana como instrumentos frente a la crisis global y para afrontar un nuevo modelo de desarrollo”. Fuerteventura, mayo de 2016. Edita: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, Madrid 2016. pág. 195.

¹⁵⁸ Estas cuestiones han sido determinantes para que por algunos autores se haya entendido el fracaso de la Ordenación del Territorio. De manera reciente, autores como BIELZA DE ORY, V. se ha referido a esta cuestión, precisamente en un artículo que titula “*El fracaso de las políticas de ordenación del territorio en la España de las Autonomías*” y en el que de manera tajante señala que “*el doble objetivo de las políticas de ordenación del territorio, de conseguir un desarrollo territorial más equilibrado y de una ordenación de los usos del suelo más sostenible, ha fracasado en la España de las Autonomías*”. Para este autor desde la Constitución de 1978 hay más desigualdades territoriales y las políticas urbanísticas, “*teóricamente subordinadas a las de ordenación territorial, han desordenado más el suelo*”, y apunta a varios motivos, el primero de ellos a la manera en que se realizó por la Constitución la transferencia de la

Planificar el territorio consiste en establecer un conjunto de propuestas en un territorio dado para conseguir un modelo que se pretende alcanzar, todo ello desde una perspectiva supralocal o regional, son grandes políticas las que contienen esos instrumentos porque en ellas está la esencia de la propia Ordenación del Territorio. Planificar es dibujar sobre un plano, buscar soluciones a problemas preexistentes, prever y antecederse a las necesidades, buscar nuevas propuestas de crecimiento, de desarrollo, y todo sin una visión delimitada de antemano, sino entendiendo el conjunto del territorio. Es el documento base, sin una adecuada planificación, esencia de la Ordenación del Territorio, ésta se encontrará abocada al fracaso.

La planificación territorial ordena el territorio, planifica el territorio, es el instrumento en el que se define la orientación de la política territorial y en el que se indican los principios, objetivos y estrategias para su consecución. En principio y

propia competencia “ *la dualización de competencias del artículo 148.1 de la Constitución que posibilitaba a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y viviendas, y las sectoriales con incidencia sobre la ordenación territorial La Constitución dualizó las competencias entre las que el artículo 148.1.3 posibilitaba a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y las sectoriales con incidencia sobre la ordenación territorial, reservadas al Estado en el artículo siguiente. Al hacerse las transferencias a las Autonomías no se creó al mismo tiempo un órgano coordinador para las actuaciones sectoriales entre el Estado y las Comunidades, lo que ha generado numerosos conflictos competenciales que han acabado en el Tribunal Constitucional...*” en este sentido, apunta a la necesidad proclamada por muchos desde hace años de un órgano equivalente a los Comités de la Ordenación del Territorio, existentes en otros países y se remonta al año 2003 cuando “*todavía está por cumplirse la propuesta que formulamos al gobierno de España en las conclusiones del IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, celebrado en 2003 (FUNDICOT, Zaragoza): crear un Consejo de Ordenación del Territorio, con participación de los ministerios concernientes y los entes territoriales, asesorado por una Academia Científica*”. Pero junto a éste, BIELZA DE ORY apunta otros tantos motivos como “*el desencanto de los políticos profesionalizados tras hacerse cargo de unas competencias cuyos resultados no se recogen a corto plazo. Un plan territorial no da fotografías ni titulares en la prensa a medida que se va cumpliendo*” o “*el marco legal del que se han dotado y los instrumentos que se han utilizado. Las numerosas leyes se han centrado más en los principios que en las concreciones. Se advierte una falta de convergencia entre las normativas de ordenación territorial y sectorial, una descoordinación entre las administraciones estatal, autonómica y municipal. Dentro de la autonómica, los departamentos del territorio muchas veces trabajan de espaldas a los sectoriales de la actividad económica*”. Junto a los anteriores, para el autor “*lo más grave de la falta de efectividad de los planes territoriales se ha producido en el control urbanístico. El incumplimiento del planeamiento municipal y la aparición de planes “a la carta” de intereses privados desembocaron en un descontrolado crecimiento y en una especulación urbanística durante los años próximos al cambio del milenio, acentuando los desequilibrios territoriales...*”

BIELZA DE ORY, V. (2015) “El fracaso de las políticas de ordenación del territorio en la España de las Autonomías”. GeocritiQ, 20 de julio de 2015, nº 154 (ISSN: 2385-5096).

Disponible <<http://www.geocritiq.com/2015/07/el-fracaso-de-las-politicas-de-ordenacion-del-territorio-en-la-espana-de-las-autonomias>>. Consultado 20/11/2016.

aunque como denominador común comparten que siempre están referidos a la escala supralocal entendiendo por tal una comarca, un conjunto de municipios vecinos, un área metropolitana o el conjunto de la Comunidad Autónoma, existen, atendiendo al espacio que ordenan, dos tipos de planes con dos escalas diferentes pero interdependientes: la escala regional, el conjunto de la Comunidad Autónoma, a través de los planes regionales o directrices regionales, y la escala subregional, de ámbito inferior a aquélla y que se materializa mediante los, aún con diferentes terminologías como se analizará en las siguientes líneas, planes o directrices subregionales. A estos dos tipos, que son en lo fundamental la base de la planificación territorial, se suma aquéllos que tienen objetivos concretos y relacionados con la Ordenación del Territorio.

Los planes de ámbito regional son instrumentos en los que se contienen los objetivos y estrategias de la concreta política territorial autonómica, y en los que, por lo general, prima la vertiente directora sobre la normativa del documento. Establecen las grandes líneas de los objetivos territoriales y como tal, predeterminan y vinculan a los instrumentos territoriales de ámbito inferior. Es un documento de bases, de plasmación de un modelo territorial para el conjunto de la Comunidad Autónoma en el que se diseña la organización y estructura territorial que se pretende alcanzar en la misma.

Por su parte, los planes de ámbito subregional al regular un espacio menor, más concreto y sobre las bases prediseñadas en el plan regional, atienden a las variadas y concretas circunstancias presentes en el ámbito que planifican para las que están llamados a aportar soluciones, de ahí que sean planes en los que prima más su carácter normativo sobre el director o estratégico¹⁵⁹.

¹⁵⁹ A modo de ejemplo, y en relación con los planes regionales y subregionales, la Exposición de Motivos de la LOTA, señala:

“El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía establece la organización y estructura territorial que se pretende para la Comunidad Autónoma, constituyendo el marco de referencia territorial para los Planes de Ordenación del Territorio que se efectúen para ámbitos menores y para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio. Asimismo, este instrumento debe servir de referente para la planificación del Estado y de la Unión Europea, en aquellas materias que tengan incidencia territorial.

Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional se podrán formular para espacios menores que precisen la mejora de su estructura territorial y de la articulación física interna y que puedan constituir ámbitos funcionales unitarios. Se configuran de manera flexible en su contenido, al objeto de que puedan adaptarse a las variadas circunstancias de orden territorial que se presenten, siempre en relación al interés supramunicipal y sin clasificar suelo. Estos planes se podrán realizar a propuesta de las Corporaciones Locales cuando se cumplan determinados requisitos establecidos por la Ley.”

Por su parte, la Ley vasca, LOTPV, también antecede en su Exposición de Motivos la vinculación de ambos instrumentos, indicando:

En cualquier caso, lo indicado no deja de tener un carácter general ya que son, por así tener asignada esta competencia, las diferentes Comunidades Autónomas las que regulan cada uno de estos instrumentos, sus efectos y vinculaciones.

Junto a los dos tipos de instrumentos citados, que constituyen el núcleo esencial sobre el que se desarrollan las políticas autonómicas de Ordenación del Territorio, se ven complementados por lo general, con un tercer grupo de instrumentos de naturaleza más heterogénea y que reciben multitud de denominaciones en función de la Comunidad Autónoma ante la que nos encontremos, pero que presentan un exponente común: la incidencia que, aún desde una perspectiva sectorial, tiene sobre la Ordenación del Territorio. Como acertadamente distinguen FERIA, RUBIO y SANTIAGO¹⁶⁰, dentro de este grupo se distinguen tres formas de tratar la intervención que estas materias sectoriales tienen sobre la normativa de ordenación del territorio:

- Las normas que incorporan Planes Territoriales de naturaleza sectorial, son las que más directa y mayor implicación tienen sobre dichas materias debido a que en la elaboración de las mismas el Departamento con competencia en Ordenación del Territorio es determinante. Así se regula en Cataluña o País Vasco.
- Las normas que contemplan los Planes Sectoriales como actividad externa a la competencia territorial, pero que deben ser conocidos y canalizados en sus contenidos por ésta a través de informes y procedimientos de control. Es el caso de Andalucía con los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, Galicia y Navarra a través de los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal o los Planes Directores Sectoriales de Baleares.
- El tercer grupo, está integrado por instrumentos específicos de evaluación y control de los efectos territoriales de planes y proyectos, como las denominadas

“Las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco han de constituir el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territoriales y urbanos. La Ley introduce la previsión de su desarrollo a través de los Planes Territoriales Parciales, que habrán de formularse para aquellos ámbitos concretos que, por razón de sus características y situación, requieran una ordenación más detallada, correspondiendo al Gobierno Vasco la aprobación de la concurrencia de tales factores.

En consecuencia, el ámbito objeto de los Planes Territoriales Parciales se definirá en base a parámetros que no obligatoriamente habrán de coincidir con las divisiones administrativas, debiendo tomarse en consideración las diversas circunstancias incidentes sobre un espacio físico determinado”.

¹⁶⁰ FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M., SANTIAGO RAMOS, J. (2005) “Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación”, Boletín de la A.G.D. Nº 39, pág. 91.

Evaluaciones de Impacto (Ambiental y Estructural) en el caso de Asturias o los Estudios de Impacto Territorial en Murcia.

A modo de ejemplo, en Andalucía los citados Planes de Incidencia Territorial, son entendidos, conforme a su normativa, como aquéllos para los que, y sin perjuicio de lo regulado por la correspondiente legislación sectorial, se establece un determinado contenido y procedimiento por planificar materias que inciden en la Ordenación Territorial. Por su parte, País Vasco, a través de la figura de los Planes Territoriales Sectoriales engloba a cuantos planes con incidencia territorial sean elaborados por los distintos Departamentos del Gobierno Vasco (artículo 16 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, LOTPV) con la finalidad de garantizar desde el primer momento, la correcta inserción de los Planes Territoriales Sectoriales en el marco territorial definido por las Directrices de Ordenación (instrumento regional) y los Planes Territoriales Parciales (instrumento de ámbito subregional), para ello la norma establece la obligación de que los distintos órganos de la Administración, autonómica o foral, competente por razón de la materia consulten previamente al Departamento de Urbanismos, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco sobre las distintas alternativas, soluciones y posibilidades que la ordenación territorial vigente ofrezca para la localización de las obras, actividades o servicios que constituyan el objeto de la planificación sectorial, debiendo justificar la alternativa elegida su compatibilidad con la ordenación territorial (artículo 17 de la LOTPV). Lo anterior, se garantiza a través de un doble mecanismo, por un lado se establece el carácter preceptivo que los Planes Territoriales Sectoriales que se formulen por los diferentes Departamentos titulares de competencias sectoriales sean informados por el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente y por la Comisión de Ordenación del Territorio y se eleven al Consejo de Gobierno para su aprobación definitiva junto con dichos informes (artículo 18 de la LOTPV) y por otro lado se contempla que para el caso de contradicción entre los Planes Territoriales Sectoriales con las Directrices de Ordenación Territorial y con los Planes Territoriales Parciales, aquellos resultarán nulos en la parte o partes que contenga la referida contradicción (artículo 17.5 de la LOTPV).

Además de la tipología de instrumentos territoriales previstos, que difiere en las distintas Comunidades Autónomas, otra de las principales diferencias que se encuentran, es la propia terminología con la que se definen a los instrumentos de planificación regional o subregional, por lo general Planes o Directrices. Así, mientras el vocablo “plan” evoca a una intención, a un proyecto o a un modelo que se elabora antes de realizar una acción concreta, con el claro objetivo de dirigirlo y encauzarlo, el término “directriz” está referido al carácter normativo o instructivo y director del documento. Comunidades como Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria,

Castilla-León, Galicia, Navarra, País Vasco o La Rioja, las denominan Directrices de Ordenación del Territorio o Directrices Generales, mientras que Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña o Valencia hablan de Planes Territoriales. Lo anterior dicho en términos generales, tiene sus propias particularidades, como por ejemplo la Región de Murcia, cuya reciente Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística, recoge simultáneamente los términos Directrices de Ordenación Territorial y Planes de Ordenación Territorial, encomendándosele a las primeras esa visión regional de conjunto que se indicaba en líneas anteriores y primando en los Planes de Ordenación Territorial la ordenación de ámbitos concretos, subregionales, comarcales o supramunicipales, junto a la planificación de sectores de actividad específica, en desarrollo de lo establecido en las Directrices o de manera autónoma. Este modelo es seguido también por Baleares que utiliza ambos términos, las Directrices para la planificación regional y los planes para la planificación subregional, como también es el caso de Canarias.

Junto a los anteriores, en los últimos años han proliferado las llamadas Estrategias Regionales¹⁶¹, es el caso de Navarra, primera Comunidad Autónoma que

¹⁶¹ Para ZOIDO NARANJO, F. (2006) “Modelos de ordenación territorial”, op. cit. pág. 264, la diferencia entre planes, directrices y estrategia se encuentra en que “una *“estrategia”* define planteamientos generales (recuérdese el originario sentido militar de este término y su oposición a *“táctica”*), comprende todos los aspectos (recursos, conflictos, potencialidades, procesos, etc.) que deben ser considerados en el territorio, pero no ultima las soluciones ni compromete plazos, financiación o agentes particulares afectados. Las *“directrices”*, por el contrario, tienen valor normativo pero se quedan también en un plano general que debe ser concretado por instrumentos de menor escala y mayor detalle. Finalmente el plan es un compromiso público con plazos, recursos y afecciones particulares detalladas”.

Además el autor, basándose en la distribución competencial relativa a la ordenación del territorio y el urbanismo establecida por la Constitución Española, Título VIII, art. 148.3, propone como denominaciones más convenientes las de “estrategias territoriales”, “directrices territoriales” y “planes territoriales” y hace las siguientes precisiones:

- *estrategias territoriales*, son documentos generalmente suprarregionales (orientativos, no vinculantes), cuyo uso correspondería a los planteamientos sobre el territorio de las políticas comunitarias y estatales;
- *directrices territoriales*, su carácter normativo las vinculan claramente a las competencias legalmente atribuidas; pueden ser utilizadas para expresar un modelo de ordenación territorial general que será desarrollado por planes de menor escala espacial pero mayor concreción en sus determinaciones;
- *planes territoriales*, en general corresponden a ámbitos de menor extensión y nivel competencial expresamente atribuido (subregional, comarcal, local), aunque el término se está utilizando también en España para el nivel regional. Sus determinaciones están expresadas cartográficamente con precisión en la escala numérica que legalmente se haya determinado; tienen un plazo de vigencia y, al menos, una estimación económico-financiera de los recursos necesarios para su ejecución y cumplimiento.

acoge dicho término en el año 2005 con la aprobación de la Estrategia Territorial Navarra, si bien su inclusión se remonta al propio texto de su Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo del año 2002, instrumento que hace una apuesta más integradora si cabe de la Ordenación del Territorio. Así, en el propio articulado de su ley se conceptúa como un instrumento de planificación estratégica del territorio que comprende el conjunto de criterios, directrices y guías de actuación sobre la ordenación física del territorio, sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, el desarrollo espacial y urbano, las actividades económicas, residenciales, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio cultural¹⁶². En cualquier caso, debe destacarse como denominador común y uno de sus aspectos más destacado el carácter orientativo de sus propuestas¹⁶³. También acogen Estrategias Territoriales las comunidades de La Rioja, Aragón, Castilla-la Mancha o la Comunidad Valenciana.

¹⁶² Además, entre los objetivos y finalidad de la Estrategia Territorial Navarra, se distinguen:

- La cohesión económica y social del territorio de Navarra, la utilización racional de sus recursos naturales, la conservación de su patrimonio cultural y la mejora de la competitividad para el desarrollo económico y de calidad de vida.
- La integración coordinada de la política de desarrollo territorial con la referida a las regiones de la Unión Europea, conforme a la estrategia territorial común de ésta última.
- La coordinación y cooperación con las regiones del entorno geopolítico próximo y con las pertenecientes a los mismos organismos comunes de ámbito europeo.
- La cooperación con y entre las entidades locales, los organismos representativos de las mismas y las entidades representativas de intereses económicos, sociales, vecinales y sectoriales para diseñar políticas de carácter sectorial en interés común.

¹⁶³ Así lo determina expresamente en su artículo 31 apartado 3, la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio, al indicar “*Las determinaciones de la Estrategia Territorial de Navarra tendrán carácter orientativo*”

3. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

Los instrumentos de planificación territorial reciben, como se ha apuntado en los apartados anteriores, diferentes denominaciones atendiendo a las diferentes Comunidades Autónomas. Y, aunque en esencia, responden a un doble criterio, su carácter organizativo regional o subregional, también tiene otras consecuencias que no deben obviarse junto a las múltiples particularidades propias, atendido a cada comunidad. A los anteriores, se añade un tercer escalón que aun no considerándose propiamente instrumentos territoriales en sentido estricto por algunas Comunidades Autónomas, frente a otras que sí las regulan como tal, y que vienen determinada por las materias sectoriales que inciden o afectan a la Ordenación del Territorio y para las que los diferentes cuerpos legislativos crean específicos instrumentos o procedimientos que garanticen su coordinación.

Atendiendo al ámbito que ordenan y en función de la concreta denominación empleada por cada Comunidad Autónoma, a continuación se analizan los diferentes instrumentos previstos por cada una de ella en su cuerpo normativo y que sientan las bases para el desarrollo de su política en planificación territorial.

Tres son los instrumentos de planificación territorial previstos en la legislación territorial de **Andalucía: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía** (ámbito regional)¹⁶⁴; **Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional**¹⁶⁵; **Plan del Corredor Litoral de Andalucía**^{166 167}. Además, y aunque en principio conforme al

¹⁶⁴ Conforme dispone el artículo 6 de la Ley 1/1994, de 10 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía establece los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes regulados en la ley, y para las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general.

¹⁶⁵ Este instrumento de planificación territorial, es definido en el artículo 10 de la LOTA, como “*Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional establecen los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito, siendo el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas así como para las actividades de los particulares*”.

¹⁶⁶ Regulado en el Título VII de la LOTA. Este título fue introducido por el apartado 3º del artículo 1 del Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, que creaba *ex novo* e incorporaba como instrumento de planificación territorial, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.

¹⁶⁷ El artículo 42 de la LOTA, al regular el “objeto, efectos y ámbito” del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, señala:

tenor literal del texto de la ley, no son clasificados propiamente como instrumentos de planificación territorial¹⁶⁸, también se regulan los denominados y ya aludidos, **Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio**, previstos para un conjunto de actividades de planificación autonómicas que recoge la propia LOTA en su Anexo¹⁶⁹

-
1. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía tiene por objeto establecer objetivos, criterios y determinaciones para la protección, conservación y puesta en valor de las zonas costeras de Andalucía, en el marco de lo establecido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía para el dominio litoral.
 2. El Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía será vinculante para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, y contendrá la documentación y producirá los demás efectos establecidos en esta Ley para dichos planes.
 3. El ámbito del Plan incluirá al menos los primeros 500 m de la Zona de Influencia del Litoral, y aquellas otras zonas necesarias para alcanzar los objetivos de protección y accesibilidad del sistema costero, de los municipios que se relacionan en el Anexo I.

¹⁶⁸ El artículo 5 apartado 1 de la LOTA, únicamente recoge tres instrumentos: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía y Planes de Ordenación del territorio de ámbito subregional.

¹⁶⁹ El Anexo de la LOTA, reenumerado en la actualidad como Anexo II, conforme al apartado 5º del artículo 1 del Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía, y bajo la rúbrica “Actividades de planificación e intervención singular en el ámbito de la Comunidad Autónoma”, recoge las siguientes actividades:

I.- Actividades de planificación:

1. Planificación de ámbito regional y subregional de la red de carreteras.
2. Planificación de la red de carreteras de interés general del Estado.
3. Planificación de la red ferroviaria.
4. Planificación de ámbito regional y subregional del transporte público.
5. Planificación regional de centros de transporte de mercancías y de centros de actividades logísticas del transporte.
6. Planificación regional de los puertos de competencia de la Comunidad Autónoma.
7. Planificación de puertos de interés general del Estado.
8. Planificación de aeropuertos.
9. Planificación hidrológica.
10. Planificación regional y subregional de infraestructuras de aducción y depuración de agua.
11. Planificación de infraestructuras y equipamientos para la gestión de los residuos.
12. Planes de desarrollo y programas operativos para un ámbito territorial.
13. Planes de ordenación de recursos naturales.
14. Plan General del Turismo y Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas.
15. Planificación de infraestructuras energéticas.
15. bis. Planificación regional o supramunicipal en materia de vivienda.
16. Otras actividades de planificación que se refieran a las materias que se relacionan en el anexo.

que por su repercusión o efectos sobre la ordenación del territorio requieren de un específico contenido y tramitación, tendentes a garantizar su compatibilidad y no contradicción con los planes territoriales. La ley establece que estos planes que serán redactados por el órgano competente en la materia de que se trate, requerirá un informe acerca de sus aspectos territoriales a fin de asegurar su coherencia con los objetivos, criterios y determinaciones establecidos para la Ordenación del Territorio.

La comunidad de **Aragón**^{170 171} distingue en su legislación territorial, los siguientes instrumentos de planeamiento territorial: **Estrategia de Ordenación**

II.- Actividades de intervención singular:

1. Nuevas carreteras, modificación de la clasificación o de la categoría de las carreteras.
2. Nuevas líneas ferroviarias, ampliación, cierre o reducción de las existentes.
3. Centros de transporte de mercancías y centros de actividades logísticas del transporte.
4. Nuevos puertos y aeropuertos o cambio de su funcionalidad.
5. Embalses destinados a abastecimiento de agua a poblaciones o para regadíos con una capacidad superior a 15 hm³.
6. Infraestructuras supramunicipales de aducción y depuración de agua.
7. Infraestructuras y equipamiento ambiental para el tratamiento de residuos.
8. Alteración de límites de términos municipales.
9. Creación de Áreas Metropolitanas.
10. Transformación en regadío de zonas con superficie igual o superior a 500 Has.
11. Delimitación de zonas para el establecimiento de ayudas a empresas.
12. Localización de equipamientos o servicios supramunicipales referida a las siguientes materias:
 - Educación: Centros de enseñanza secundaria posobligatoria.
 - Sanidad: Áreas sanitarias, hospitales y centros de especialidades.
 - Servicios Sociales: Centros de servicios sociales comunitarios y centros de servicios sociales especializados.
13. Localización de grandes superficies comerciales, turísticas e industriales no previstas expresamente en el Planeamiento urbanístico general.
14. Actuaciones residenciales de interés supramunicipal con destino preferente a viviendas protegidas.

¹⁷⁰ Todos los instrumentos de “planeamiento territorial”, como los define la Ley al regularlos en su Título II, indicados, están previstos por la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón que vino a derogar a su antecesora, la Ley 11/1992 de Ordenación del Territorio de Aragón desde el 01 de julio de 2009, con su entrada en vigor.

¹⁷¹ Con fecha 20 de noviembre de 2015, se ha publicado en el Boletín Oficial de Aragón núm. 225, el 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, TRLOTA. No obstante en relación con lo analizado en este apartado el nuevo cuerpo legal no afecta en lo sustancial a la tipología de instrumentos de planificación territorial vigentes en Aragón, que se siguen manteniendo conforme a lo previsto en su predecesora, la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón. Si es importante resaltar dos cuestiones en relación con la entrada en vigor de esta norma:

Territorial de Aragón¹⁷² y **Directrices de Ordenación Territorial**, categoría que subdivide en dos: **Directrices de Ordenación Territorial Zonales**¹⁷³ y **Directrices de Ordenación Territorial Especiales**.

Los anteriores instrumentos, se complementan con los que la ley denomina “instrumentos de gestión territorial” e “instrumentos especiales de ordenación territorial”, regulados conjuntamente en el Título III de la meritada norma legal.

Como instrumentos de gestión territorial, se regulan los “Programas de Gestión Territorial” que son definidos como instrumentos de ejecución de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón o de las Directrices de Ordenación Territorial, mediante la definición de las actuaciones concretas a realizar en un determinado ámbito territorial, sector o sectores y período de tiempo, así como de la forma de financiación y organización de las mismas.

Por último, dentro de los instrumentos especiales de ordenación territorial, la legislación aragonesa distingue los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, definidos¹⁷⁴ conjuntamente como instrumentos que tienen por objeto autorizar y regular la implantación de actividades de especial transcendencia territorial que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan de dicho ámbito por su incidencia territorial, económica, social o cultural, su magnitud o sus singulares características.

-
- Conforme dispone la Disposición Final Segunda, el TRLOTA, se encuentra vigente desde el día 21 de noviembre de 2015.
 - Su predecesora, la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, queda derogada así como las leyes posteriores que vinieron a modificarla, por así disponerlo expresamente la Disposición Derogatoria Única del TRLOTA.

¹⁷² La Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón tiene por finalidad, conforme al artículo 17 de la Ley territorial aragonesa, partiendo del análisis y diagnóstico del sistema territorial de Aragón, y de acuerdo con los objetivos y estrategias contenidos en el título preliminar de esta ley, determinar el modelo de ordenación y desarrollo territorial sostenible de toda la Comunidad Autónoma, las estrategias para alcanzarlo y los indicadores para el seguimiento de la evolución de la estructura territorial y su aproximación al modelo establecido.

¹⁷³ Las Directrices zonales, tal y como establece el artículo 21.1.a) del TRLOTA, tienen por finalidad la ordenación territorial de comarcas o zonas delimitadas por sus características homogéneas o funcionales. Por su parte, conforme a la letra b) del mismo precepto, las Directrices especiales, están previstas para ordenar la incidencia sobre el territorio de determinadas actividades económicas o administrativas, o de elementos relevantes del sistema territorial.

¹⁷⁴ Artículo 32 del TRLOTA.

Más compleja es la previsión de **Asturias**¹⁷⁵, al clasificar los instrumentos previstos para planificar su territorio, entre los que se distinguen las siguientes categorías: **Directrices de Ordenación Territorial**^{176 177}, **Programas de Actuación Territorial**¹⁷⁸ y **Planes Territoriales Especiales de carácter supramunicipal**¹⁷⁹; **Evaluaciones de Impacto**¹⁸⁰; **Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias**.

A su vez, las Directrices de Ordenación Territorial, las clasifica en tres categorías en función de su ámbito territorial y su contenido material: **Directrices Regionales de Ordenación del Territorio**¹⁸¹, **Directrices Subregionales de**

¹⁷⁵ En esencia y atendiendo a la literalidad del artículo 25 del Decreto Legislativo 1/2004, los instrumentos para la ordenación del territorio del Principado de Asturias son los que se establecen, con independencia del carácter meramente territorial y particularidad de la inclusión del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales como instrumento de planificación territorial.

¹⁷⁶ Las Directrices de Ordenación Territorial, conforme dispone el artículo 28 de la norma asturiana, son el instrumento expresivo de los fines y objetivos de la política territorial del Principado de Asturias, constituyendo el principal elemento de planificación y coordinación territorial y la base para el desarrollo de las actuaciones con incidencia territorial que hayan de producirse en la Comunidad Autónoma.

¹⁷⁷ El artículo 30 del TROTUA, distingue tres categorías de Directrices de Ordenación Territorial, atendiendo a su ámbito territorial y su contenido material.

¹⁷⁸ Los Programas de Actuación Territorial constituyen el instrumento previsto por la legislación asturiana para, en desarrollo de las Directrices de Ordenación del Territorio, recoger de forma sistemática las actuaciones con incidencia en el territorio que vayan a realizarse por los diversos organismos y entidades de la Administración del Principado de Asturias (artículo 34 del TROTUA).

¹⁷⁹ Los Planes Territoriales Especiales son un instrumento cuyo objetivo es, para los casos en que las Directrices de Ordenación Territorial consideren necesario el establecimiento de preceptos materialmente urbanísticos directamente aplicables, o resulte necesario para dar un contenido más detallado a la ordenación territorial (artículo 38 del TROTUA).

¹⁸⁰ Se consideran Evaluaciones de Impacto, el conjunto de estudios y análisis encaminados a predecir, valorar y adecuar la posible incidencia que una actuación o grupo de actuaciones haya de tener sobre un ámbito espacial determinado (artículo 42 del TROTUA). Se distinguen dos clases, cuya regulación está contenida en el artículo 43: Evaluaciones de Impacto Ambiental y Evaluación Preliminar de Impacto Ambiental (referidas a la determinación del posible impacto sobre el medio ambiente natural o edificado) y Evaluación de Impacto Estructural (referida al análisis de los costes y beneficios económicos y sociales derivados directa e indirectamente de la actuación prevista, así como su incidencia en el sistema de núcleos de población infraestructuras, equipamientos y servicios).

¹⁸¹ Es el instrumento de planificación territorial regional, referido a la totalidad del territorio del Principado de Asturias (artículo 30, letra a) del TROTUA).

Ordenación del Territorio¹⁸² y Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio¹⁸³.

En el caso de **Baleares**, conforme a su vigente ley de ordenación territorial, se distinguen tres tipos de instrumentos de planificación territorial: **Directrices de Ordenación Territorial¹⁸⁴**, **Planes Territoriales Insulares¹⁸⁵** y **Planes Directores Sectoriales¹⁸⁶**.

Su predecesora, la Ley 8/1987, de 1 de abril de Ordenación Territorial de las Illes Balears, recogía igualmente la figura de las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Directores Sectoriales, y junto a éstos dos figuras que no son incluidas en el texto vigente, los Planes Territoriales Parciales o Comarcales y los Planes de Ordenación del Medio Natural.

La legislación de **Canarias** en materia de Ordenación del Territorio, contenida en el Decreto Legislativo 1/2000, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, TRLOTENC, en sintonía con la conjunta regulación de ambas materias, en su artículo 14, regula los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y del territorio, así a los instrumentos propiamente territoriales se suman los planes de espacios naturales, además de tener la peculiaridad de considerar como instrumentos de ordenación de los recursos naturales a los instrumentos territoriales¹⁸⁷.

¹⁸² Como su propio nombre indica, están destinadas a planificar un territorio menor al del Principado de Asturias en su conjunto (artículo 30, letra b) del TROTUA).

¹⁸³ El objeto de las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio es regular y orientar la incidencia territorial de las actividades sectoriales en el ámbito de la totalidad del Principado de Asturias o en un ámbito más reducido que se determine al efecto (artículo 30, letra c) del TROTUA).

¹⁸⁴ Las Directrices de Ordenación Territorial constituye el instrumento superior y básico de la ordenación territorial de las Illes Balears (artículo 5 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación del Territorio de las Illes Balears, LOTB).

¹⁸⁵ Los Planes Territoriales Insulares son el instrumento de planificación general, en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial, de ordenación del territorio de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera. Su regulación se encuentra en los artículos 8 a 10 de la LOTB.

¹⁸⁶ Los Planes Directores Sectoriales son instrumentos de ordenación específica o sectorial cuyo objeto es regular, en ámbitos materiales determinados, el planeamiento, la proyección, la ejecución y la gestión de los sistemas generales de infraestructuras, equipamientos, servicios y actividades de explotación de recursos.

¹⁸⁷ Así se establece en el artículo 14 apartado 1, del citado cuerpo normativo:

“Son instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio:

Son instrumentos territoriales en la referida comunidad: las **Directrices de Ordenación**¹⁸⁸ y los **Planes Insulares de Ordenación**¹⁸⁹.

Estas dos iniciales categorías, se clasifica a su vez, en el caso de las Directrices de Ordenación en: **Directrices de Ordenación General** y **Directrices de Ordenación Sectorial**¹⁹⁰ y para los Planes Insulares de Ordenación en: **Plan Insular de Ordenación de la Isla**¹⁹¹, **Planes y normas de espacios naturales**¹⁹², **Planes Territoriales de Ordenación**^{193 194} (integrados por dos categorías: Planes Territoriales Parciales¹⁹⁵ y

a) *Las directrices de ordenación.*

b) *Los planes insulares de ordenación, que tendrán también la consideración de instrumentos de ordenación de los recursos naturales, incluirán las determinaciones propias de su naturaleza en el ámbito insular, que podrán ser complementados y desarrollados en las áreas delimitadas como espacios naturales por sus respectivos planes.*

c) *Los planes de espacios naturales, que ordenarán los recursos naturales de los espacios naturales de forma directa o en desarrollo y complemento de lo establecido en el plan insular.”*

¹⁸⁸ Las Directrices de Ordenación constituyen el instrumento de planeamiento propio del Gobierno de Canarias que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio (artículo 15.1 del TRLOTENC).

¹⁸⁹ Los Planes Insulares de ordenación establecen la ordenación estructural del espacio insular, definiendo el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible. Establecerán además la regulación de los recursos naturales insulares, teniendo en este ámbito el carácter de planes de ordenación de los recursos naturales, en los términos establecidos por la legislación básica estatal (artículo 18.1 del TRLOTENC).

¹⁹⁰ Reguladas como una subcategoría de las Directrices de Ordenación, las Directrices de Ordenación Sectoriales son aquellas que se refieren a uno o a varios ámbitos de la actividad social o económica (artículo 15.3 del TRLOTENC).

¹⁹¹ El Plan Insular de Ordenación de la Isla, establece la ordenación de los recursos naturales y la ordenación estructural del territorio (artículo 17 letra a) del TRLOTENC).

¹⁹² Los planes y normas de espacios naturales son instrumentos que establecen en dichas áreas la ordenación estructural y pormenorizada de carácter territorial y los recursos naturales y, con carácter excepcional y, en su caso, la urbanística (artículo 17 letra b) del TRLOTENC).

¹⁹³ Los Planes Territoriales tienen como función desarrollar el Plan Insular en determinados aspectos concretos, como es la estructura y localización de las infraestructuras, los equipamientos y las dotaciones e instalaciones de servicios públicos de relevancia e interés social para la isla.

¹⁹⁴ Por su parte, el artículo 23.1 del TRLOTENC, distingue dos subcategoría de Planes Territoriales de Ordenación.

¹⁹⁵ Tienen por objeto la ordenación integrada de partes singulares y concretas del territorio, que en virtud de sus características naturales o funcionales, el interés de su ordenación o planificación de sus usos tenga transcendencia insular o supramunicipal (artículo 23.2 del TRLOTENC).

Planes Territoriales Especiales¹⁹⁶) y **Proyectos de Actuación Territorial de gran trascendencia territorial o estratégica**¹⁹⁷.

En **Cantabria**¹⁹⁸, los instrumentos de planificación territorial previstos, son los siguientes: **Plan Regional de Ordenación Territorial**¹⁹⁹, **Normas Urbanísticas Regionales**²⁰⁰ y **Proyectos Singulares de Interés Regional**²⁰¹.

¹⁹⁶ Los planes territoriales especiales, que podrán tener ámbito insular o comarcal, tendrán por objeto la ordenación de las infraestructuras, los equipamientos y cualesquiera otras actuaciones o actividades de carácter económico y social (artículo 23.3 del TRLOTENC).

¹⁹⁷ Conforme a la redacción vigente por la modificación por la Disposición Adicional Quinta de la Ley 9/2015, de 27 de abril, de modificación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, y de otras leyes relativas a la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, y asimismo de la Ley 4/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la regulación del arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las Islas Canarias. Con anterioridad y en virtud de la modificación de dicho precepto por la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y simplificación en materia de protección del territorio de Canarias, se denominaban “Proyectos de Actuación Territorial”.

¹⁹⁸ Con anterioridad a la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, los instrumentos de planificación territorial previstos en la Comunidad Autónoma de Cantabria, que desaparecen con la entrada en vigor de la referida ley, eran: Directrices de Ordenación Territorial, Planes Directores Sectoriales y Planes de Ordenación del Medio Natural o de los Recursos Naturales.

¹⁹⁹ El Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria, tiene como función identificar las pautas generales del desarrollo de la Comunidad Autónoma, fijar las directrices para la ordenación del territorio, establecer las prioridades de la acción económica gubernamental en el ámbito de las infraestructuras y definir el modelo territorial deseable a proporcionar a las demás Administraciones Públicas para el ejercicio de sus respectivas competencias (artículo 11 de la LOTUC).

²⁰⁰ Las Normas Urbanísticas Regionales tienen por objeto establecer criterios y fijar pautas normativas en lo referente al uso del suelo y la edificación. En especial, establecen tipologías constructivas, volúmenes, alturas, plantas, ocupaciones, medianerías, distancias, revestidos, materiales, vegetación y demás circunstancias urbanísticas y de diseño, así como medidas de conservación de los recursos naturales, del medio ambiente y del patrimonio cultural.

Las Normas serán de obligado cumplimiento en ausencia de Plan General de Ordenación o como complemento del Plan y de las normas de aplicación directa establecidas en la Ley (artículo 19 de la LOTUC).

²⁰¹ Los Proyectos Singulares de Interés Regional son instrumentos de planeamiento territorial que tienen por objeto regular la implantación de instalaciones y usos productivos y terciarios, de desarrollo rural, turísticos, deportivos, culturales, actuaciones de mejora ambiental, de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, así como de grandes equipamientos y servicios de especial importancia que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en un solo, trasciendan

La comunidad de **Castilla-La Mancha** regula conjuntamente sus competencias en materia de Ordenación del Territorio y el Urbanismo en el 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, TRLOTUCM. Distingue los siguientes instrumentos de planificación territorial: **Planes de Ordenación del Territorio**²⁰², categoría integrada por Planes de Ordenación del Territorio Integral y Planes de Ordenación del Territorio Sectorial; **Planes de Singular Interés**²⁰³; **Proyectos de Singular Interés**²⁰⁴.

Más sencilla resulta el ejercicio de la competencia en materia de Ordenación del Territorio de la comunidad de **Castilla y León** que se desarrolla a través de los siguientes instrumentos²⁰⁵: **Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y**

dicho ámbito por su incidencia económica, su magnitud o sus singulares características (artículo 26.1 de la LOTUC, en su redacción dada por la Ley 5/2012, de 11 de diciembre, de Reforma del Régimen Transitorio en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo).

²⁰² Los Planes de Ordenación del Territorio son instrumentos que, abarcando la totalidad o parte del territorio de la Comunidad Autónoma, tienen por objeto bien la ordenación integral, bien la de una o varias cuestiones sectoriales del ámbito a que se refieran (artículo 18 del TRLOTUCM).

²⁰³ Los Planes de Singular Interés tienen por objeto la ordenación y transformación urbanística del suelo en actuaciones de iniciativa pública de relevante interés social o económico en el ámbito regional cuya incidencia trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, los límites del Municipio o Municipios en los que se asienten.

Pueden abarcar terrenos situados en uno o varios términos municipales, desarrollarse en cualquier clase de suelo y referirse a actuaciones de uso global residencial, terciario, industrial o dotacional. Su aprobación definitiva determinará, en su caso, la clasificación y la calificación urbanística de los terrenos a que afecten, conforme a los destinos para éstos en ellos previstos, debiendo adaptarse el planeamiento municipal a dichas innovaciones, mediante su modificación o revisión, según proceda (artículo 18 bis.1 del TRLOTUCM).

²⁰⁴ Los Proyectos de Singular Interés tienen por objeto actuaciones de relevante interés social o económico, ordenándolas y diseñándolas, con carácter básico y para su inmediata ejecución, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo. Su aprobación definitiva determinará, en su caso, la clasificación y la calificación urbanística de los terrenos a que afecten, conforme a los destinos para éstos en ellos previstos, debiendo adaptarse el planeamiento municipal a dichas innovaciones, mediante su modificación o revisión, según proceda (artículo 19.1 del TRLOTUCM).

²⁰⁵ Junto a los tres instrumentos indicados, la norma recoge un cuarto instrumento, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (artículo 5 de la LOTCL).

León²⁰⁶ Directrices de Ordenación de ámbito subregional²⁰⁷ y Planes y Proyectos Regionales²⁰⁸.

En el caso de la comunidad de **Cataluña**, cuatro son los instrumentos previstos por su legislación para llevar a cabo la planificación territorial: **Plan Territorial General**²⁰⁹, **Planes Territoriales Parciales**²¹⁰, **Planes Territoriales Sectoriales**²¹¹ y **Planes Directores Territoriales**²¹².

²⁰⁶ Las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León son el instrumento para la ordenación del conjunto de la Comunidad, y tendrán como objetivos fundamentales definir el modelo territorial de la misma, establecer el marco de referencia para los demás instrumentos regulados en esta Ley y orientar la política territorial de la Junta de Castilla y León, para alcanzar los objetivos generales y específicos que se definen en el artículo 2 y en especial los del Plan de Desarrollo Regional (artículo 8.1 de la LOTCL).

²⁰⁷ Las Directrices de Ordenación de ámbito subregional tienen como objetivo la planificación de las áreas de la Comunidad que precisen una consideración conjunta y coordinada de sus problemas territoriales. A tal efecto, serán ámbitos prioritarios los definidos en la legislación sobre ordenación, servicios y gobierno del territorio y, en especial, las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio y las áreas funcionales estables (artículo 14.1 de la LOTCL).

²⁰⁸ Los Planes y Proyectos Regionales son los instrumentos de intervención directa en la Ordenación del Territorio de la Comunidad, distinguiéndose, en función de su naturaleza y objeto, los siguientes:

- a) Planes Regionales de ámbito sectorial, que tienen por objeto ordenar y regular las actividades sectoriales sobre el conjunto o partes de la Comunidad.
- b) Planes Regionales de ámbito territorial, que tienen por objeto planificar la ejecución de actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales, de implantación de infraestructuras o de regeneración o renovación urbana, que se consideren de interés para la Comunidad (artículo 20.1 de la LOTCL).

²⁰⁹ De ámbito regional, el Plan Territorial General tiene como función definir los objetivos de equilibrio territorial de interés general para Cataluña y constituir el marco orientador de las acciones tendentes a crear las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos, conforme lo define el artículo 4 de la Ley 23/1982, de Política Territorial de Cataluña, LPTC.

²¹⁰ Los Planes Territoriales Parciales tienen atribuida la definición de los objetivos de equilibrio de una parte del territorio de Cataluña. Su ámbito es como mínimo de extensión comarcal, pudiendo agrupar unidades comarcales y, eventuales, municipios. Deben adaptarse al Plan Territorial General de Cataluña al que desarrollan en la parte del territorio a que afectan. Sólo pueden formularse cuando estén expresamente previstos en el Plan Territorial General o cuando lo determine el Consejo Ejecutivo. Artículo 12 de la LPTC.

²¹¹ Tienen tal consideración, conforme a los artículos 17 y 18 de la LPTC, los planes con incidencia territorial que elaboren los distintos Departamentos de la Generalidad,

²¹² Estos instrumentos concretan las directrices generales del planeamiento contenidas en el Plan Territorial General de Cataluña o en los Planes Territoriales Parciales en las áreas y para los aspectos sobre los cuales inciden (artículo 19 bis de la LPTC).

Importante es resaltar que, en materia de planificación territorial, la Ley catalana de Política Territorial ha sido desarrollada parcialmente, para la regulación pormenorizada de los Planes Territoriales Parciales, por el Decreto 142/2005, de 12 de julio, Reglamento que regula el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de estos instrumentos.

Además, la Ley 2/1983, de 9 de marzo, de Alta Montaña, recoge un instrumento de ámbito supralocal y con clara vocación territorial, como son los “Planes Comarcales de Montaña”.

En **Extremadura**, tres son los instrumentos de planificación territorial previstos en su legislación: **Directrices de Ordenación Territorial**²¹³, **Planes Territoriales**²¹⁴ y **Proyectos de Interés Regional**²¹⁵.

También **Galicia**, realiza una sencilla clasificación en relación con sus instrumentos de ordenación territorial, a cuyo efecto distingue: **Directrices de Ordenación del Territorio**²¹⁶, **Planes Territoriales Integrados**²¹⁷, **Programas Coordinados de Actuaciones**²¹⁸ y **Planes y Proyectos Sectoriales**²¹⁹.

²¹³ Las Directrices de Ordenación Territorial definen los elementos de la organización y estructuración de la totalidad o parte del territorio de Extremadura (artículo 48.1 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, LSOTEX). Se subdividen en Directrices de Ordenación Territorial Generales y Directrices de Ordenación Territorial Parciales

²¹⁴ Los Planes Territoriales tienen como objeto la definición integral o sectorial de los elementos básicos que estructuran un área geográfica determinada, desarrollando para la misma los criterios de ordenación establecidos, en su caso, por las Directrices de Ordenación Territorial. En ningún caso podrán tener ámbito territorial inferior al municipal (artículo 54.1 de la LSOTEX).

²¹⁵ Los Proyectos de Interés Regional son proyectos que ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, las obras a que se refieran, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo, tengan o no planeamiento de desarrollo de los mismos (artículo 60.1 de la LSOTEX).

²¹⁶ Las Directrices de Ordenación del Territorio tienen como finalidad establecer las pautas espaciales de asentamiento de las actividades, de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales demandadas de la Comunidad (artículo 6 de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia, LOTG).

²¹⁷ Se podrán formular, en desarrollo de las Directrices de Ordenación del territorio, para la organización de áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas o para aquellas que, por su tamaño y relaciones funcionales, precisen de una planificación infraestructural, de equipamientos y recursos de ámbito comarcal, y de carácter integrado (artículo 12.1 de la LOTG).

²¹⁸ Los Programas Coordinados de Actuaciones cumplen una doble función, conforme regula el artículo 16 de la LOTG:

Junto a los anteriores y también dentro de la categoría de instrumento de Ordenación del Territorio, incluye los denominados Planes de Ordenación del Medio Físico.

La Rioja, clasifica sus instrumentos de ordenación territorial en: **Estrategia Territorial de La Rioja**²²⁰, **Directrices de Actuación Territorial**²²¹, **Zonas de Interés Regional**²²² y **Proyectos de Interés Supramunicipal**²²³.

Dentro de las Directrices de Actuación Territorial, se regula la “Directriz de protección del suelo no urbanizable de La Rioja” figura cuyo objeto es establecer las medidas necesarias, en el orden urbanístico y territorial, para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural.

-
- Formular un programa plurianual, referido a la totalidad del ámbito comunitario o a algunas de las áreas del mismo, de carácter sectorial o intersectorial, integrando las actuaciones propuestas por las distintas administraciones u organismos públicos que operen en el ámbito de la Comunidad Autónoma.
 - Determinar, conjuntamente y de acuerdo con el régimen de competencias establecido por la legislación vigente, las administraciones u organismos responsables de su ejecución y, en su caso, los criterios para establecer los necesarios acuerdos o convenios entre las administraciones públicas que deban proceder a su desarrollo conjunto.

²¹⁹ Los Planes y Proyectos Sectoriales de incidencia supramunicipal tienen por objeto regular la implantación territorial de suelo destinado a viviendas protegidas, infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social cuando su incidencia trascienda del término municipal en el que se localicen, por su magnitud, importancia, demanda social o especiales características, o que se asienten sobre varios términos (artículo 22.1. de la LSOTEX).

²²⁰ El artículo 18 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, LOTUR, la define como el instrumento de planificación estratégica de la Comunidad Autónoma de La Rioja que comprende el conjunto de criterios, directrices y guías de actuación sobre la ordenación física del territorio, los recursos naturales, las infraestructuras, el desarrollo espacial y urbano, las actividades económicas y residenciales, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio cultural.

²²¹ Las Directrices de Actuación Territorial tienen por objeto la ordenación del territorio de áreas o zonas de la Comunidad Autónoma de La Rioja de ámbito supramunicipal (artículo 22.1 de la LOTUR).

²²² Las zonas de interés regional tienen por objeto delimitar y ordenar ámbitos en los que se pretendan desarrollar actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales o de implantación de infraestructuras que se consideren de interés o alcance regional (artículo 30.1 de la LOTUR).

²²³ Los Proyectos de Interés Supramunicipal tienen por objeto regular la implantación territorial de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública que se asienten sobre más de un término municipal o que, asentándose en un término municipal, su incidencia trascienda al mismo por su magnitud, importancia o especiales características (artículo 34.1. de la LOTUR).

Aún sin tener el carácter de instrumento de planeamiento y encontrarse más próximo al ámbito urbanístico, destacar las Normas Urbanísticas Regionales²²⁴ que se contemplan en la legislación riojana cuyo objeto es establecer para la totalidad de la Comunidad Autónoma, la normativa de carácter general sobre protección y aprovechamiento del suelo, urbanización y edificación. Estas Normas, se aplican con carácter general en aquellos municipios que carecen de planeamiento municipal y con carácter complementario en los que sí tienen Plan General Municipal para las cuestiones no reguladas o insuficientemente desarrolladas por éste. Asimismo, estas normas tienen carácter orientativo para la redacción del planeamiento municipal.

Su predecesora, la Ley 19/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, establecía además entre los instrumentos de Ordenación del Territorio, el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja que fue sustituido en la nueva norma por la Directriz de protección del suelo no urbanizable de La Rioja. La propia ley vigente, en su Disposición Adicional 4ª.2, declara expresamente la vigencia este instrumento en tanto no se produzca la aprobación de la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable.

La Ordenación del Territorio en la Comunidad de **Madrid** se establece a través de tres instrumentos: El **Plan Regional de Estrategia Territorial**²²⁵, los **Programas Coordinados de la Acción Territorial**²²⁶ y los **Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural**²²⁷.

Como particularidad, y aún sin tener el carácter de instrumento de planificación territorial pero por su relación con ésta, cabe citar las “Actuaciones de Interés Regional” que se contemplan en la legislación madrileña. Su función es desarrollar y ejecutar las

²²⁴ Se regulan en los artículos 108 a 112 de la LOTUR.

²²⁵ El Plan Regional de Estrategia Territorial establece los elementos básicos para la organización y estructura del conjunto del territorio de la Comunidad de Madrid, sus objetivos estratégicos y define el marco de referencia de todos los demás instrumentos o planes de ordenación del territorio (artículo 14.2 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, LPTSUM).

²²⁶ Los programas de Coordinación de la Acción Territorial establecerán, en el marco de las determinaciones del Plan Regional de Estrategia Territorial, la articulación de las acciones de las Administraciones públicas que requieran la ocupación o uso del suelo y tengan una relevante repercusión territorial (artículo 14.3 de la LPTSUM).

²²⁷ Los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural tienen por objeto la protección, conservación y mejora de ámbitos territoriales supramunicipales de manifiesto interés por su valor y características geográficas, morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas, en desarrollo de las determinaciones medioambientales del Plan Regional de Estrategia Territorial (artículo 14.4 de la LPTSUM).

políticas formuladas en el Plan Regional de Estrategia Territorial así como en el resto de Planes de Ordenación del Territorio. Por “interés regional” se entiende aquél que, teniendo incidencia en la totalidad o en gran parte del territorio de la comunidad de Madrid, su contenido implica el ejercicio de competencias propias de la comunidad conforme a su Estatuto de Autonomía. Estas actuaciones se concretan en Zonas de Interés Regional y en Proyectos de Alcance, las primeras son aquellas que estando previstas en el Plan Regional de Estrategia Territorial por su idoneidad para servir de soporte a operaciones urbanísticas que tengan por finalidad la ordenación y gestión estratégicas del territorio, el despliegue ordenado, integrado y armónico del desarrollo económico y social de la comunidad, la superación de crisis o de transformación de sectores económicos o la corrección de desequilibrios intrarregionales en materia de vivienda, infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios, estas Zonas de Interés Regional se subdividen según sean de Actuación Inmediata o Actuación Diferida, responden a la finalidad de constituir el soporte de operaciones urbanísticas regionales cuyo inicio de ejecución se programe en los siguientes cuatros años, o constituir reservas estratégicas de suelo para el desarrollo de operaciones urbanísticas regionales no programadas. Los segundas por su parte, los Proyectos de Alcance Regional son actuaciones territoriales que, en desarrollo del Plan Regional de Estrategia Territorial y demás instrumentos de Ordenación del Territorio aplicables o cuando razones de urgencia o excepcional interés público así lo exijan, ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución.

La Región de **Murcia**, en su reciente Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística, LOTUM, clasifica los instrumentos de ordenación territorial distinguiendo, a priori dos categorías: instrumentos ordinarios e instrumentos complementarios. Dentro de los primeros, instrumentos ordinarios, se distinguen las **Directrices de Ordenación Territorial**²²⁸, **Planes de Ordenación Territorial**²²⁹, **Programas de Actuación Territorial**²³⁰ y **Actuaciones de Interés Regional**^{231 232}. La

²²⁸ Las Directrices de Ordenación Territorial son instrumentos directores que tienen como finalidad la regulación de actividades y la coordinación de políticas urbanísticas y sectoriales con incidencia territorial, pudiendo abarcar todo el ámbito regional, un ámbito territorial determinado o sectores específicos de actividad (artículo 24 de la LOTUM).

²²⁹ Los Planes de Ordenación Territorial son instrumentos directores y operativos para la regulación de la política territorial en un ámbito espacial determinado o sector de actividad específica, en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial, o de forma autónoma (artículo 25 de la LOTUM).

²³⁰ Los Programas de Actuación Territorial son instrumentos de carácter ejecutivo y de programación a corto plazo de las previsiones de los Planes de Ordenación Territorial y, en su caso, de las Directrices de Ordenación Territorial, aunque excepcionalmente también podrán ser autónomos (artículo 28 de la LOTUM).

segunda categoría de instrumentos de ordenación territorial, los denominados instrumentos complementarios²³³, está integrada en esta comunidad por: el **Sistema Territorial de Referencia**²³⁴, la **Cartografía Regional**²³⁵, los **Estudios de Impacto Territorial**²³⁶ y los **Estudios de Paisaje**²³⁷.

²³¹ Debe destacarse su carácter excepcional, así lo señala el apartado 2 del artículo 21 de la LOTUM, al establecer la clasificación de los instrumentos ordinarios de Ordenación del Territorio, al indicar literalmente “*Se establecen como instrumentos excepcionales de ordenación del territorio las Actuaciones de Interés Regional*”.

²³² Se considerarán Actuaciones de Interés Regional aquellas que hayan de beneficiar a la Región en el ámbito de los servicios públicos, la economía, la conservación del medio ambiente y del patrimonio histórico y la mejora de la calidad de vida y, en general, las encaminadas al logro de los objetivos generales de la ordenación del territorio, y que por su magnitud, importancia o especiales características trascienda el ámbito municipal. El interés regional se declarará por el Consejo de Gobierno (artículo 31 de la LOTUM).

Pueden ser objeto de declaración como Actuación de Interés Regional las siguientes actividades:

- La ordenación y gestión de zonas del territorio para facilitar el desarrollo económico y social de la Región, mediante actuaciones en materia de vivienda, actividades económicas, infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios y otras análogas.
- La implantación territorial de proyectos de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés comunitario y alcance supramunicipal.

²³³ Los instrumentos complementarios de ordenación del territorio tienen por finalidad evaluar los efectos económicos, sociales y medioambientales derivados de la aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio, de ordenación del litoral y de planeamiento urbanístico, de tal forma que se puedan generar conclusiones y previsiones útiles para la planificación, o bien facilitar información para la redacción de los mismos. Tienen carácter de instrumentos complementarios conjuntamente para la ordenación territorial, del litoral y el planeamiento urbanístico (artículo 21 de la LOTUM).

²³⁴ A los efectos de disponer de la información suficiente para formular los instrumentos de ordenación territorial y de orientar la toma de decisiones sobre política territorial, la Consejería competente en Ordenación del Territorio procederá a la elaboración y actualización permanente del Sistema Territorial de Referencia de la Región de Murcia. Este conformará la base de datos para la elaboración de la planificación territorial y urbanística y la formulación de las diferentes políticas sectoriales con incidencia territorial (artículo 37.1 de la LOTUM).

El Sistema Territorial de Referencia contendrá información y análisis sobre las variables que en su conjunto configuran la organización territorial de la Región, sobre sus tendencias y sobre los planes que las regulen (artículo 37.2 de la LOTUM).

²³⁵ Además de establecer la Cartografía oficial de la Región de Murcia, se prevé establecer un Registro Regional de Cartografía y desarrollar un Plan Cartográfico Regional y los Programas de Producción Cartográfica que procedan.

²³⁶ El Estudio de Impacto Territorial es un documento técnico complementario de los instrumentos de ordenación territorial y de los de planeamiento para los que así se prevea en esta ley.

El Estudio de Impacto Territorial comprenderá los estudios y análisis para predecir, valorar y corregir el posible impacto sobre la estructura territorial y los impactos sectoriales sobre:

En el caso de la Comunidad Foral de **Navarra**, los instrumentos de ordenación territorial previstos en su vigente marco normativo, son: **Estrategia Territorial de Navarra**²³⁸, **Planes de Ordenación Territorial**²³⁹, **Planes Directores de Acción Territorial**²⁴⁰ y **Planes**²⁴¹ y **Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal**²⁴².

-
- a) La población y su situación socioeconómica.
 - b) El medio ambiente y los recursos naturales.
 - c) El sistema de núcleos de población y localización de actividades económicas.
 - d) Las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios.
 - e) El patrimonio cultural.

El Estudio de Impacto Territorial, cuando sea exigible, debe formularse coordinadamente con el instrumento a que se refiera e integrado en el mismo (artículo 43 de la LOTUM).

²³⁷ Los estudios de paisaje, en coherencia con lo establecido en el Convenio Europeo del Paisaje, tendrán por objeto el análisis y la evaluación del impacto que sobre el paisaje podría tener una actuación, actividad o uso concreto sobre el territorio, y las medidas a adoptar para su correcta integración, y deberán realizarse en aquellos supuestos que así se prevean expresamente en la normativa de los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos.

Dichos estudios formarán parte inseparable del proyecto o instrumento que corresponda (artículo 45 de la LOTUM).

²³⁸ La Estrategia Territorial de Navarra es un instrumento de planificación estratégica del territorio de la Comunidad Foral. Comprende el conjunto de criterios, directrices y guías de actuación sobre la ordenación física del territorio, sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, el desarrollo espacial y urbano, las actividades económicas, residenciales, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio cultural (artículo 31.1 de la Ley Foral 35/2002, LOTUNA).

²³⁹ Los Planes de Ordenación Territorial tienen por objeto la ordenación del territorio de áreas o zonas de Navarra de ámbito supramunicipal (artículo 34.1 de la LOTUNA).

²⁴⁰ Los Planes Directores de Acción Territorial tienen por objeto la concreción, coordinación y programación de las actuaciones sectoriales en el territorio derivadas de un Plan de Ordenación Territorial. Dichas actuaciones sectoriales se corresponden con el desarrollo de grandes áreas residenciales o de actividad económica, los equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, el sistema de transportes y comunicaciones, y el resto de infraestructuras territoriales tales como las de abastecimiento y saneamiento, tratamiento y eliminación de residuos, hidráulicas, de telecomunicación, energéticas o cualesquiera otras análogas.

Los Planes Directores de Acción Territorial podrán establecer reservas de suelo con destino a las previsiones que definan con la finalidad de preservar dichos suelos de acciones que puedan dificultar o impedir su desarrollo, y, asimismo, para adquirir tales suelos con antelación a su urbanización o construcción. Tales determinaciones vincularán al planeamiento del ente o entes locales a los que afecte. El Gobierno de Navarra podrá promover, en su caso, la modificación del planeamiento urbanístico afectado para adaptarlo a dichas previsiones (artículo 38.1 y 2 de la LOTUNA).

²⁴¹ Los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal tienen por objeto actuaciones residenciales, de actividad económica o el desarrollo de planes y políticas públicas, cuya incidencia y efectos trascienda,

Además de los indicados, y atendiendo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 28 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanismo de Navarra, también tienen la consideración de instrumentos de ordenación territorial los **Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio**, tales como los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, el Plan Director de Carreteras de Navarra, y otros similares así declarados expresamente, que se regirán por su legislación específica.

Una triple clasificación en relación con los instrumentos de planificación territorial es la prevista en la vigente legislación reguladora en la comunidad del **País Vasco: Directrices de Ordenación Territorial**²⁴³, **Planes Territoriales Parciales**²⁴⁴ y **Planes Territoriales Sectoriales**²⁴⁵.

por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, del municipio o municipios sobre los que se asienten (artículo 42.1 de la Ley LOTUNA).

²⁴² Los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal tienen por objeto la implantación de infraestructuras o instalaciones del sistema de transportes, hidráulicas, de gestión ambiental, energéticas, de telecomunicación y cualesquiera otras análogas, cuya incidencia y efectos, en cuanto a la ordenación territorial, trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, al municipio o municipios sobre los que se asienten (artículo 42.2 de la LOTUNA).

²⁴³ Las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco constituyen el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territorial, así como de los planes de ordenación previstos en la legislación sobre régimen del suelo, al que en todo caso habrán de acomodarse los planes, programas y acciones con incidencia en el territorio que puedan desarrollar las diferentes Administraciones Públicas, de carácter autonómico, foral o local, en el ejercicio de sus respectivas competencias (artículo 4 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, LOTPV).

²⁴⁴ Los Planes Territoriales Parciales desarrollan las Directrices de Ordenación Territorial en las áreas o zonas supramunicipales que éstas delimiten, concretando para cada una de ellas los criterios específicos de ordenación que las Directrices establezcan (artículo 11 de la LOTPV).

²⁴⁵ Los Planes con Incidencia Territorial que elaboren los distintos Departamentos del Gobierno Vasco tienen el carácter de Planes Territoriales Sectoriales, a fin de garantizar desde el primer momento la correcta inserción de los Planes Territoriales Sectoriales en el marco territorial definido por las Directrices de Ordenación y de los Planes Territoriales Parciales que, en su caso, los desarrollen, los distintos órganos de la Administración, autonómica o foral competentes para su elaboración consultaran previamente con el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco sobre las distintas alternativas, soluciones y posibilidades que la ordenación territorial vigente ofrezca para la localización de las obras, actividades o servicios que constituyan el objeto de la planificación territorial, debiendo justificarse que la alternativa elegida es compatible con la ordenación territorial vigente (artículos 16 y 17 de la LOTPV).

Por último, la reciente Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la **Comunidad Valenciana**, LOTUPV, distingue los siguientes instrumentos de planeamiento territorial de ámbito supramunicipal: **Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana**²⁴⁶; **Planes de Acción Territorial**²⁴⁷, clasificados a su vez en Planes de Acción Territorial Sectorial²⁴⁸ y Planes de Acción Territorial Integrados; **Planes Generales Estructurales Mancomunados**²⁴⁹.

La LOTUPV, y pese a que no lo incluye expresamente como instrumento de ordenación territorial, también recoge lo que denomina “Actuaciones Territoriales Estratégicas” que tienen por objeto la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones territoriales singulares de relevancia supramunicipal, que así sean declaradas por el Consell, y que por su interés general requieran un procedimiento de tramitación específico y acelerado.

²⁴⁶ La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana es el instrumento marco de la ordenación del territorio en el ámbito de la Comunitat Valenciana y tiene como finalidad la consecución de un territorio integrador en lo social, respetuoso en lo ambiental y competitivo en lo económico (artículo 15 de la LOTUPV).

²⁴⁷ Los Planes de Acción Territorial son instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en ámbitos sectoriales específicos, los objetivos, principios y criterios de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. Su ámbito puede comprender, en todo o en parte, varios términos municipales (artículo 16.1 de la LOTUPV).

²⁴⁸ Los planes de acción territorial serán de carácter sectorial o integrado, en función de que sus objetivos y estrategias estén vinculados a uno o varios sectores de la acción pública (artículo 16.2 de la LOTUPV).

²⁴⁹ Se posibilita que los municipios promuevan estos planes generales estructurales mancomunados, que abarcan a dos o más términos municipales completos y cuya función es establecer la ordenación estructural de varios municipios ajustándose a las previsiones de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (artículo 18 de la LOTUPV).

4. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS INSTRUMENTOS PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA: ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES ESCENARIOS AUTONÓMICOS

Es fundamental para poder proseguir con el objeto del presente trabajo, conocer la situación real de la planificación territorial en España en la actualidad. Sin duda alguna, lo anterior reviste una especial complejidad derivada de la necesidad de recopilar datos de cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas presentes en nuestro país y del distinto ritmo e incluso impulso e importancia, con que se viene tratando esta política pública por parte de cada una de ellas.

Diversos trabajos han abordado la cuestión, a los que se hará referencia en las siguientes líneas²⁵⁰, sin embargo el carácter dinámico y el paso de algunos años desde los anteriores, hace prudente reformular y reanalizar la situación presente.

Ya en el año 2005, se destacaba por algunos autores²⁵¹ la escasa actividad mostrada hasta ese momento en nuestro país respecto a la planificación territorial y el no haber constituido una prioridad de las políticas públicas, apuntándose entre otras razones la propia naturaleza intrínseca de la Ordenación del Territorio que hace necesario un proceso de cooperación administrativa nunca fácil de resolver, ya que a los problemas normales de cualquier proceso de cooperación se une en nuestro país la rémora de una cultura en la práctica administrativa y política en la que priman la autonomía y la reivindicación permanente del territorio competencial, no sólo entre los diferentes niveles administrativos sino también en el seno de cada una de las administraciones.

Diez años después, se puede afirmar que una de las principales carencias de la Ordenación del Territorio sigue siendo la falta de cooperación interadministrativa, no sólo importante sino esencial y fundamental para su desarrollo, continúa desgraciadamente demasiado arraigada la visión del territorio limitada al espacio físico competencial, una visión cerrada y obsoleta. La falta de un deslinde claro competencial, incrementa lo anterior y ralentiza la planificación territorial desde el mismo momento de

²⁵⁰ FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M., SANTIAGO RAMOS, J. (2005) “Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación”, Boletín de la A.G.D. Nº 39. Págs. 87-116. HILDEBRAND SCHEID, A. (2006) “La política de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 230/2006. Págs. 79-139 (I.S.S.N.: 1139-4978).

BENABENT F. DE CÓRDOBA, M (2012) “Treinta años de Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías”, capítulo publicado en la obra colectiva de CASTAÑER, M (2012) “El planeament territorial a Catalunya a inici del segle XXI”, Barcelona, Societat Catalana d’Ordenació del Territori.

²⁵¹ FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M., SANTIAGO RAMOS, J. (2005) “Los planes de ordenación del territorio...”, op. cit, págs. 105-107.

la formulación del instrumento, lo que se evidencia en los largos períodos de tramitación, décadas en algunos casos, que requieren hasta su aprobación definitiva. Pero ni siquiera en este momento finalizan los conflictos competenciales sino que contrariamente incluso, podría afirmarse que se incrementan toda vez que el carácter intersectorial de la Ordenación del Territorio hace que, a menudo, se presencien eternos conflictos interadministrativos cuya consecuencia es la desidia en la aprobación de los instrumentos o en su aplicación práctica.

En los apartados siguientes se analizan los instrumentos de planificación existentes en cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas, pormenorizadamente y distinguiendo entre las diversas escalas: regional y subregional, asimismo, se incorporan algunos de los principales instrumentos que, aún planificadores de otras materias, tienen relevancia territorial por el carácter sectorial de las mismas y la incidencia que tienen en la Ordenación del Territorio conforme a las diferentes normativas autonómicas.

Por cuestiones prácticas y aunque en principio era objeto de incorporación en este apartado, la larga lista de instrumentos existentes y la pormenorización que se ha buscado en su análisis por las cuestiones que en los párrafos siguientes se indicarán, se anexa (Anexo II) como complementario un documento en el que para cada una de las diecisiete Comunidades se analizan y detallan los instrumentos, distinguiendo cuatro rangos: regional en Ordenación del Territorio, subregional en Ordenación del Territorio, regional sectorial y subregional sectorial.

En dicho anexo, se incluyen tanto los instrumentos vigentes como aquellos que por haber sido objeto de alguno trámite oficial se dispone de documentación, distinguiendo en tal caso la fase en que se encuentra: AD (aprobación definitiva), AP (aprobación provisional), AI (aprobación inicial), IP (información pública) o Avance. Se incorporan también, con la finalidad de tener un grado de conocimiento lo más preciso posible y próximo a la realidad de la situación actual, incluso aquellos que han sido sólo formulados o existen acuerdos oficiales de comenzar con su proceso de redacción.

Con el objetivo de que el esfuerzo y largo tiempo empleado en la recopilación de datos, unido al hecho de que se entiende una herramienta útil y práctica, no sólo ya por el mero conocimiento de la materia sino incluso para los profesionales que trabajan en la redacción de instrumentos y que de manera sistemática pueden disponer de los datos de una determinada Comunidad Autónoma, conocer qué se está haciendo y cómo en una Comunidad Autónoma vecina, cómo se solventa un determinado problema por otras comunidades o simplemente cómo se viene desarrollando esta materia en cualesquiera de las distintas Comunidades Autónomas, todo ello tiene como consecuencia práctica, que es lo que justifica su realización, no sólo facilitar y reducir una compleja y laboriosa búsqueda sino que desde la amplitud y variedad existente, al tratarse de una

competencia autonómica hace que existan diecisiete ámbitos que, aunque con coincidencias, muestran también demasiados aspectos en los que nada o poco tienen en común.

Los motivos anteriores llevan a la creación de una entrada en la que se detalla el Boletín Oficial en el que se ha publicado cada instrumento para su más fácil localización en documento oficial.

El procedimiento de análisis efectuado ha consistido en recabar y analizar los instrumentos englobados por Comunidad Autónoma. Referir que, en algunos casos la información se encuentra fácilmente disponible con enlaces a los diferentes instrumentos y los datos de los mismos publicados en las páginas webs de la Consejerías competentes, destacan en este sentido Andalucía, Cataluña o Navarra, o las Comunidades de Asturias, Canarias y País Vasco, las tres primeras realizan una primera clasificación por categorías de instrumentos y a su vez en cada uno de éstos disponen de enlaces a través de los que de manera sencilla se puede acceder a toda la documentación del instrumento, perfectamente relacionada y fácilmente entendible para el público en general. En los casos de Asturias, Canarias o País Vasco, tienen publicados cuadros síntesis que van siendo actualizados y en los que se contienen todos los instrumentos, en el caso de Asturias a nivel regional por su carácter uniprovincial, y en el de Canarias la subdividen atendiendo a cada isla.

Por el contrario, en otros casos, los instrumentos se encuentran dispersos o ni siquiera aparecen publicados en las webs, en cuyo caso se ha procedido al análisis de las publicaciones en los diferentes Boletines Oficiales Autonómicos. En otros casos, como las comunidades de Castilla-La Mancha o Valencia, aunque se dispone de datos de la existencia de redacción o incluso tramitación de diversos instrumentos no se ha encontrado ninguna publicación oficial no ya de la documentación del instrumento sino siquiera de su existencia.

En estos casos ha sido fundamental para siquiera constatar datos acudir a una publicación de la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, Ministerio de Medio Ambiente de fecha 1 de marzo de 2008 titulada “Listado de instrumentos de Ordenación Territorial”²⁵² y que en los últimos casos ha servido como punto de partida, con las precauciones debidas por el largo período de tiempo transcurrido.

Al hilo de lo anterior, señalar que precisamente estos cuadros que en su día se publicaron, llegando incluso a tener varias actualización, la última como se ha indicado, de fecha 01 de marzo de 2008, resultaban especialmente útiles por la gran importancia que representaban para la unificación de los instrumentos. Este motivo ha servido para,

²⁵² Disponible en http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/informacion-territorial/09047122800d250b_tcm7-25287.pdf. Consultado 30/10/2015.

como se indicaba en líneas atrás, partiendo en ocasiones de lo allí recogido, y siguiendo en lo esencial su esquema de entradas, actualizar y reformular el mismo a fecha 30 de septiembre de 2016.

También se ha empleado como elemento base, y al que expresamente se hará referencia en otro apartado para realizar la comparativa de lo acaecido en estos últimos años, la única publicación oficial junto con la anterior existente en materia de instrumentos de planificación territorial, la realizada por el Ministerio de Medio Ambiente en el año 2007 denominada “*Situación de la Ordenación del Territorio en España. Estado a 30-06-2007*”, dos mapas (a escala regional y subregional) en los que se contienen todos los instrumentos existentes en el contexto español²⁵³.

En el presente apartado y sin perjuicio, como se indicaba de su concreción en el Anexo II con todos los detalles señalados, se analizan los vigentes instrumentos de planificación territorial en las diecisiete comunidades españolas. A efectos prácticos realiza una primera clasificación por grupos atendiendo al grado de desarrollo de la planificación territorial y se distingue: comunidades que han culminado sus iniciales expectativas en planificación territorial, comunidades en fase avanzado o muy avanzada en su planificación territorial, comunidades a un ritmo medio, comunidades con menor

²⁵³ Como referentes, los trabajos elaborados entre los años 2006 y 2008 por la entonces Secretaría General de Territorio y Biodiversidad que, adscrita al Ministerio de Medio Ambiente, elaboró una Base de Datos de Instrumentos de Ordenación del Territorio precisamente con el objetivo que aquí nos proponemos de “*posibilitar una visión homogénea, sistemática y comparable de la planificación territorial en España*”. Entre los documentos que se elaboraron se mostraban dos documentos cartográficos “*situación de la Ordenación del Territorio en España. Instrumentos de rango regional*” y “*situación de la Ordenación del Territorio en España. Instrumentos de rango subregional*”, ambos con última fecha de actualización 30/06/2007, junto a unos cuadros que bajo la denominación “*Instrumentos de Ordenación Territorial*” (cuya última actualización también se remonta al 01/03/2008), englobaban el conjunto de instrumentos de planificación territorial aprobados por todas las comunidades españolas. Además, estos cuadros que como se indica seguían el orden de la correspondiente Comunidad Autónoma, incluían en diferentes apartados los instrumentos de planificación territorial y sectorial, distinguiendo entre los de rango regional y subregional.

Es difícil tener una visión conjunta del estado de la planificación territorial en España, precisamente el carácter independiente con que se desarrolla por cada Comunidad Autónoma lleva a que en la práctica para tener una visión general se deba acudir a múltiples marcos normativos e infinidad de instrumentos a los que ni siquiera en todos los casos es fácil acceder, de ahí que las herramientas indicadas presentaran una excelente oportunidad de aunar y homogeneizar el estado de la situación de la planificación territorial en España desde una visión de conjunto.

Sobre estas premisas y fundamentalmente desde el entendimiento de la operatividad y necesidad de tener como punto de partida el escenario común, en el Anexo II, se sigue el propio esquema que en su día empleará el Ministerio de Medio Ambiente en la elaboración de los referidos cuadros, que actualiza la situación que a fecha de 30 de septiembre de 2016, presenta la planificación territorial en España.

o escaso desarrollo de la planificación territorial y, por último, aquellas comunidades en las que hasta el momento no han llevado a cabo políticas de planificación territorial o, al menos, no cuentan con instrumento de planificación aprobado. Debe, en cualquier caso, puntualizarse un aspecto y es que cuando se hace referencia a las distintas categorías de desarrollo de la planificación territorial, son las propias comunidades las que a lo largo de estos años han ido estableciendo sus propios objetivos en materia de planificación territorial y precisamente sobre la base de ellos, se realiza esta clasificación.

4.1. Comunidades españolas que han culminado su proceso de planificación territorial

Entre las Comunidades Autónomas que se encuentran dotadas de los instrumentos de planificación territorial inicialmente previstos por las mismas, tanto de ámbito regional como subregional, se pueden citar cuatro comunidades: Baleares, Canarias, Cataluña y Navarra.

4.1.1. Los instrumentos de planificación territorial en los ámbitos insulares: los casos de Baleares y Canarias

Los dos ámbitos insulares españoles, las comunidades de Baleares y Canarias, constituyen todo un ejemplo de temprana incorporación al proceso planificación territorial. En el caso de Baleares, iniciado con la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial, referidas al ámbito regional, en el año 1999 y en el caso de Canarias se remonta incluso unos años antes, en 1991, con la aprobación del primero de sus siete instrumentos de planificación territorial subregional vigentes: el Plan Territorial Insular de Lanzarote. En ambos casos, los ámbitos seleccionados para el desarrollo de su política territorial de ámbitos subregional coinciden con las propias islas que la integran.

El hecho de tratarse de zonas con fuertes presiones turísticas y atendiendo a su carácter insular son motivos que explican la acertada apuesta de estas comunidades por desarrollar su política en planificación territorial.

Sin embargo, el devenir de ambas comunidades e incluso el seguimiento y actualización de sus instrumentos hace adecuado su análisis individualizado.

Baleares, constituye sin duda alguna un claro ejemplo de celeridad en dotarse de instrumentos de planificación territorial. Como se adelantaba, desde el año 1999 cuenta con un instrumento regional de planificación territorial, las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares aprobadas por Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Baleares y Medidas Tributarias.

Las Directrices vinieron a establecer el marco jurídico preciso para la posterior redacción de los instrumentos de ámbito subregional, para los que el texto normativo de las Directrices tiene un carácter vinculante así como para los diversos Planes Sectoriales. Especial detenimiento confiere a la “*sistema de infraestructuras y equipamientos*”, indicando el conjunto de instrumentos precisos para su desarrollo como el Plan Director Sectorial de movilidad, Plan Director Sectorial de gestión de residuos, Plan Director Sectorial energético, Plan Director Sectorial de telecomunicaciones, Plan Director Sectorial de Saneamiento o el Plan Hidrológico de las Islas Baleares.

El modelo territorial determinado por las Directrices se establece en dos grandes ejes: las áreas homogéneas de carácter supramunicipal que coinciden con las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y las Pitiusas y que determina los tres planes territoriales parciales de Baleares y el sistema de infraestructuras de equipamientos, referido.

Especialmente significativo resulta su interés por la “*gestión territorial*” a la que dedica un título y en la que se establecen las normas y los procedimientos para posibilitar la elaboración de todos los planes, así como la adaptación de los planes directores sectoriales preexistentes y de los instrumentos de planeamiento general.

La aprobación temprana de las Directrices Regionales y previa a los instrumentos subregionales, a la vez que concreta y precisa en sus determinaciones, constituye sin duda un éxito y claro ejemplo de cómo debiera haberse desarrollado la planificación territorial en otros tantos lugares de nuestro país, ya que al igual que se refería con los instrumentos litorales del Principado de Asturias, la verdadera función de la Ordenación del Territorio y donde puede desplegar sus efectos es en una etapa de preservación, a nadie escapa tanto la menor complejidad como los mayores beneficios que reporta ordenar un territorio aún preservado de masivos procesos urbanísticos frente a la función reparadora a la que se enfrenta esta función cuando se planifica en un momento posterior a aquel.

Paulatinamente a las Directrices Regionales, fueron aprobadas sucesivamente los Planes Territoriales Insulares de las islas; Plan Territorial Insular de Menorca (2003), Plan Territorial Insular de Mallorca (2004) y Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera (2005), siendo las islas el ámbito contemplado en el archipiélago balear para el desarrollo de la planificación subregional. Con la aprobación de los referidos instrumentos, queda completado el mapa de la planificación territorial de ámbito regional y subregional de Baleares.

Igualmente se desarrolló una importante política de planificación sectorial, a través de los Planes Directores Sectoriales, siendo aprobado el Plan Director Sectorial de Canteras y Plan Director Sectorial de Pedreras (1999), Plan Director Sectorial de Residuos (2002), Plan Director Sectorial Energético (2005), Plan Director Sectorial de Transportes, Plan Director Sectorial de Telecomunicaciones y Plan Sectorial de

Residuos Sólidos Urbanos (2006) así como el Plan Director Sectorial de Carreteras (2009). Más reciente en el tiempo resulta la aprobación definitiva del Plan Hidrológico de las Islas Baleares, en el año 2013.

Por su parte, en **Canarias**, el primer instrumento de planificación territorial aprobado fue el Plan Insular de Ordenación de Lanzarote, cuyo documento de avance se remonta al año 1987, coincidiendo con la aprobación de la primera legislación que en materia de ordenación territorial era aprobada en el archipiélago, la Ley 1/1987, de 13 de marzo, de Planes Insulares de Ordenación, y que fue definitivamente aprobado en el año 1991.

Desde entonces, Canarias ha desarrollado una importante política de planificación territorial, encontrándose en la actualidad dotada tanto de un instrumentos de planificación regional, las Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, aprobadas en el año 2003²⁵⁴ como instrumentos de planificación subregional en todas las islas del archipiélago. Destacar en este sentido, la colmatación que en materia de planificación territorial han tenido en España los dos archipiélagos ya que tanto Baleares como Canarias, han desarrollado por completo sus competencias en materia de planificación.

Las Directrices Ordenación General de Canarias, optan por la consecución de un modelo de desarrollo sostenible y especialmente respetuoso y conservador de los recursos naturales, ambas materias protección del medio ambiente y ordenación del territorio, se hallan fuertemente vinculadas en Canarias, regulándose conjuntamente en su Decreto Legislativo 1/2000, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales.

Destaca también la formulación conjunta de las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo, lo que se justifica en la propia ley por la que es aprobado el texto, en el entendimiento de que la definición de un marco territorial y de los recursos naturales para el archipiélago, no podría ser eficaz, dada su vertiente de interacción, sí simultáneamente no se diseñaba el marco de la principal actividad económica de la isla: el turismo.

La escala subregional viene determinada en el archipiélago canario, como se ha referido, por el ámbito territorial de las propias islas. Precisamente, el segundo instrumento de planificación aprobado pertenece a esta categoría, el Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura en 2001, al que seguirán en el año 2002, los Planes Insulares de Ordenación de El Hierro y Tenerife, respectivamente y en 2003, el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria. De estos cinco instrumentos pertenecientes a la

²⁵⁴ Ley 19/2003, de 14 de abril, por el que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

primera etapa de desarrollo de la política territorial subregional en el archipiélago, sólo los dos primeros continúan vigentes, los restantes han sido sustituidos. La segunda etapa de fuerte impulso acaece entre los años 2010 y 2011, en los que se redactan nuevos instrumentos para las tres islas indicadas y se aprobaran los de los ámbitos que aun carecían de planificación: el Plan Insular de Ordenación de La Palma y el Plan Insular de La Gomera.

En el ámbito de la planificación regional sectorial únicamente dos instrumentos se encuentran aprobados: el Plan Energético de Canarias (2007) y las Directrices de Ordenación Territorial de las Telecomunicaciones de Canarias (2011), al que se suman diversos instrumentos en diferentes fases de tramitación: Directrices de Ordenación del Suelo Agrario, Directrices de Ordenación de Residuos, Directrices de Ordenación de Calidad Ambiental, Directrices de Ordenación de Calidad Ambiental o Directrices de Ordenación del Paisaje.

Por su parte, todas las islas sin excepción han llevado a cabo una importante política de planificación subregional sectorial mediante la aprobación de múltiples instrumentos que se recogen en la tabla incorporada como Anexo II del presente trabajo.

4.1.2. La pronta incorporación de Cataluña al proceso de planificación territorial y su evolución

Cataluña es una de las comunidades que han destacado en el escenario nacional de la ordenación territorial tanto por su celeridad en dotarse de una legislación propia en la materia, fue la primera Comunidad Autónoma en aprobar su Ley de Política Territorial, aún vigente, como posteriormente, al planificar su territorio y colmatarlo con los diferentes instrumentos de ámbito regional y subregional. Sin lugar a dudas, además de otros, dos factores han favorecido esta tendencia: la experiencia acumulada de esta Comunidad Autónoma que ya contaba con una cultura territorial previa, no debe olvidarse que Cataluña fue una de las primeras y de las pocas Comunidades españolas en las que se elaboró y desarrolló un Plan Comarcal y, su condición de territorio histórico. En cualquier caso, merece una especial mención esta Comunidad Autónoma por su carácter temprano y celeridad en la aplicación de la Ordenación del Territorio en la misma.

Es en el año 1995, cuando mediante la Ley 1/1995, de 16 de marzo, se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña, figura de rango superior del sistema de planificación territorial de esta Comunidad Autónoma y que establece el marco regulador para el resto de figuras territoriales, como son los planes territoriales parciales y los planes territoriales sectoriales.

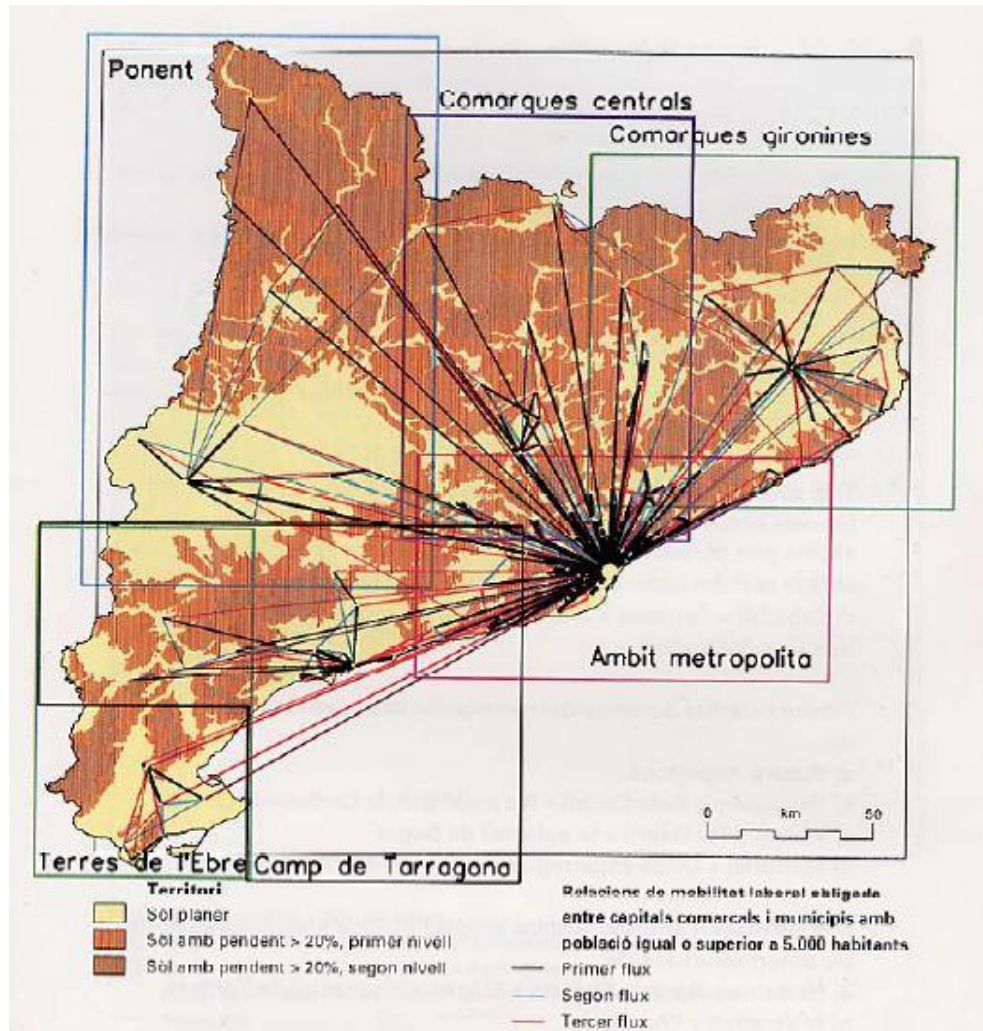
Con posterioridad, entre los años 2006 y 2010 se aprueban simultáneamente diferentes planes territoriales parciales, figura que conforme a la legislación catalana

tiene la función de planeamiento territorial de ámbito subregional. Es la propia ley por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña, la que vino a señalar en principio seis ámbitos funcionales territoriales definidos en el Plan Territorial General de Cataluña, como los ámbitos para la futura redacción de los planes territoriales parciales. Posteriormente en el año 2001 con la aprobación de la Ley 24/2001, de reconocimiento de L'Alt Pirineu i Aran, se delimitó un nuevo ámbito de planificación territorial que se formó de acuerdo con las comarcas que se habían asignado al ámbito funcional de Poniente (el Alt Urgell, Alta Ribagorça, Pallars Jussà, Pallars Sobirà y la Val d'Aran) y al de las Comarcas Centrales (La Cerdanya) en el momento de su aprobación. En 2010 mediante la aprobación de la Ley 23/2010 sobre creación del ámbito funcional del Penedés, se incorpora un nuevo ámbito de planificación subregional formado por las comarcas del Alt Penedès, Baix Penedès, Garraf y aquellos municipios de la comarca de la Anoia que se quisieran incorporar, en la actualidad este instrumento se encuentra en fase de definición previa del ámbito para la posterior redacción del plan territorial parcial. En la actualidad, son siete los instrumentos de escala subregional, vigentes en Cataluña:

- Plan Territorial Parcial de L'Alt Pirineu i Aran, aprobado en 2006.
- Plan Territorial Plan Territorial Parcial de Ponent (Les Terres de Lleida), aprobado en 2007.
- Plan Territorial Parcial de las Comarques Central, aprobado en 2008.
- Plan Territorial Parcial de El Camp de Tarragona, aprobado en 2010.
- Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, aprobado en 2010.
- Plan Territorial Parcial de las Comarques gironines, aprobado en 2010.
- Plan Territorial Parcial de Les Terres de l'Ebre, aprobado en 2010.

Con la futura aprobación del Plan Territorial Parcial del Penedés, la comunidad de Cataluña verá colmatada su política de planificación territorial regional y subregional.

Ámbitos funcionales inicialmente previstos en el Plan Territorial General de Cataluña:



Fuente: Plan Territorial General de Cataluña. Memoria “Los ámbitos funcionales territoriales. Estrategias y actuaciones”.

Ámbitos funcionales territoriales de Cataluña previstos en la actualidad:



Fuente: Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Generalitat de Catalunya.

En el ámbito de la planificación regional sectorial, también se ha realizado una importante labor por parte de los distintos Departamentos con competencias con incidencia territorial, encontrándose definitivamente aprobados diez instrumentos al que se sumará uno más que actualmente se encuentra en fase de redacción, el Plan Territorial Sectorial de la Conectividad Ecológica de Cataluña.

Por último, la figura de los Planes Directores Territoriales, PDT, que son incorporados ex novo a la Ley 23/1983, de Política Territorial de Cataluña mediante la Ley 31/2002, para la ordenación de ámbitos inferiores a los de la planificación de los planes territoriales parciales, aunque con carácter supramunicipal y con la particularidad de que puede comprender a municipios pertenecientes a diferentes ámbitos funcionales territoriales. Tres instrumentos de esta categoría han sido aprobados en Cataluña: el PDT del Empordà, el PDT de la Garrotxa y el PDT de l'Alt Penedès. Los dos primeros

han quedado sin efectos ya que sus determinaciones han sido sustituidas por las del Plan Territorial Parcial de las Comarcas de Girona, conforme señala la Disposición Final de la Normativa del Plan. Por su parte, el PDT de l'Alt Penedés, aunque forma parte del Plan Territorial Metropolitana de Barcelona, mantiene su vigencia con carácter transitorio conforme a la Disposición Transitoria Tercera de la Normativa del referido instrumento, mientras no sea formulado el Plan Territorial Parcial del ámbito del Penedés.

4.1.3. La apuesta innovadora por la planificación territorial en la comunidad de Navarra

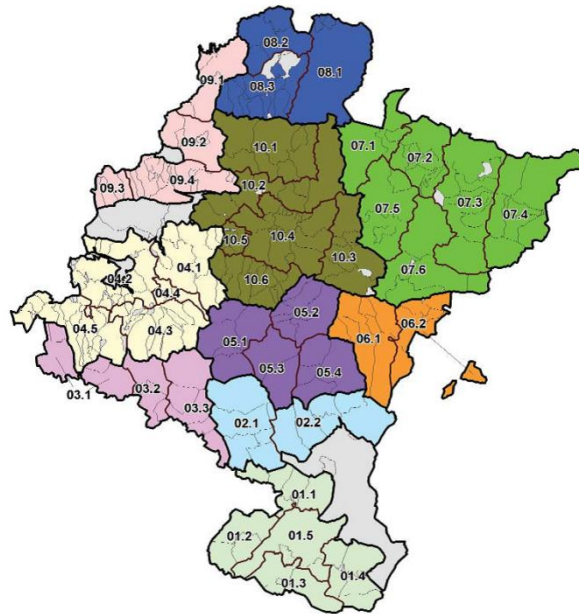
Una de las Comunidades Autónomas más destacadas por la política de planificación territorial llevada a cabo y por tener colmatado su territorio con instrumentos de ámbito regional y subregional, es la comunidad de **Navarra**.

A su vez destaca su carácter innovador por cuanto resultó ser la primera Comunidad Autónoma que aplicó en España los principios de desarrollo espacial contenidos en la Estrategia Territorial Europea, aprobando el día 21 de junio de 2005 su Estrategia Territorial de Navarra, ETN, que constituye, conforme a su normativa, el instrumento de ámbito regional para la planificación de su territorio.

La Estrategia Territorial de Navarra propone tres grandes estrategias: un territorio competitivo y cohesionado, un territorio accesible y conectado y un territorio culto y de calidad. A su vez, cada una de ellas consta de diferentes opciones estratégicas (17), objetivos (33) y directrices (80). El seguimiento de estos objetivos se realiza a través de un sistema de indicadores que posibilitan medir la evolución y avances de la Comunidad Foral de forma global.

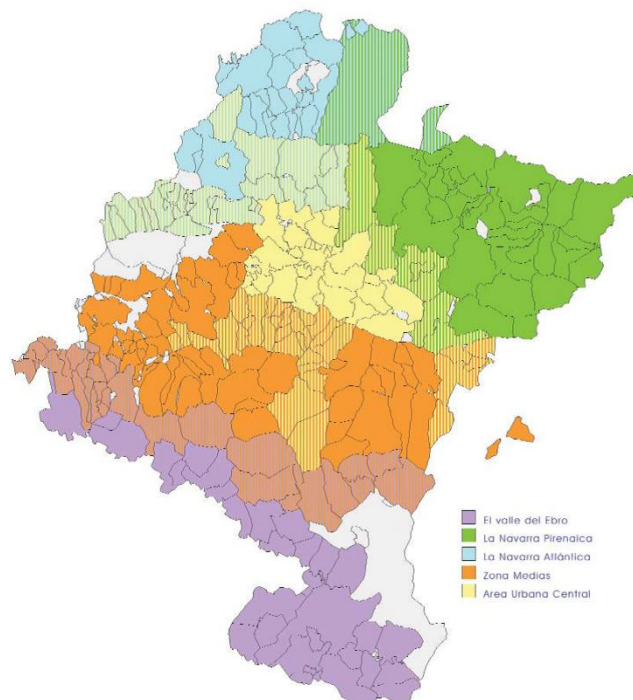
Por su parte, la Estrategia Territorial de Navarra distingue un total de cinco subsistemas regionales (el Área Polinuclear Central, la Navarra del Eje del Ebro, la Navarra Atlántica, las Zonas Medias y la Navarra Pirenaica) coincidentes con los ámbitos de planificación territorial de escala subregional que, a su vez se subdivide, en la que denomina “áreas intermedias para la ordenación territorial” para las que propone diez áreas y cuarenta subáreas.

Áreas y subáreas de planificación intermedia ETN:



Fuente: Estrategia Territorial de Navarra. Mapa 9. Áreas y subáreas para la planificación intermedia.

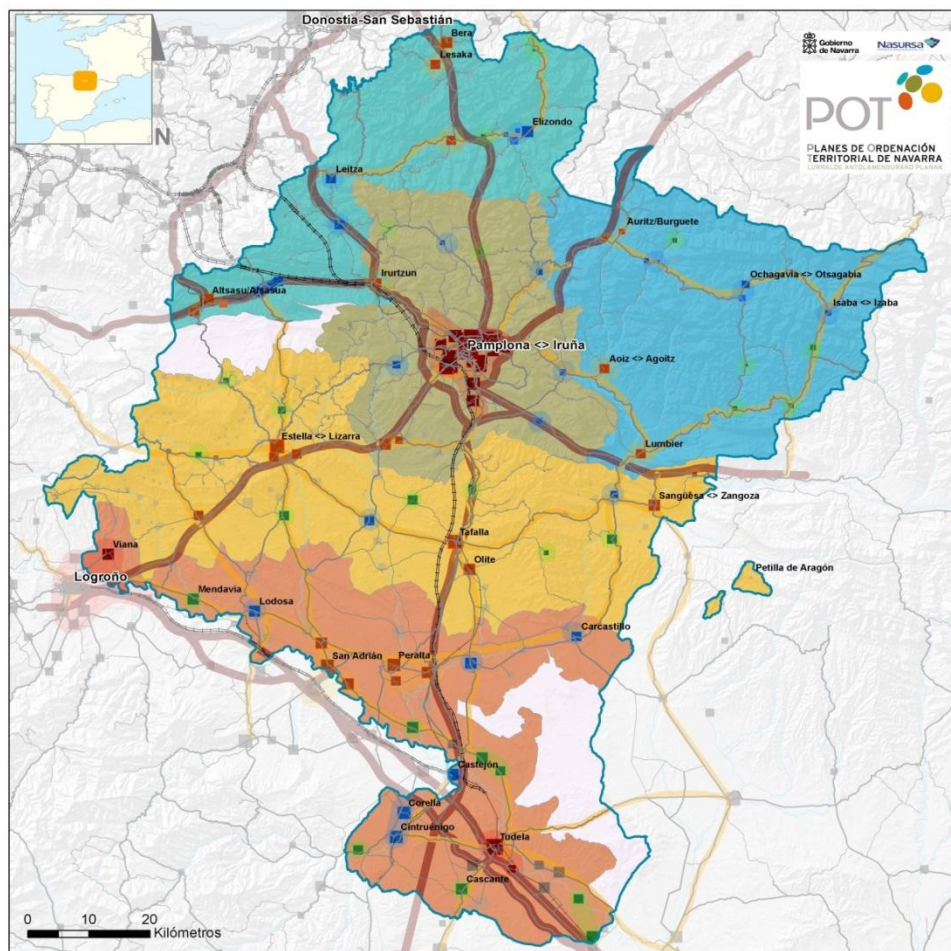
Subsistemas regionales previstos en la ETN:



Fuente: Estrategia Territorial de Navarra. Mapa 8. Municipalización de los subsistemas regionales.

En el ámbito de la planificación territorial subregional, lo que en Navarra se desarrolla a través de la figura del Plan de Ordenación Territorial, de manera conjunta se redactaron y tramitaron cinco instrumentos que conforme a las previsiones establecidas en las Estrategia Territorial de Navarra dan cobertura a todo el territorio de la Comunidad.

Áreas de los Planes de Ordenación Territorial en Navarra:



LEYENDA

Ámbitos POT

- POT 1: Pirineo
- POT 2: Navarra Atlántica
- POT 3: Área Central
- POT 4: Zonas Medias
- POT 5: Eje del Ebro
- Territorios no adscritos

Limite de Navarra

Red Viaria

- Comunicación viaria a nivel suprarregional
- Comunicación viaria a nivel regional

Sistema urbano de base

Núcleos de población (habitantes)

- 0 - 100
- 101 - 500
- 501 - 1.000
- 1.001 - 2.500
- 2.501 - 5.000
- 5.001 - 50.000
- > 50.000

Infraestructura planificada

==== AVE/TAP

Infraestructura existente regional

- Red viaria
- Vía convencional

MDTR sistema urbano

- EV a escala suprarregional
- EV a escala regional
- EV a escala subregional
- EV a escala intermedia

MDTR: Modelo de Desarrollo Territorial Regional

AVE: Alta Velocidad Española

TAP: Tren de Altas Prestaciones

EV: espacios vertebradores

Fuente: Ordenación del Territorio y Urbanismo. Gobierno de Navarra (navarra.es)

Desde el año 2011, se encuentran aprobados y plenamente vigentes, los siguientes planes de escala subregional:

- Plan de Ordenación Territorial del Pirineo.
- Plan de Ordenación Territorial de la Navarra Atlántica.
- Plan de Ordenación Territorial del Área Central.
- Plan de Ordenación Territorial de las Zonas Medias.
- Plan de Ordenación Territorial del Eje del Ebro.

Por último, es de reseñar los numerosos instrumentos que en el ámbito de la planificación sectorial subregional se han aprobado y que se continúan tramitando en el ámbito de esta Comunidad, constituyendo la Comunidad Autónoma en la que mayor desarrollo ha tenido estos instrumentos.

4.2. Comunidades españolas con un avanzado nivel de desarrollo de su planificación territorial

Concretas menciones requieren dos comunidades que, si bien no han culminado aun sus procesos de planificación territorial se hallan muy próximas a hacerlo, es el caso de las comunidades de Andalucía y País Vasco.

4.2.1. Andalucía: comunidad con mayor número de instrumentos de planificación territorial vigente

Andalucía constituye una de las Comunidades Autónomas en las que mayor desarrollo ha tenido la planificación territorial. Desde el año 2006, cuenta con un instrumento de planificación regional, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, al que se suman un total de veintidós planes de ámbito subregional, diecisiete de los cuales están ya vigentes²⁵⁵, uno en tramitación y tres formulados en fase de redacción:

²⁵⁵ En los días de cierre del presente capítulo se ha dado a conocer la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de los Contencioso-Administrativo, Sección Quinta de fecha 06 de octubre de 2015, por la que se resuelve el recurso de casación nº 3119/2012 y se viene a declarar nulo de pleno derecho el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 142/2006, de 18 de julio, por el que se aprobó el **Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga**. Por cuestiones temporales, no resulta posible el análisis con el detenimiento y detalle que requeriría la referencia sentencia y sus posibles repercusiones pero se hace preciso al menos indicar su existencia y solo reseñar que las razones por las que se produce tal decisión judicial no afectan al fondo del referido instrumento sino que es una cuestión formal por defecto en la tramitación, en concreto dos reproches jurídicos: la falta de respuestas a las alegaciones efectuadas por un propietario y la omisión de un Informe sobre impacto por razón de género que según señala la sentencia resultaba preceptivo conforme a la legislación autonómica andaluza vigente desde el año 2003. Habrá que esperar, el transcurso del tiempo para conocer el devenir de esta cuestión.

- Plan de Ordenación del Territorio Subregional de la Aglomeración Urbana de Granada.
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional del Poniente de Almería.
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional de la Sierra de Segura (Jaén).
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional del Ámbito de Doñana.
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional de la Bahía de Cádiz.
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional del Litoral Occidental de Huelva.
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional del Litoral Oriental-Axarquía (Málaga).
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional del Levante de Almería.
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional de la Aglomeración Urbana de Sevilla.
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional de la Aglomeración Urbana de Málaga.
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional de la Costa Noroeste de Cádiz.
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional de La Janda.
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional de la Aglomeración Urbana de Almería.
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional del Campo de Gibraltar.
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional de la Costa Tropical Granada.
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional del Sur de Córdoba.
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional de la Aglomeración Urbana de Jaén.
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional de la Aglomeración Urbana de Huelva (en tramitación).
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional de la Aglomeración Urbana de Córdoba (formulado en redacción).
- Plan de Ordenación del Territorio Subregional del Almanzora (Almería), (formulado en redacción).
- Revisión del Plan de Ordenación del Territorio Subregional de la Bahía de Cádiz), (formulado en redacción).

Además, desde julio del año 2015, cuenta con un segundo instrumento de carácter regional creado ex novo, el Plan del Corredor Litoral de Andalucía.

Si bien es en el año 1999, cuando tiene lugar la aprobación del primer instrumento de ordenación territorial, el Plan de la Aglomeración Urbana de Granada, ello no supone más que la culminación de un camino emprendido años atrás con la formulación y tramitación de diversos instrumentos. Casi dos décadas después, se puede

observar como los objetivos previstos por la planificación territorial andaluza prácticamente se encuentran concluidos.

Especialmente significativa resulta en esta comunidad la inclusión de un nuevo instrumento de planificación regional, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, en el año 2012, cuando se modifica por el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio. Apenas tres años después, en 2015, el referido instrumento se encuentra vigente. Sin embargo y pese a la aparente celeridad que se desprenden de los datos anteriores, Andalucía ya contaba desde el año 1990 con unas Directrices Regionales del Litoral²⁵⁶, aunque con una casi inexistente o nula aplicación práctica.

²⁵⁶ Las **Directrices Regionales del Litoral de Andalucía** fueron formuladas en el año 1985 (Decreto 76/1985, de 3 de abril, por el que se autoriza la formulación de las Directrices Regional del Litoral de Andalucía, boja nº 45 de 10 de mayo de 1985), aunque su aprobación no tuvo lugar hasta el año 1990 (Decreto 118/1990, de 17 de abril, por el que se aprueban las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, BOJA Nº 40 de 18 de mayo de 1990), vigentes desde el día 19 de mayo de 1990 tras su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Durante la tramitación de las mismas tuvo lugar la sucesiva aprobación de diferentes cuerpos normativos con distinto grado de incidencia en la materia allí regulada. En concreto, a nivel estatal fueron aprobadas la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas; la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre. Asimismo, a nivel autonómico tuvo lugar la aprobación de la Ley 8/1988, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.

Del alcance y contenido de las Directrices del Litoral de Andalucía, sin realizar un exhaustivo análisis de las mismas sino únicamente señalar aquellas cuestiones con incidencia en su ulterior desarrollo, se puede destacar la completa descripción del litoral andaluz que el documento realiza estableciendo un conjunto de directrices orientadas a la conservación y recuperación de los alores ambientales o la distinción de un total de ocho unidades territoriales (sierras litorales y prelitorales, acantilados, dunas y arenales costeros, ramblas, lagunas litorales, playas, estuarios y marismas, provincia nerítica y plataforma continental).

La nula aplicación y eficacia práctica de las mismas, parece, transcurrida casi tres décadas, su principal nota característica. En efecto, desde el mismo momento de su aprobación e incluso antes ya se resaltaba por parte de algunos autores como BARRAGAN MUÑOZ, J.L., la dificultad de su correcta aplicación, al señalar *“Se publica el Decreto 118/90 de 17 de abril sobre las Directrices Regionales del Litoral. Es otro de los afortunados alumbramientos ordenadores de la Administración Autónoma de Andalucía. Su principal objetivo es poder constituir un marco de referencia obligado para la coordinación de las diferentes políticas sectoriales y urbanísticas. La flexibilidad inherente al cumplimiento de un contenido basado en Directrices, Líneas de Actuación o Recomendaciones, constata con el potencial regulador de la vigente Ley del Suelo. De ello se desprende una dificultad manifiesta para su correcta aplicación”*. Posteriormente el propio Decreto 118/1990 que anunciaba su aprobación incumplía su compromiso normativo y lo que allí se anunciaba *“Artículo único. Se aprueban las Directrices Regionales del Litoral*

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, POTA, es el instrumento regional que, si bien como se resaltaba, no entra en vigor hasta el año 2006, sus antecedentes se remontan al año 1999 cuando son aprobadas las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía²⁵⁷. El POTA, aprobado por Decreto 206/2006, de 29 de noviembre, cuyas determinaciones son vinculantes para el resto de instrumentos de la planificación territorial, para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el planeamiento urbanístico general, establece un modelo territorial identificado por cuatro sistemas básicos: el sistema de ciudades, el esquema básico de articulación territorial de Andalucía y los dominios territoriales, a partir de los anteriores y de su integración, se generan un conjunto de unidades territoriales.

de Andalucía, con arreglo al texto incorporado al presente Decreto”, sin embargo dicho texto nunca fue publicado con la consecuente falta de eficacia normativa que ello devino.

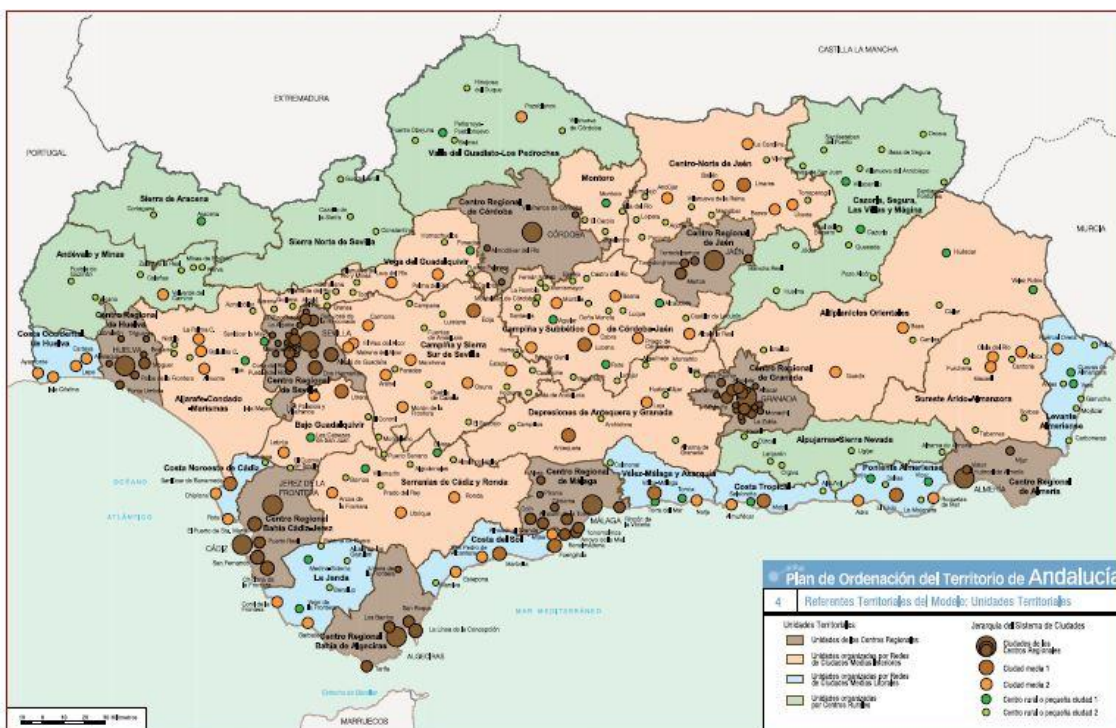
En BARRRAGAN MUÑOZ, J.L. (1993) “Perspectiva regional de la ordenación, planificación y gestión del espacio litoral. El caso andaluz”. Revista de estudios regionales, Nº 37, 1993.pág. 131.

En el mismo sentido, lo manifiestan autores como ZOIDO NARANJO, F., (2011:17) que señala que si bien el concepto de “directrices” podía sustentarse jurídicamente en la entonces vigente Ley del Suelo estatal de 1975, su elección tenía bastante riesgo jurídico, principalmente al relacionarse con una parte del territorio en rápida transformación por impulso de poderosos intereses inmobiliarios.

En el año 1995 el Defensor del Pueblo Andaluz realiza un Informe sobre el grado de cumplimiento de las Directrices Regionales de Andalucía, motivado “*ante la extraordinaria gravedad del deterioro que, por diversas acciones, estaban sufriendo los valores territoriales y ambientales de nuestro litoral*” como señala expresamente dicho texto. La institución del Defensor del Pueblo, como señala en su Informe del año 2009, consideró que, pese a no haberse publicado, inexplicablemente, el texto íntegro la Administración Autonómica, esta se encontraba vinculada a las citadas Directrices, tal y como le había sido informado por los responsables de la misma, quienes según literalmente se indica “... *nos informaron que las previsiones contenidas en las Directrices servirían de referencia a los órganos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes a la hora de examinar y, en su caso, aprobar los planes urbanísticos. Además, entendían que era un Decreto que debían tener en cuenta los Ayuntamientos a la hora de tramitar su planeamiento y que sería toda una referencia para las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo*”.

²⁵⁷ Aprobadas definitivamente en fecha 4 de mayo de 1999.

Mapa de unidades territoriales Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía:

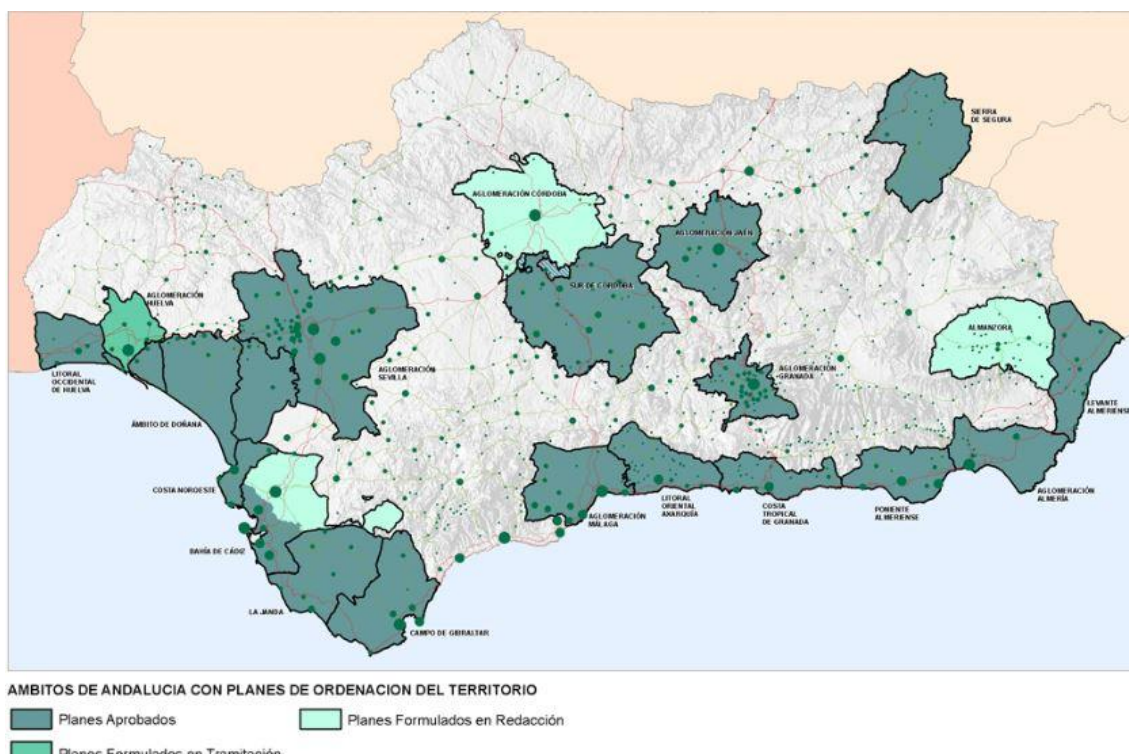


Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

En el ámbito subregional, tres áreas han resultado prioritarias en la planificación subregional andaluza: las zonas litorales, las aglomeraciones urbanas y las zonas de montañas. Las primeras se encuentran prácticamente concluidas ya que todo el litoral andaluz cuenta con algún instrumento territorial que lo planifica²⁵⁸ e igual ocurre con las aglomeraciones urbanas ya que salvo las capitales de Huelva y Córdoba, con los instrumentos actualmente en fase de tramitación y redacción, respectivamente, todas las demás tienen los planes subregionales de las aglomeraciones urbanas, aprobados.

El plano adjunto delimita los Planes de ámbito subregional de la Comunidad Autónoma de Andalucía, distinguiendo el estado en el que se encuentran: aprobados, formulados en redacción y formulados en tramitación.

²⁵⁸ Salvo los municipios de la costa occidental de Málaga (Manilva, Estepona, Marbella, Mijas y Fuengirola), todos ellos incluidos en el Plan de Ordenación del Territorio Subregional de la Costa del Sol Occidental de Málaga, cuya nulidad ha sido objeto de sentencia recientemente por el Tribunal Supremo.



Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.

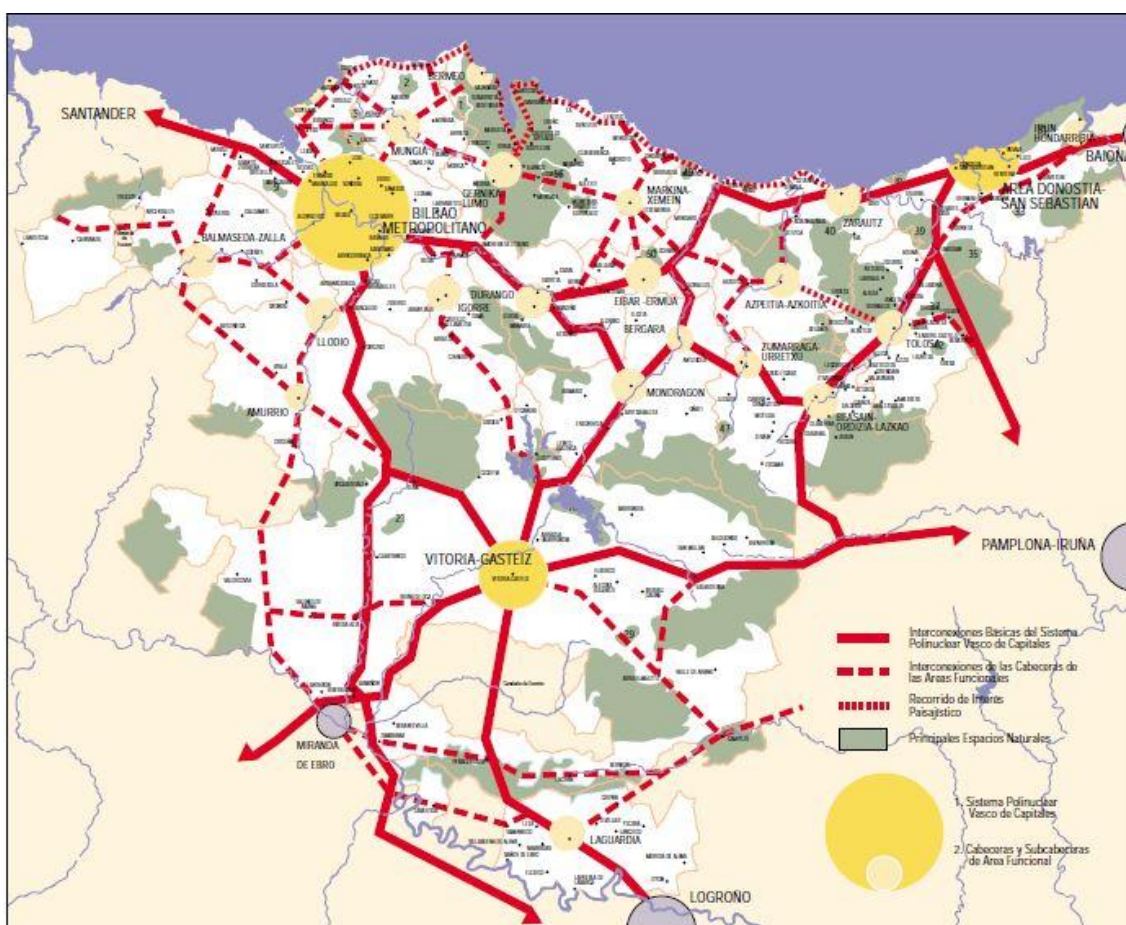
Junto a los instrumentos propiamente de planificación territorial se incluyen por su vinculación con la misma, los Planes de Interés Supramunicipal en cuanto instrumentos que ordenan determinados ámbitos territoriales, principalmente en desarrollo de las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio, así como las Actuaciones de Interés Autonómico que zona actuaciones públicas, de especial relevancia territorial declaradas como tales por el Consejo de Gobierno y cuyo régimen jurídico está previsto en el Título IV (artículos 38 y 39) de la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía.

4.2.2. El importante desarrollo de la planificación territorial de País Vasco

Con la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, DOTPV, mediante el Decreto 28/1997, esta comunidad se convertía en la tercera en dotarse de un instrumento de planificación territorial de ámbito regional, tras casi dos décadas de vigencia en la actualidad se encuentra en revisión habiéndose acordado su formulación recientemente, en julio de 2015.

Las Directrices señalan un modelo territorial con dos ciudades como centros fundaméntelas del sistema urbano de la Comunidad Autónoma: Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián. Las DOTPV proponen la creación de un sistema polinuclear conformado por Bilbao Metropolitano, San Sebastián y Vitoria, previsto desde la complementariedad y la interrelación con la finalidad de constituir un soporte urbano integrado de alto rango capaz de liderar un amplio espacio regional que supere los límites políticos administrativos de la comunidad.

Modelo territorial previsto en las Directrices:

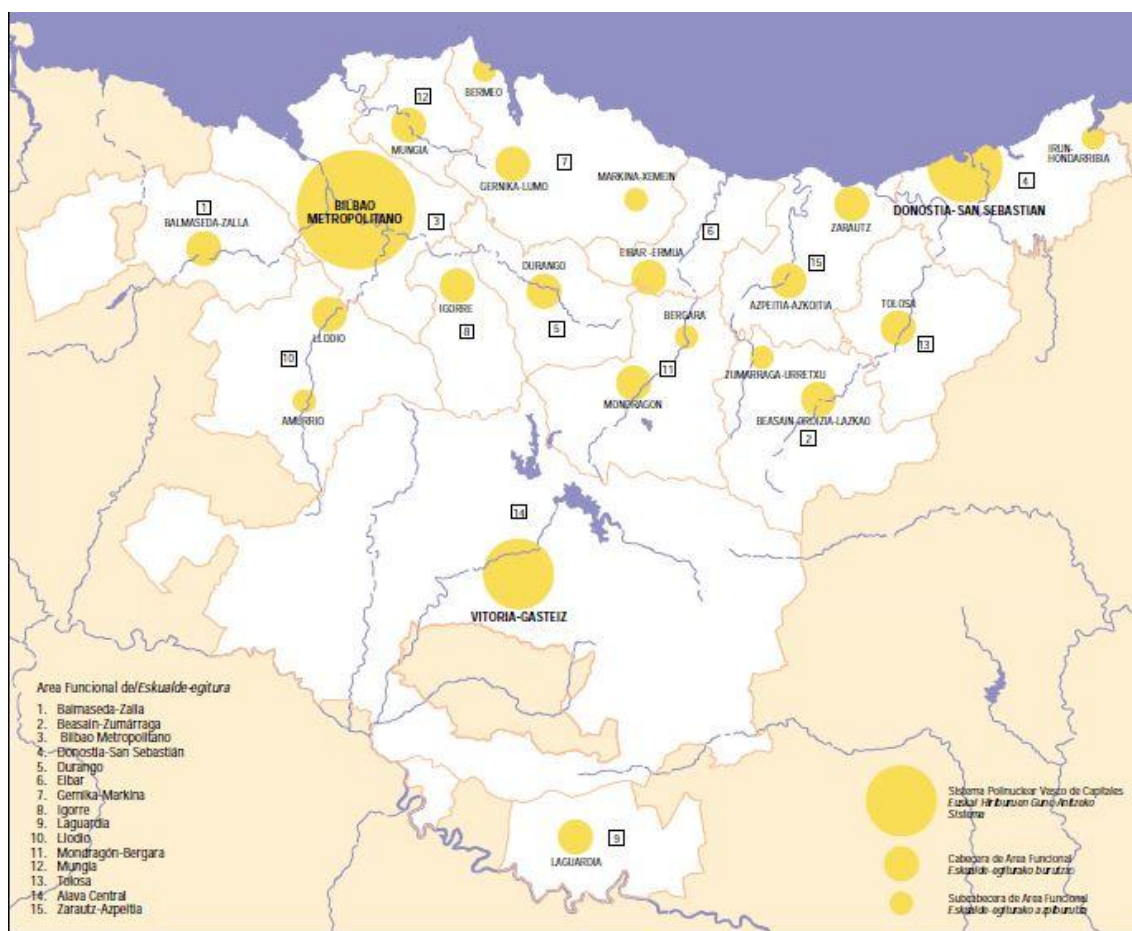


Fuente: Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Asimismo en la escala territorial intermedia, establece un conjunto de áreas funcionales con capacidad de acoger programas de ordenación territorial de escala inferior y que se constituyen en piezas clave para la aplicación de posibles estrategias de equilibrio territorial en el contexto global de la Comunidad Autónoma. Un total de quince áreas funcionales son establecidas por las Directrices de Ordenación Territorial

que coinciden con los ámbitos de los sucesivos Planes Territoriales Parciales aprobados en esta Comunidad Autónoma.

Áreas funcionales establecidas en las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco:



Fuente: Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Desde el año 2004 y hasta la actualidad, se han ido sucesivamente aprobando los instrumentos territoriales de escala subregional para dotar a las diferentes áreas funcionales previstas en las DOTPV de sus respectivos Planes Territoriales Parciales, catorce se encuentran definitivamente aprobados: Plan Territorial Parcial de Álava Central; Plan Territorial Parcial de La Guardia (Rioja Alavesa); Plan Territorial Parcial de Llodio; Plan Territorial Parcial de Balmaseda-Zalla; Plan Territorial Parcial de Bilbao-Metropolitano; Plan Territorial Parcial de Durango; Plan Territorial Parcial de Igorre; Plan Territorial Parcial de Beasain-Zumarraga; Plan Territorial Parcial de Eibar (Bajo Deba); Plan Territorial Parcial de Mondragón-Bengara (Alto Deba); Plan Territorial Parcial de Zarautz-Azpeitia (Urola Costa); Plan Territorial Parcial de

Gernika-Markina; Plan Territorial Parcial de Mungia; Plan Territorial Parcial de Donostia-San Sebastián y únicamente un documento, el Plan Territorial Parcial de Tolosa (Tolosaldea), se encuentra en fase de tramitación.

De esta forma, la Comunidad Autónoma del País Vasco se encuentra en la actualidad prácticamente colmatada por los diferentes instrumentos tanto de escala regional o subregional a la simple terminación de la aprobación definitiva de un único plan que se encuentran en una fase avanzada de tramitación.

En idéntico sentido, el País Vasco ha desarrollado una importante política de planificación sectorial tanto a escala regional, en la que cuenta con ocho instrumentos aprobados, como a escala subregional. Labor ésta que continúa en la actualidad como lo prueban los diferentes instrumentos que se vienen formulando.

4.3. Comunidades españolas en proceso de desarrollo instrumental de la planificación territorial

El impulso desarrollado por dos comunidades españolas, Aragón y Castilla y León, a sus instrumentos de planificación territorial en los últimos años y pese a tener aún pendiente algunos instrumentos para colmatar su escenario territorial, referidos a ámbitos subregionales ya que en ambos casos están dotadas de instrumentos de planificación regional, hacen particular la situación de ambas que es objeto de análisis a continuación.

4.3.1. Instrumentos de planificación territorial en la comunidad de Aragón

Aragón contaba desde el año 1998 con un instrumento de planificación territorial regional, las Directrices Generales de Ordenación del Territorio para Aragón, siendo así unas de las primeras CCAA españolas en contar con un instrumento regional, tras Asturias, Cataluña y País Vasco.

Sin embargo, desde diciembre de 2014, este instrumento ha sido sustituido por la vigente Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, instrumento contemplado en la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón y aprobado por Decreto 202/2014, de 2 de diciembre.

En el ámbito subregional, Aragón cuenta con dos instrumentos de planificación territorial aprobados, las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés y las Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca de Matarraña/Matarranya y tres en distintas fases de elaboración: Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca de Maestrazgo, Directrices Parciales de

Ordenación Territorial de la Comarca de Gúdar-Javalambre y Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Sierra de Albarracín.

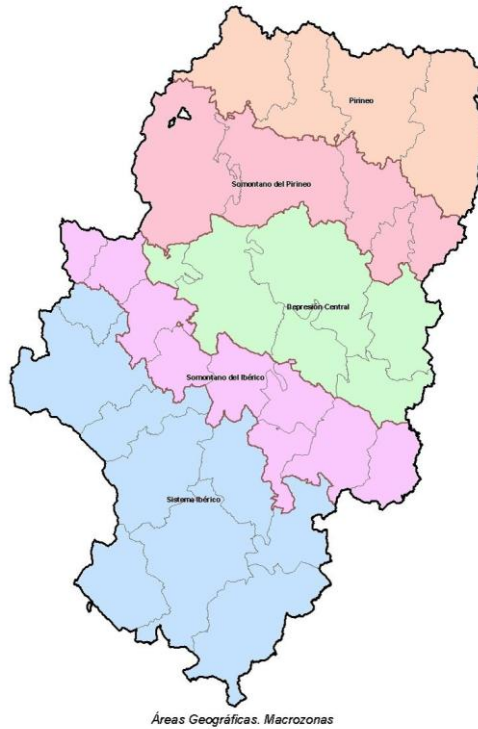
Por su parte, la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, establece un modelo territorial conforme al cual la Directriz 19.2 titulada “*Directrices de ordenación territorial*” señala como objetivo promover la elaboración de instrumentos de planeamiento y gestión territorial de carácter zonal para determinadas áreas del territorio aragonés, indicando a continuación con carácter de “normas” tres ámbitos prioritarios para su ulterior desarrollo:

- Directrices de ordenación territorial de las macrozonas de Aragón: Se distinguen cinco macrozonas en el territorio aragonés (Pirineo²⁵⁹, Somontano del Pirineo, Depresión del Ebro, Somontano Ibérico y Sistema Ibérico).
- Directriz de ordenación territorial del espacio metropolitano de Zaragoza.
- Directrices de ordenación territorial de las áreas urbanas de Huesca, Teruel y Cinca Medio-Somontano-La Litera.

Consecuencia de lo anterior, es la casi completa revisión de los ámbitos previstos para el desarrollo de directrices territoriales de ámbito subregional, que deberán desarrollarse ateniendo a lo dispuesto en la Estrategia para un total de nueve áreas predefinidas en ésta.

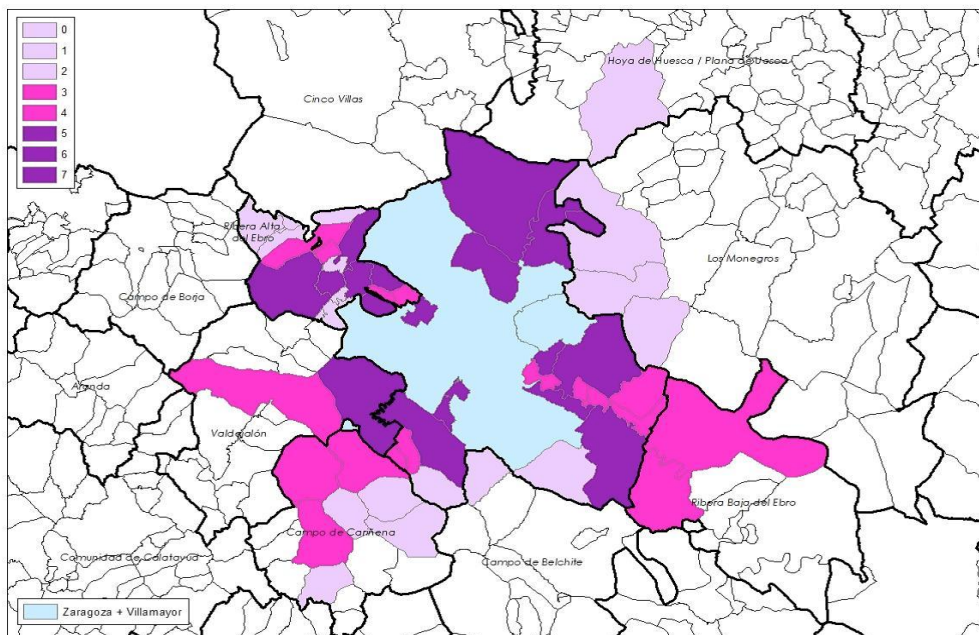
²⁵⁹ Precisamente por la preexistencia de las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés, la Directriz 19.2.N1 en su apartado 2, señala expresamente la necesidad de proceder a la revisión de las mismas.

Macrozonas previstas en el territorio de Aragón:



Fuente: Modelo Territorial tomo II, Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón.

Espacio metropolitano de Zaragoza:



Fuente: Modelo Territorial tomo II, Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón.

En materia de planificación regional de carácter sectorial, destacar las Directrices Sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas, el Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón, el Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración o el Plan General de Carreteras de Aragón 2013-2024, en la actualidad en elaboración.

Aragón se caracteriza por ser una de las Comunidades Autónomas que mayor protagonismo viene prestando a la Ordenación del Territorio y constituir un referente que se va adecuando con una importante celeridad a las modificaciones y revisiones que en esta función se viene produciendo, buena prueba de ello es el hecho de que ha procedido en tres ocasiones a aprobar un nuevo marco normativo, sin tener en cuenta las modificaciones operadas a cada uno de los textos durante su vigencia, la última el recién aprobado 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 o tratarse de la única Comunidad Autónoma española que ha tramitado y aprobado dos instrumentos de planificación territorial de ámbito regional.

4.3.2. Apuesta por la planificación territorial en la comunidad de Castilla-León y declaración de áreas funcionales estables

Castilla-León constituye una de las comunidades española que mayor impulso está destinando a la ordenación territorial y que ha experimentado un notable desarrollo, en los últimos años.

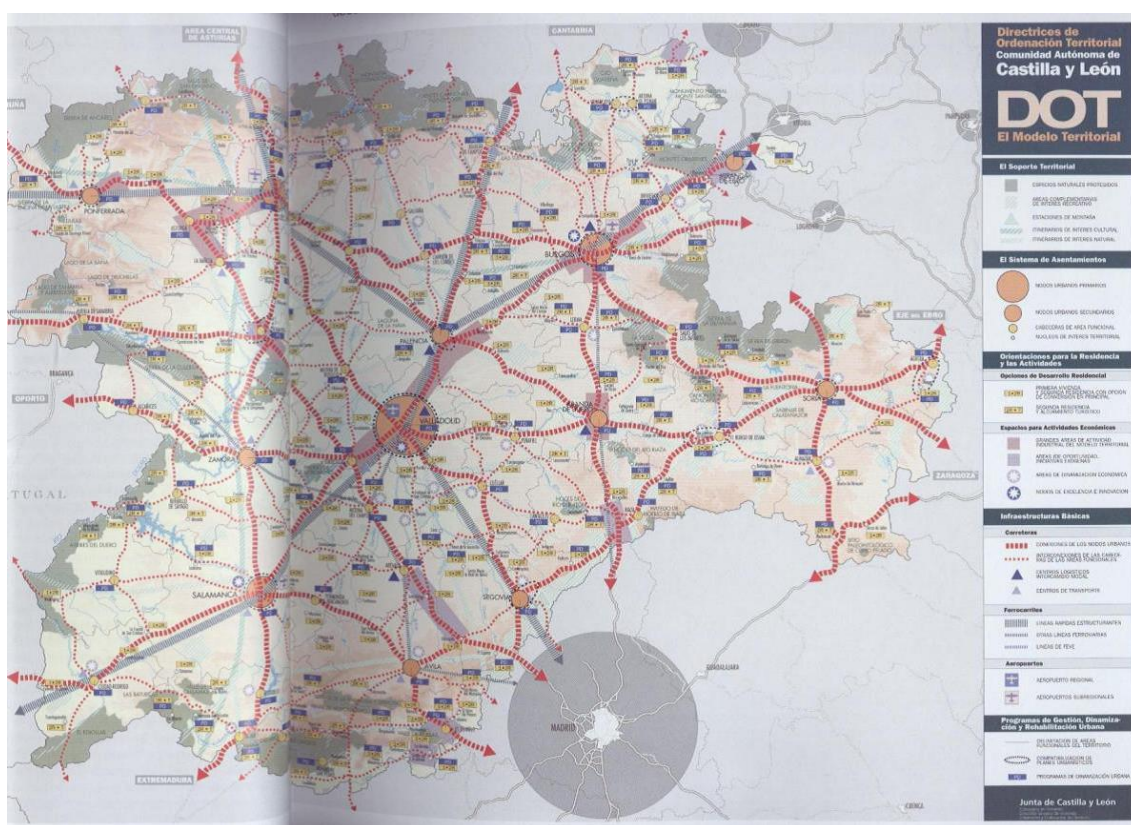
Aunque fue en el año 2008 cuando se aprobaron las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León, instrumento regional de planificación territorial, la actividad planificadora había dado comienzo años atrás. El primer instrumento con el que se dotó esta Comunidad Autónoma, de ámbito subregional, fueron las Directrices de Ordenación del Territorio de Valladolid y su Entorno aprobadas definitivamente en el año 2001, si bien los trabajos de redacción de este documento se remontan al año 1996, antes incluso de la aprobación de la Ley de Ordenación Territorial de Castilla y León, que sería promulgada dos años más tarde y que venía a planificar un área urbana formada por la ciudad de Valladolid más veintidós municipios de su entorno, uno de los ámbitos de mayor importancia de esta Comunidad Autónoma.

A las anteriores, seguirán en el tiempo las Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de Segovia y su Entorno en el año 2005, que al igual que las anteriores se configuran como el instrumento de planificación territorial de la aglomeración urbana de Segovia, integrada por Segovia y veintiún municipios

colindantes, ámbito de gran relevancia en el momento de su aprobación por integrar en torno al cincuenta por ciento de la población provincial.

Desde el año 2008, Castilla y León cuenta con un instrumento de planificación territorial de ámbito regional, las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León aprobadas por Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León, que vino a culminar un largo proceso de redacción y tramitación iniciado con fecha 4 de febrero de 1999 cuando por parte de la Junta de Castilla y León, se acuerda iniciar los trabajos.

Modelo Territorial Directrices Esenciales Ordenación del Territorio Castilla y León



Mapa modelo territorial Castilla y León Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio. Fuente: Junta de Castilla y León.

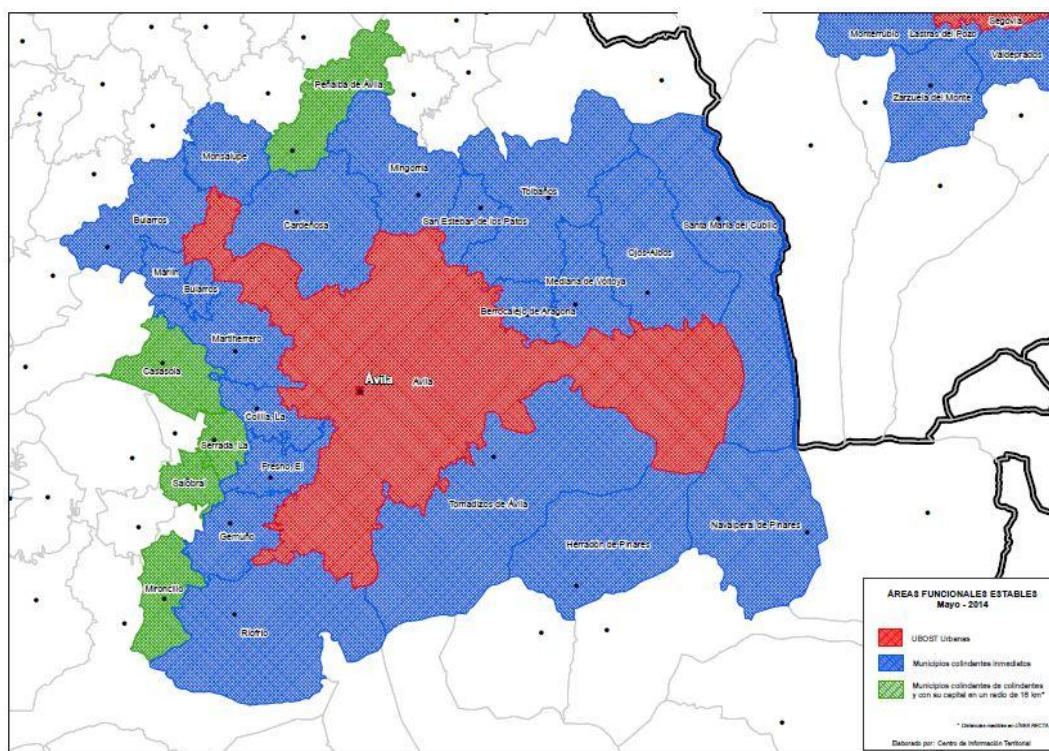
Con posterioridad a éstas, dos nuevos instrumentos de ámbito subregional fueron aprobados: las Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de la provincia de Palencia (2009) y las Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de La Montaña Cantábrica Central en Castilla y León (2011).

En el impulso que en los últimos tiempos se resaltaba está dedicando esta Comunidad a la planificación territorial, destaca la reciente declaración de las áreas

funcionales estables, lo que tiene lugar mediante la aprobación de la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León²⁶⁰. Como destaca la propia Exposición de Motivos de la ley, la Comunidad de Castilla y León procede a definir un nuevo modelo territorial que permita el desarrollo de una política integral y coordinada que abarque la planificación territorial y la programación sectorial de los servicios, de manera que permita la aplicación de los instrumentos territoriales de ordenación que den efectividad y operatividad al conjunto de las políticas competencia de la Comunidad.

Estas nuevas áreas constituirán sin duda un impulso a las aún pendientes de culminar Directrices de ámbito subregional en Castilla y León, que por lógica deben coincidir con las trece áreas establecidas: área funcional estable de Ávila, área funcional estable de Burgos, área funcional estable de Aranda de Duero, área funcional estable de Miranda de Ebro, área funcional estable de León, área funcional estable de Ponferrada, área funcional estable de Palencia, área funcional estable de Salamanca, área funcional estable de Segovia, área funcional estable de Soria, área funcional estable de Valladolid, área funcional estable de Medina del Campo y área funcional estable de Zamora.

Área funcional estable de Ávila



Mapa de área funcional estable de Ávila. Fuente: Junta de Castilla y León.

²⁶⁰ Conforme a las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León, el ámbito funcional básico para la ordenación del territorio en la Comunidad viene definido por la provincia.

Destaca igualmente en la comunidad de Castilla y León, la prolija redacción y aprobación de instrumentos de ámbito sectorial con incidencia en la ordenación territorial, tanto de escala regional como subregional, y en cuyo desarrollo coincidiendo con los acaecido en los instrumentos territoriales propiamente dichos, se observa como éste acontece de manera constante en el tiempo, iniciándose en torno al año 2000 y continuando en la actualidad.

4.4. Comunidades españolas con un incipiente desarrollo en planificación territorial

Bajo esta cuarta categoría, se incluyen aquellas Comunidades Autónomas que aún tienen pendiente una importante labor en materia de planificación territorial y que representa en términos cuantitativos el grupo más numeroso.

Aún sin responder a un único patrón y con la dificultad que se presenta cuando se intenta homogeneizar escenarios en la práctica tan dispares, se analizan en este apartado aquellas comunidades que cuentan con, al menos, un instrumento, a escala regional o subregional, de planificación territorial y cuya tendencia es a la continuidad de su labor en materia de desarrollo de instrumentos de planificación territorial.

En algunos casos se encuentran comunidades que únicamente están dotadas de algún instrumento de ámbito subregional pero que vienen desarrollando trabajos por tenerlo formulados o, en algún otro caso, contar incluso con avance en su instrumento de planificación de escala regional, tal es el caso de Cantabria, Extremadura o La Rioja. En otros casos, tienen vigentes dos únicos instrumentos uno de ámbito regional y otro de planificación territorial subregional, es la situación de las comunidades de Asturias y Galicia, la primera de las cuales además viene desde hace años impulsando la revisión de sus Directrices Regionales. En el caso de la Comunidad Valenciana, y pese a únicamente contar con un instrumento aprobado: la Estrategia Territorial Valenciana, el reciente impulso dado a la misma junto con la promulgación de una novedosa legislación en Ordenación del Territorio hacen indicar que se encuentra en un estado incipiente de desarrollo de sus políticas territoriales. También Murcia, con una reciente revisión de su marco normativo y con tres instrumentos vigentes desde hace años en la escala subregional, es de esperar que finalmente desarrolle su política de planificación territorial.

4.4.1. La preservación de las zonas litorales por la planificación territorial en las comunidades de Asturias, Cantabria y Galicia

Particular sin duda es el caso de tres comunidades vecinas, todas ellas en la cornisa cantábrica, Galicia, Asturias y Cantabria, cuyo único instrumento de escala subregional está destinado a preservar sus zonas litorales. Pese al común denominador

anterior, la evolución de la planificación territorial ha sido bien distinta como lo revela un único dato, mientras Asturias cuenta con sus Directrices Regionales de Ordenación del Territorio vigentes desde el año 1991, la comunidad de Cantabria hasta el momento no se ha dotado del respectivo instrumento de ámbito territorial que planifique su territorio.

4.4.1.1. La pronta incorporación del Principado de Asturias al proceso de planificación territorial y su evolución

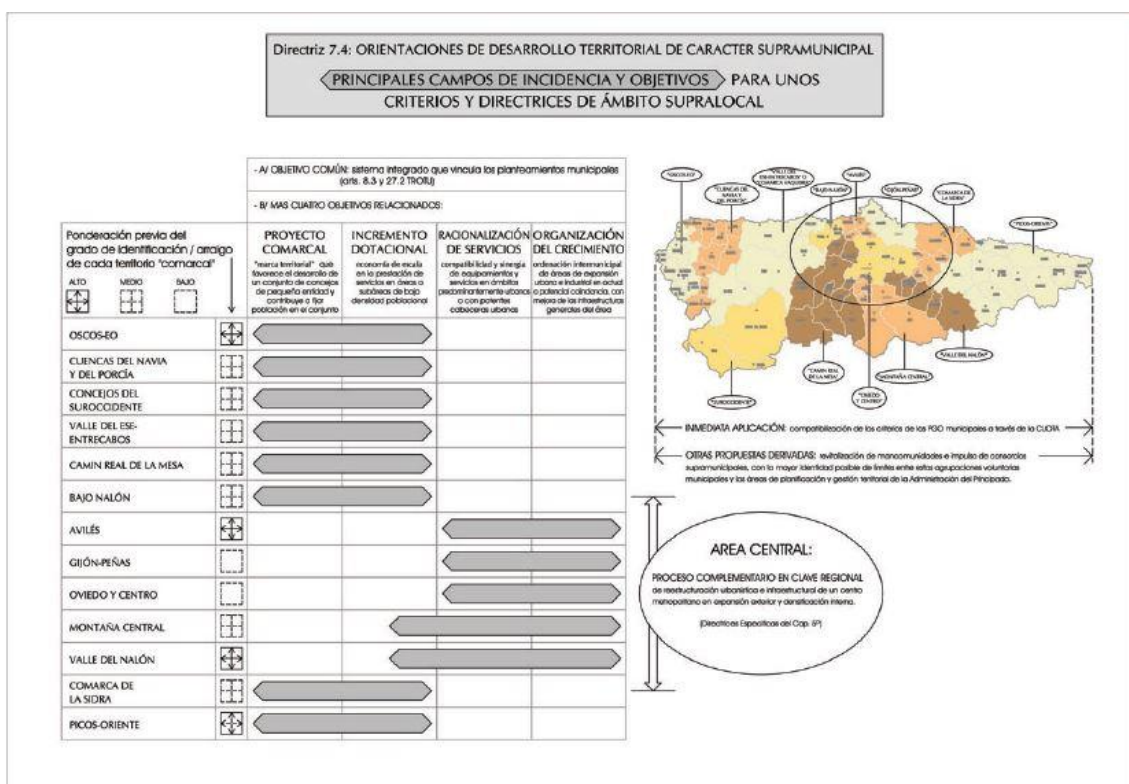
Las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio del Principado de **Asturias** fueron el primer instrumento territorial de ámbito regional aprobado en nuestro país, en el año 1991 mediante Decreto 11/1991, de 24 de enero. Y pese a diversos intentos de revisión de las mismas, llegando incluso a publicarse un Avance en el año 2006 en las que además se incluían unas Directrices específicas para el Área Central de Asturias, persisten en su vigencia tras más de dos décadas.

El referido instrumento ya contemplaba desde su redacción la necesidad de la futura elaboración, como instrumento de desarrollo, de unas Directrices Subregionales para la Franja Costera que fueron definitivamente aprobadas en 1993, este instrumento pionero en España en cuanto a la protección establecida en el litoral asturiano vino a establecer de manera muy temprana un conjunto de limitaciones para los municipios litorales tendentes a la protección territorial del litoral, unificando la regulación de usos y dejando libre de desarrollos urbanísticos una franja costera de 500 metros. Además otra de las particularidades de las Directrices Subregionales para la Franja Costera desde la perspectiva territorial es que se trata por el momento del único instrumento de planificación territorial subregional aprobado por el Principado.

Por su parte, las propias Directrices Subregionales para la Franja Costera disponían la redacción de un Plan Especial de Protección y Ordenación del Litoral Asturiano, conocido como POLA, y que dentro de la categoría de Plan Territorial Especial fue definitivamente aprobado en el año 2005. El POLA ha sido un documento altamente reconocido tanto a nivel estatal como internacional²⁶¹ por las propuestas que para la preservación de litoral contiene y por ser uno de los pocos, sino el único, cuya función ha sido previsoramente evitando la colmatación litoral propia de otras zonas litorales españolas. El interés mostrado por el Principado de Asturias por la preservación del litoral desde los comienzos de la implantación de la Ordenación del Territorio, desde las propias Directrices Regionales, ha tenido como consecuencia positiva que el Principado de Asturias cuente en la actualidad con un litoral libre de procesos edificatorios.

²⁶¹ Ganador de la sexta edición de los Premios Europeos de Planeamiento Territorial y Urbanístico convocado por el Consejo Europeo de Urbanistas.

Además, el propio documento de Avance de la Revisión de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias recoge entre sus determinaciones lo que viene a denominar “orientaciones de desarrollo territorial de carácter supramunicipal” (Directriz 7.4), estableciendo unos criterios y Directrices de ámbito supralocal. Distingue un total de trece ámbitos: Oscos-Eo, Cuencas del Navia y del Porcía, Concejos del Suroccidente, Valle del Ese-Entrecabos, Camin Real de la Mesa, Bajo Nalón, Avilés, Gijón-Peñas, Oviedo y Centro, Montaña Central, Valle del Nalón, Comarca de La Sidra y Picos-Oriente.



Fuente: Ordenación del Territorio y Urbanismo. Gobierno del Principado de Asturias. Documento de Avance de la Revisión de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio.

Sin embargo, pese a que los anteriores ámbitos parecen estar llamados a constituir los escenarios conjuntos sobre los que implantar una planificación territorial de ámbito subregional, por el momento con casi nula, a excepción de las ya mencionadas Directrices Subregionales para la Franja Costera, aplicación en el Principado de Asturias, la realidad nos muestra que será preciso esperar algunos años más para que vean la luz, ya que por el momento ni siquiera se encuentran formuladas.

Complementario de lo anterior, es el documento de Avance de las Directrices Subregionales de Ordenación del Área Central de Asturias (DAC) y el Documento

Inicial Estratégico (DIE), que de manera reciente y casi sorpresiva, se ha publicado en fechas recientes²⁶² y sometido durante un período de dos meses a información pública²⁶³, cuyo objetivo viene determinado por la propia delimitación de un espacio metropolitano, el Área Metropolitana de Asturias.

Por el contrario, lo que ha tenido un gran desarrollo en el Principado de Asturias han sido los Planes Territoriales Especiales, instrumento cuya finalidad es conceder un grado más detallado a la ordenación territorial propuesta por las Directrices. Un total de once instrumentos territoriales existen en la actualidad en diferentes fases:

- Cuatro aprobados: Plan Territorial Especial del Litoral Asturiano, Plan Territorial Especial del Parque Periurbano del Naranco (actualmente en tramitación su modificación), Plan Territorial Especial de Recuperación de los Terrenos de Hunosa en las Cuencas Mineras y Plan Territorial Especial del Área de Tratamiento Centralizado de Residuos de Asturias.
- Siete en diferentes fases de tramitación: Plan Territorial Especial Estrategia Integrada para la Gestión Portuario-Litoral, Plan Territorial Especial del Bajo Nalón, Plan Territorial Especial de los núcleos metropolitanos de Llanera y Siero, Plan Territorial Especial del Sistema de Espacios Libres del Área Central, Plan Territorial Especial del Suelo No Urbanizable de Costas, Plan Territorial Especial del Medio y Alto Nalón y Plan Territorial Especial del Narcea.

Lo anterior se complementa con dos Programas de Actuación Territorial: el Programa de Actuación Territorial de las áreas de rehabilitación integrada y el Programa de Actuación Territorial de Carreteras 2010-2020, aprobado y en tramitación respectivamente.

En el ámbito de la planificación regional sectorial destacan los siguientes instrumentos:

- Directrices Sectoriales de ordenación del equipamiento comercial, aprobadas en el año 2005 y en la actualidad vigente un segundo documento de Revisión de las mismas desde el año 2010.
- Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio de aprovechamiento de energía eólica, aprobadas en 2008.
- Directrices Sectoriales de Ordenación de los recursos turísticos, en tramitación.

²⁶² Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 68, de 22 de marzo de 2016.

²⁶³ Sometido a información pública durante un plazo de dos meses desde su publicación oficial.

4.4.1.2. Situación de la planificación territorial en Cantabria

Cantabria es una de las Comunidades Autónomas que aún carece de un instrumento de planificación territorial de ámbito regional, sin embargo en la actualidad se encuentra en fase de redacción tal instrumento: el Plan Regional de Ordenación Territorial de **Cantabria**.

Sin embargo, la afirmación anterior debe ser matizada toda vez que en el año 2006 fueron aprobadas las denominadas Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria, modificadas con posterioridad en el año 2010, mediante el Decreto 65/2010, de 30 de septiembre, instrumento de carácter regional que conforme a la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria tiene el carácter de instrumento de ordenación del territorio. Pese a ello, el propio articulado del meritado cuerpo legal al indicar el objeto de este instrumento señala “*establecer criterios y fijar normativas en lo referente al uso del suelo y a la edificación*”. El propio documento de las Normas, destaca entre su contenido la singular relevancia a los criterios y orientaciones aplicables a la elaboración de los planeamientos urbanísticos municipales, así como la regulación concreta en lo relativo a la edificación y los usos del suelo y la propuesta de categorías de suelos rústicos de especial protección, sirviendo como orientación a la redacción del planeamiento urbanístico.

En el ámbito de planificación subregional, únicamente cuenta en la actualidad con un instrumento territorial: el Plan de Ordenación del Litoral, aprobado en el año 2004, con rango legal a través de la Ley 2/2004, de 24 de septiembre, y con unas determinaciones equivalentes a las del Plan Regional de Ordenación Territorial, pese a la consideración de instrumento subregional del mismo centrado en la protección integral del área costera de la Comunidad Autónoma. El ámbito del Plan tiene un interés considerable toda vez que afecta al territorio de los treinta y siete municipios litorales cántabros.

Parece, que el Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria que se viene redactando²⁶⁴, establece un marco preciso para el desarrollo de la planificación subregional a través de lo que denomina “escala intermedia” como instrumento para el desarrollo del modelo territorial. Así delimita un conjunto de ámbitos territoriales que identifica como “Áreas Territoriales Intermedias” (ATI) y que conforme justifica el

²⁶⁴ Ante la imposibilidad de acceso a documentación del instrumento en redacción del Plan Regional de Ordenación del Territorio de Cantabria, se ha analizado un documento publicado por la Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo del Gobierno de Cantabria, publicado en su web y de acceso público (http://medioambientecantabria.es/documentos_contenidos/63438_2.prot.pdf) en el que se informa de los avances de los trabajos que se vienen desarrollando en la elaboración del Plan de Ordenación del Territorio de Cantabria.

documento, resultan de un tamaño físico y funcional adecuado para el análisis de problemas y para la implantación de programas de ordenación territorial.

Como particularidad, presentan estas Áreas Territoriales Intermedias que no son delimitaciones o demarcaciones administrativas o comarcalizaciones preconcebidas, son específicamente ámbitos creados para el desarrollo de la ordenación territorial, o como señala el instrumento *“espacios para la aplicación de instrumentos y estrategias de ordenación espacial de rango supramunicipal que, concebidos y desarrollados de forma coherente y conjunta con otras iniciativas, sirvan como elementos que impulsen el desarrollo socioeconómico de cada ámbito y aprovechen las oportunidades existentes en el territorio”*. La delimitación de estas ATI se realiza sobre la base de ámbitos coherentes desde el punto de vista geográfico y en correspondencia con criterio funcionales, entendiendo por tales aquellos ámbitos constituidos por la cabecera o cabeceras correspondientes y por los municipios que entran dentro de su área de influencia²⁶⁵.

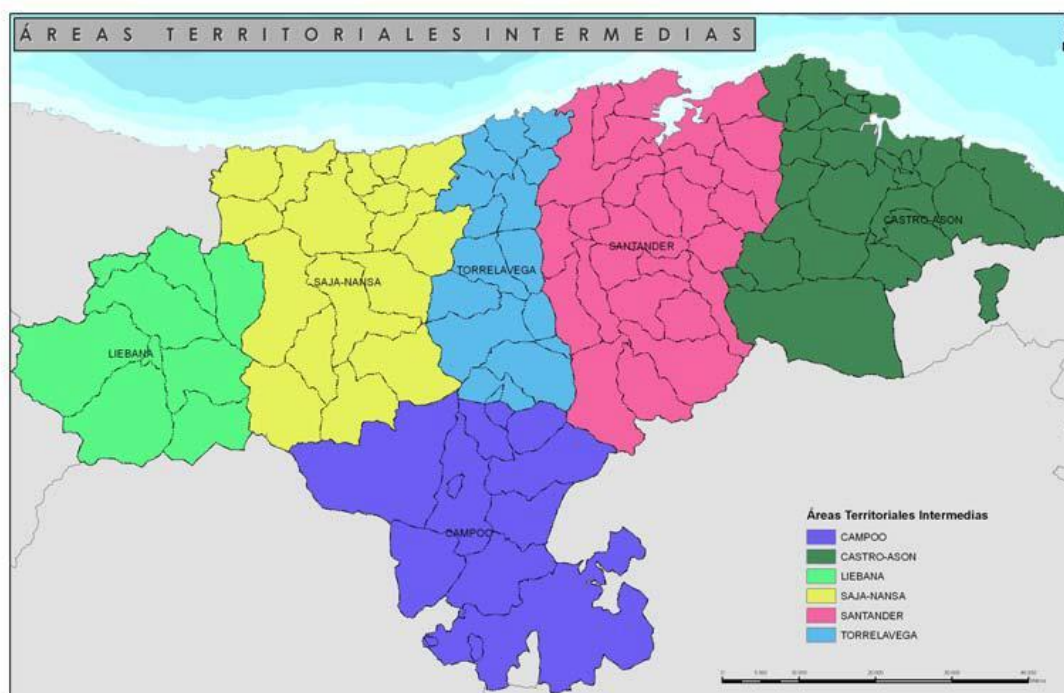
En total se distinguen en la Comunidad Autónoma de Cantabria, conforme a la información obtenida y a falta de la aprobación definitiva del Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria, un total de seis Áreas Territoriales Intermedias:

- Campo.
- Castro-Ason.
- Liebana.
- Saja-Nansa.
- Santander.
- Torrelavega.

Su distribución en el espacio se delimita en el mapa inserto a continuación:

²⁶⁵ El documento en redacción del Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria, distingue cuatro condiciones que deben ser cumplidas para la delimitación de las Áreas Territoriales Integradas:

- Coherencia geográfica como resultado de un medio físico que tradicionalmente ha condicionado la actividad humana y en el que el hombre ha incidido en mayor o menor medida con su actividad, en muchas ocasiones de una manera inconsciente.
- Existencia de un cierto liderazgo urbano de uno o varios núcleos sobre el conjunto de municipios de menor tamaño situados en su entorno geográfico.
- Complementariedad, observándose unos niveles de interrelación interna notable y mayor que con el exterior para un conjunto de actividades y servicios de rango comarcal.
- Idoneidad para el planeamiento territorial de escala intermedia, es decir para el tratamiento de los problemas y de las oportunidades de los diferentes territorios mediante planes territoriales de escala intermedia entre la Comunidad Autónoma y el Municipio.



Fuente: Documento de la fase de Diagnóstico de la elaboración del Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria -http://medioambientecantabria.es/documentos_contenidos/63438_2.prot.pdf.

Por el contrario, la Comunidad Autónoma de Cantabria ha dedicado un mayor desarrollo al tercer instrumento de ordenación territorial previsto en su legislación: los Proyectos Singulares de Interés Regional, destinado a la ordenación sectorial de carácter subregional. Un total de nueve instrumentos se localizan dentro de esta categoría, de los que siete (Proyecto Singular de Interés Regional del Parque Científico Tecnológico de Cantabria, Proyecto Singular de Interés Regional Actuación industrial en Marina de Cudeyo, Proyecto Singular de Interés Regional Parque empresarial Besaya, Proyecto Singular de Interés Regional Área industrial Tanos-Viernoles, Proyecto Singular de Interés Regional Centro de atención especializada de Reinoso, Proyecto Singular de Interés Regional Área estratégica de Castro Urdiales, Proyecto Singular de Interés Regional Actuación integral estratégica de reordenación de la Universidad Pontificia de Comillas) se encuentran aprobados y dos (Proyecto Singular de Interés Regional del Valle de Buelna y Proyecto Singular de Interés Regional Actuación integral estratégica productiva Área de Val de San Vicente), en diferentes fases de tramitación.

También se han desarrollado tres instrumentos catalogados como Planes Especiales cuya función es desarrollar o complementar el planeamiento territorial y urbanístico: Plan Especial de la Actuación Integral Estrategia de reordenación de la

Bahía de Santander, Plan Especial de Protección de Ordenación del territorio Pasiego y Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral.

En líneas generales, resulta muy escasa la atención prestada a la planificación territorial entendida en sentido propio, encontrándose hasta el momento más vinculada al Urbanismo que la Ordenación del Territorio al menos en el sentido en que esta función viene siendo aplicada por el resto de Comunidades Autónomas, e incluso si se acude a la concepción y objetivos que en esta política pública se entienden predominantes conforme a lo dispuesto en la propia Carta Europea de Ordenación del Territorio. Sin duda alguna, el primer y determinante paso es preciso venga por dotar a la Comunidad Autónoma del instrumento regional actualmente en tramitación, como paso previo y necesario para el ulterior desarrollo de instrumentos subregionales.

4.4.1.3. El reciente impulso de la planificación territorial en la comunidad de Galicia

La planificación territorial en **Galicia** ha tenido un escaso desarrollo, reduciéndose a dos instrumentos aprobados simultáneamente en el año 2011.

Tras casi quince años, se remonta al año 1996 el momento en que se realizó la propuesta de acuerdo del Consejo de la Xunta de Galicia por la que se inicia la elaboración de las Directrices de Ordenación Territorial, publicándose en 1997 en el Diario Oficial de Galicia el acuerdo de iniciación, de tramitación, finalmente es en el año 2011 cuando ven la luz las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, a través del Decreto 19/2011, de 10 de febrero.

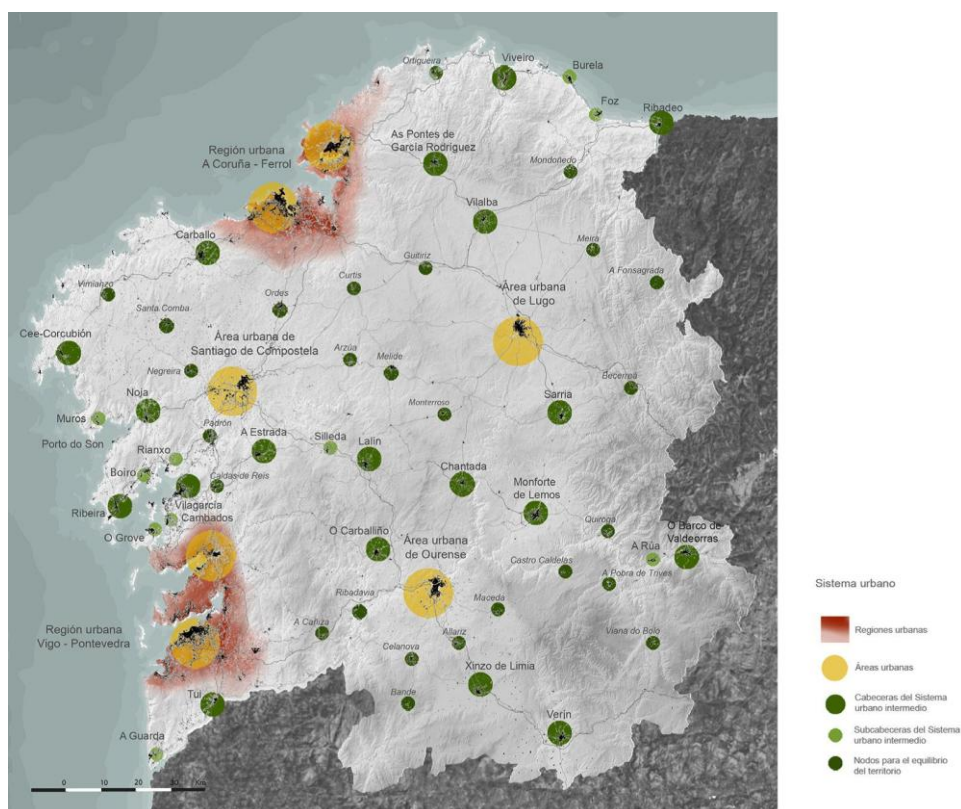
Las Directrices, establece un modelo territorial sustentado sobre la base de dos elementos fundamentales: las regiones y las áreas urbanas. Son regiones, los ámbitos que presentan como característica más destacada los intensos crecimientos urbanos y demográficos que se produjeron alrededor de las ciudades que las conforman, procesos que en muchos casos son más dinámicos que los de las propias ciudades centrales. Se generan así ámbitos difusos pero fuertemente interrelacionados, muchas veces con continuos urbanos que se superponen a los límites municipales, con una creciente movilidad interna y en los que se van configurando mercados únicos de vivienda y trabajo y comportamientos sociales comunes. Por su parte, las áreas urbanas, se corresponden con los ámbitos espaciales de mayor contigüidad en relación a las ciudades principales. Son los ámbitos para la ejecución, siempre partiendo de criterios de flexibilidad y voluntariedad, de políticas coordinadas de gestión pública de los servicios comunitarios de incidencia directa en la calidad de vida de los ciudadanos. En estos ámbitos se podrán realizar iniciativas de cooperación supramunicipal a través de entidades recogidas en la legislación local, tales como consorcios, áreas metropolitanas o mancomunidades. También serán los ámbitos espaciales susceptibles de ser ordenados

mediante sus correspondientes Planes territoriales integrados, con lo que será este instrumento el que delimitará su propio ámbito territorial.

Conforme a las premisas anteriores, se distinguen cinco ámbitos para su desarrollo mediante planificación territorial subregional a través de la figura recogida en la legislación gallega, denominada Planes Territoriales integrados. Son las siguientes:

- Región urbana de A Coruña-Ferrol: que incluye el área urbana de A Coruña, área urbana de Ferrol y otros Ayuntamientos de la Región urbana.
- Región urbana de Vigo-Pontevedra: conformada por las áreas urbanas de Vigo y Pontevedra, más otros Ayuntamientos de esta área.
- Área urbana de Santiago de Compostela.
- Área urbana de Lugo.
- Área urbana de Ourense.

Sistema urbano establecido en las Directrices de Ordenación Territorial de Galicia:



Fuente: Directrices de Ordenación Territorial de Galicia.

Hasta el momento y, pese a la concreción establecida en las recientes Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, en el ámbito subregional, un único instrumento de planificación territorial ha visto la luz en la comunidad gallega hasta el momento: el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia. El objeto de este instrumento es establecer los criterios, principios y normas para la ordenación urbanística de la zona litoral gallega, así como establecer la normativa necesaria para garantizar la conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras. Sin duda, la importancia que el litoral tiene en esta comunidad unido al amplio número de municipios²⁶⁶, que engloba, hace de este instrumento un elemento fundamental de la ordenación territorial gallega.

En el ámbito de la planificación sectorial con incidencia en la ordenación territorial y a escala regional, destaca el recientemente aprobado Plan Sectorial de Ordenación de áreas empresariales en la Comunidad Autónoma de Galicia y el Plan Estratégico de Galicia para el periodo 2015-2020, en la actualidad en tramitación.

4.4.2. Las Estrategias Territoriales en las comunidades de La Rioja y Comunidad Valenciana

Como nexo común, las Comunidades Autónomas de La Rioja y la Comunidad Valenciana han optado por desarrollar su política en planificación territorial de ámbito regional a través de Estrategias Territoriales. Sin embargo, afirmado lo anterior debe precisarse las notables diferencias en la medida en que mientras la Comunidad Valenciana ha culminado el proceso de elaboración y tramitación de la Estrategia Territorial Valenciana, vigente en la actualidad, en el caso de La Rioja, únicamente se sometió a avance un documento en el año 2008, sin que hasta el momento existan posteriores publicaciones oficiales de otros trámites.

Como se ha adelantado, **La Rioja** se encuentra entre las comunidades españolas en que hasta el momento, poco desarrollo ha tenido la ordenación territorial. Carece de

²⁶⁶ Municipios incluidos en el ámbito de las Directrices de Ordenación del Litoral de Galicia:

- En la **provincia de Lugo**: Trabada, Ribadeo, Barreiros, Foz, Burela, Cervo, Xove, Viveiro y O Vicedo.
- En la **provincia de A Coruña**: Mañón, Ortigueira, Cariño, Cedeira, Valdoviño, Narón, Ferrol, Neda, Fene, Mugardos, Ares, Cabanas, Pontedeume, Miño, Paderne, Coirós, Betanzos, Bergondo, Sada, Oleiros, Cambre, Culleredo, A Coruña, Arteixo, A Laracha, Carballo, Malpica, Ponteceso, Cabana de Bergantiños, Laxe, Vimianzo, Camariñas, Muxía, Cee, Fisterra, Corcubión, Dumbría, Carnota, Muros, Outes, Noia, Porto do Son, Ribeira, A Pobra do Caramiñal, Boiro, Rianxo, Dodro y Padrón.
- En la **provincia de Pontevedra**: Pontecesures, Valga, Catoira, Vilagarcía de Arousa, Vilanova de Arousa, A Illa de Arousa, Cambados, Ribadumia, Meaño, O Grove, Sanxenxo, Poio, Pontevedra, Marín, Bueu, Cangas, Moaña, Vilaboa, Soutomaior, Redondela, Vigo, Nigrán, Baiona, Gondomar, Oia, O Rosal, A Guarda, Tomiño, Tui y Salvaterra de Miño.

instrumento de planificación territorial regional y, en esta escala de planificación, como se ha indicado únicamente cuenta por el momento con un documento sometido a Avance de la futura Estrategia Territorial de La Rioja. Pese a lo anterior, debe señalarse que conforme a lo que disponía su anterior normativa, la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja²⁶⁷, y lo dispuesto en sus artículos 28 y 32 que regulaban las Directrices de Ordenación Territorial como el instrumento para la ordenación básica del territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en marzo de 1998, la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda del Gobierno de La Rioja, presentó unas claves del modelo territorial que seguirían las futuras Directrices de Ordenación Territorial, denominadas “Directrices de Ordenación Territorial: Las claves del Modelo Territorial”, documento que finalmente no llegó a aprobarse. Dicho documento no tuvo ningún tipo de tramitación sino que más bien venía a establecer las bases para la futura redacción del instrumento.

Aclarar, que desde el año 1998 se encuentran vigentes en La Rioja, las denominadas “Normas Urbanísticas Regionales”, este instrumento si bien fue creado al amparo de la Ley 10/1998, y que conforme a la regulación contenida en aquella tenía el carácter de instrumento de ordenación territorial en la Comunidad Autónoma de La Rioja, por disponerlo así su artículo 26²⁶⁸, no obstante en la vigente ley autonómica, se han suprimido entre las categorías de instrumentos de ordenación del territorio, manteniéndose vigente la figura pero con un carácter netamente urbanístico, como señala expresamente la Exposición de Motivos del referido cuerpo legal, al indicar:

“Otras novedades en este Título vienen de la mano de sus nuevos contenidos: en primer lugar se incluye aquí la regulación de las Normas Urbanísticas Regionales, debido a que pese a que tienen un carácter netamente supramunicipal por la finalidad que persiguen, su esencia es netamente urbanística y no de ordenación del territorio; así dicha finalidad consiste en establecer una serie de normas básicas mínimas sobre el régimen urbanístico de un término municipal completo o que, cuando menos, puedan complementar su regulación cuando ésta no sea suficiente...”

²⁶⁷ Vigente hasta el 4 de noviembre de 2006, fecha de entrada en vigor de la vigente Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

²⁶⁸ El artículo 26 de la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, disponía:

“Son instrumentos de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja:

- *Las Directrices de Ordenación Territorial.*
- *Las Normas Urbanísticas Regionales.*
- *El Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja.*
- *Los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y otros Planes Especiales Supramunicipales.”*

En el ámbito de la planificación territorial subregional, la situación es casi idéntica con respecto a lo acaecido a escala regional, únicamente el Plan Especial del Alto Oja se encuentra vigente desde el año 2005, constituyendo el único referente en la ordenación territorial de esta Comunidad Autónoma.

Este instrumento ordena un ámbito que se extiende a cuatro términos municipales (Ezcaray, Ojacastro, Valgañón y Zorraquín) considerados como una unidad física que hace posible su conjunta ordenación territorial. El instrumento tiene un contenido más medioambiental que territorial y en este sentido destaca la ampliación que realiza de los espacios naturales protegidos del ámbito con respecto a los existentes con anterioridad por el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural, PEPMAN, tanto en lo referente a las limitaciones que señala como a los niveles de protección.

Ámbito del Plan Especial del Alto Oja:

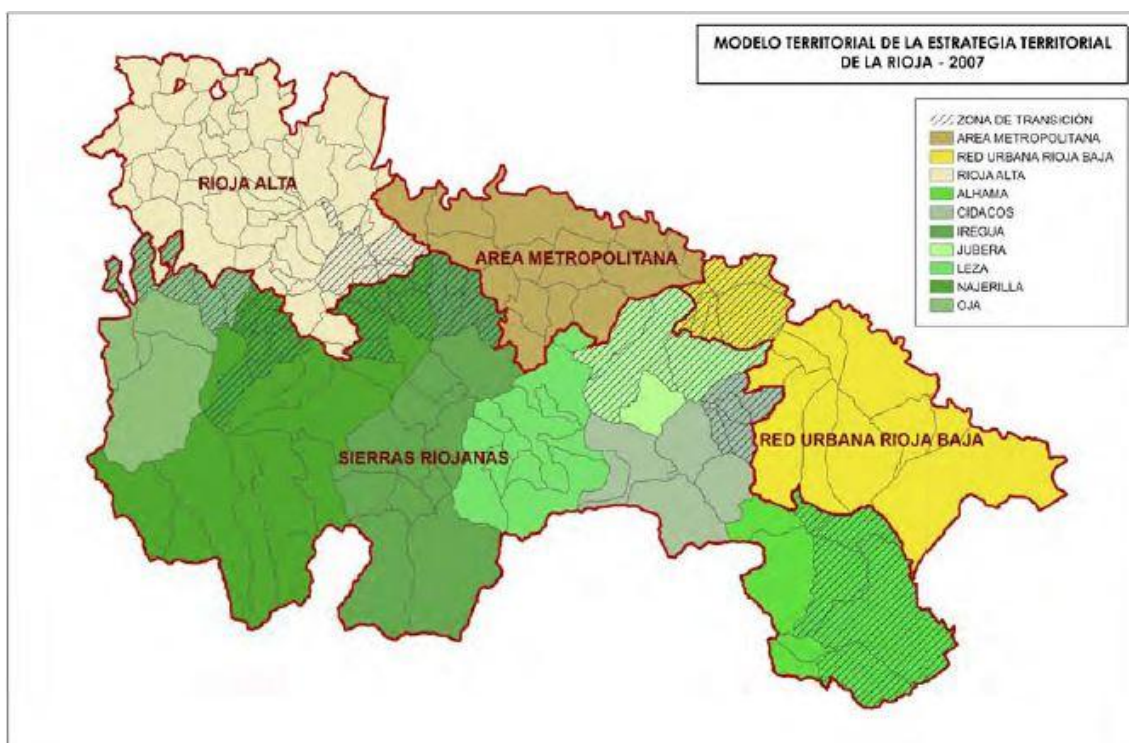


Fuente: Plan Especial del Alto Oja.

La división territorial de La Rioja a efectos de la formulación de planes de ámbito subregional, ha tenido diversas modificaciones atendiendo a diferentes criterios.

Así lo señala un estudio publicado por la Dirección General de Política Local del Gobierno de La Rioja²⁶⁹.

Modelo territorial de la Estrategia Territorial de La Rioja – 2007:



Fuente: “Unidades Territoriales de La Rioja”, Dirección General de Política Local del Gobierno de La Rioja.

En cualquier caso, entre las determinaciones de la Estrategia Territorial de La Rioja se encuentra la delimitación del ámbito de las Directrices de Actuación Territorial que deban aprobarse en su desarrollo, como establece expresamente el artículo 19 de la LOTUR. En la información que en la actualidad se dispone conforme al futuro modelo territorial previsto en la Estrategia Territorial, con la cautela de tratarse de un documento en fase de redacción de trabajos, se distinguen una división de la comunidad, estableciendo “zonas de transición” entre las zonas principales, así se separa el área del Valle del Ebro de las zonas de Sierra. La zona del Ebro se subdivide en tres zonas, que en el caso de la Rioja Media y la Rioja Baja se denominan “Área Metropolitana” y “Red Urbana de la Rioja Baja”, respectivamente. Por su parte, las

²⁶⁹ Ante la dificultad de acceso a la documentación de la Estrategia Territorial de La Rioja por encontrarse aún en fase de elaboración, se ha empleado el documento denominado “Unidades Territoriales de La Rioja”, elaborado por la Dirección General de Política Local del Gobierno de La Rioja, con la asistencia técnica de D. Borja López Rodríguez, publicado en el año 2007. Documento disponible en: <http://www.lopezmarzo.com/proyectos/utr.pdf>.

Sierras Riojanas, se subdividen en base a las cuencas hidrológicas, en siete áreas, coincidiendo con los valles de los ríos Oja, Najerilla, Iregua, Leza, Jubera, Cidacos y Alhama.

Desde el punto de vista de la planificación sectorial, existen diversos instrumentos de ámbito subregional y uno de ámbito regional, Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja aprobado en el año 1998. Estos instrumentos pese a su carácter de territoriales conforme a la normativa riojana tienen un marcado acento medioambiental.

Por su parte, la **Comunidad Valenciana** tampoco destaca, en el conjunto de las comunidades españolas, por haber desarrollado una completa aplicación práctica de las políticas de planificación territorial. Pese a haber sido una comunidad pionera en el ámbito legislativo de la ordenación territorial ya que fue una de las primeras Comunidades Autónomas españolas en dotarse de legislación propia en la materia, la cuarta tras Cataluña, Madrid y Asturias, y haber modificado en dos ocasiones aquella primera norma, la Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, la primera²⁷⁰ en el año 2004 para incorporar la conjunta regulación de la ordenación territorial y el paisaje, lo que supuso todo un hito novedoso en nuestro ordenamiento jurídico, y la segunda que constituye la vigente legislación en esta Comunidad, en el año 2014, con la que quedan integradas en un mismo texto legal la Ordenación del Territorio, el Urbanismo y el Paisaje²⁷¹. Resaltar igualmente, que la Comunidad Valenciana fue la primera comunidad española en aprobar un desarrollo reglamentario de su ley de ordenación territorial, incorporando la gestión territorial²⁷².

Pese a lo anterior, el devenir del proceso planificador de la ordenación territorial ha ido en un sentido contrario y no es hasta el año 2011 cuando a través del Decreto 1/2011, de 13 de enero, la Comunidad Valenciana aprueba de manera definitiva un instrumento de escala regional, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, único instrumento que en el ámbito de la ordenación territorial tiene por el momento vigente.

A escala subregional, únicamente existen datos de tramitación de algunos Planes de Acción Territorial integrados, figura que conforme a la legislación valenciana tiene la función de ordenar territorialmente ámbitos de escala subregional, pero que ninguno ha llegado a la fase de aprobación definitiva. Estos documentos se concentran en dos

²⁷⁰ Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

²⁷¹ Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana.

²⁷² Decreto 67/2006, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.

etapas: en el año 2005 el Plan de Acción Territorial del Entorno metropolitano de Alicante-Elx (PATEMAE), el Plan de Acción Territorial de La Vega Baja y el Plan de Acción Territorial del Entorno de Castellón (PATECAS), en el año 2008 comienza la tramitación del Plan de Acción Territorial área funcional de Ontinyent, el Plan de Acción Territorial de Elda-Petrer y el Plan de Acción Territorial de Alcoi-Cocentaina.

Por su parte, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana viene a definir un total de quince áreas funcionales, ámbitos que constituyen una referencia espacial para la planificación territorial subregional, no obstante la propia Estrategia establece la posibilidad de que los Planes de Acción Territorial en desarrollo de lo definido en la Estrategia Territorial puedan ajustar la delimitación establecida para estas áreas. Las Áreas Funcionales previstas son las siguientes:

- Área funcional Els Ports-Baix Maestrat
- Área funcional Castellón
- Área funcional El Valle del Palancia
- Área funcional Valencia
- Área funcional Requena - Utiel
- Área funcional La Ribera del Xúquer
- Área funcional Xàtiva
- Área funcional La Safor
- Área funcional La Vall d Albaida
- Área funcional La Marina Alta
- Área funcional Alcoi
- Área funcional La Marina Baixa
- Área funcional El Vinalopó
- Área funcional Alicante - Elx
- Área funcional La Vega Baja

El análisis de la situación en la Comunitat Valenciana se complementa con los diversos instrumentos que, en el ámbito sectorial, ha desarrollado esta comunidad, tanto en la escala regional como subregional.

Sistema de ciudades en la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana:



Fuente: Comunitat Valenciana 2030. Síntesis de la Estrategia Territorial.

4.4.3. La apuesta por el desarrollo parcial de la planificación territorial de escala subregional en las comunidades de Extremadura y Murcia

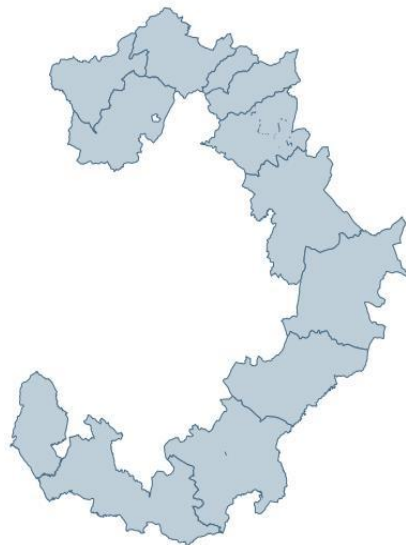
Dos caracteres similares presentan las comunidades de Extremadura y la Región de Murcia, por un lado la carencia hasta el momento de instrumento de planificación territorial de escala regional en sus correspondientes ámbitos y, sin embargo, la apuesta por el desarrollo de algunos instrumentos de ámbito subregional, y por otro, el incipiente desarrollo que la Ordenación del Territorio ha tenido en los últimos años en ambas comunidades, así mientras Murcia acaba de dotarse de un nuevo marco legislativo en la materia, Extremadura viene trabajando simultáneamente en la elaboración y tramitación de todos los instrumentos previstos en la comunidad tanto en la escala regional como subregional.

En efecto, la Comunidad Autónoma de **Extremadura** aunque parece haberse incorporado con un cierto carácter tardío a la planificación territorial, los datos, muestran la importante actividad desarrollada en los últimos tiempos y en particular desde el año 2007, tendencia que continúa en la actualidad.

Es una de las Comunidades Autónomas que aún carece de un instrumento de planificación territorial de carácter regional, sin embargo las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura, que es el instrumento al que la Ley territorial extremeña encomienda tal función, se encuentra formulado desde el año 2013. Este instrumento vendrá a definir los elementos de la organización y estructuración de la totalidad del ámbito regional de Extremadura con carácter vinculante para las restantes Administraciones Públicas e instrumentos de rango inferior a aquellas.

Por el contrario, en el ámbito de la planificación territorial subregional sí que ha desarrollado una importante labor con la distinción de doce áreas territoriales de las que tres tienen sus instrumentos definitivamente aprobados (Plan Territorial de La Vera, Plan Territorial Campo Arañuelo y Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva), dos en fase de tramitación habiendo sido sometidos al trámite de información pública (Plan Territorial de Sierra de Gata y Plan Territorial del Valle del Jerte), uno con aprobación inicial (Plan Territorial de la Siberia) y los seis restantes con decretos de formulación aprobados (Plan Territorial de Rivera de Fresnedosa-Valle del Alagón, Plan Territorial Ambroz – Granadilla – Hurdes, Plan Territorial de Villuercas – Ibores – Jara, Plan Territorial de La Serena, Plan Territorial de La Campiña y Plan Territorial de Tentudía).

Mapa con delimitación de ámbitos de planificación territorial en Extremadura:



Fuente: SITEx, Sistema de Información Territorial de Extremadura. Consejería de medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio. Junta de Extremadura.

Mapa sistema de asentamientos Plan Territorial de Campo Arañuelo:



Fuente: Plan Territorial de Campo Arañuelo. Documento de Memoria de Análisis y Diagnóstico.

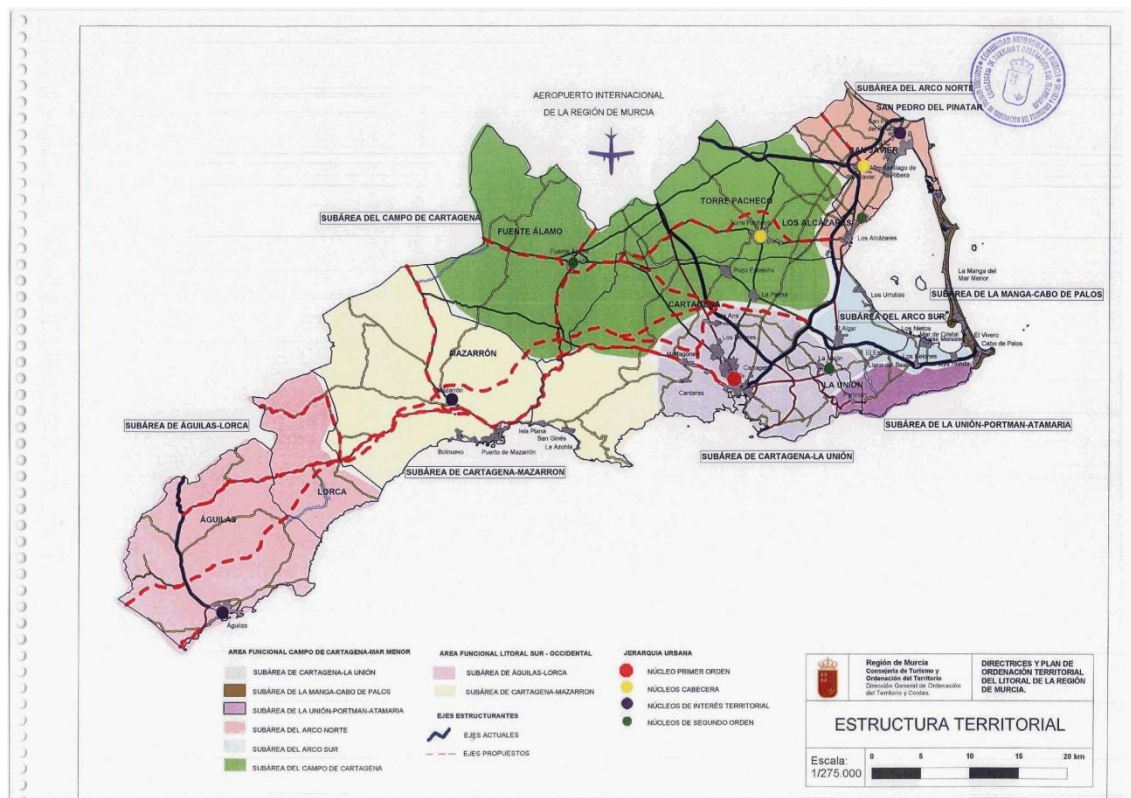
Por su parte, **Región de Murcia** viene desarrollando una desigual política en materia de ordenación territorial. Así, mientras en el ámbito regional carece aún de un instrumento de ordenación territorial ni se han publicado avances o al menos, acuerdo de formulación al respecto, sí existe un instrumento de tal carácter para el litoral de la comunidad, las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, aprobados en el año 2004 y que constituyeron el primer instrumento de ordenación territorial en esta comunidad.

Estas Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, las cuales han tenido un total de cuatro modificaciones la última en el año 2011, comprende el ámbito de los términos municipales de San Pedro del Pinatar, San Javier, Torre Pacheco, Los Alcázares, Fuente Álamo, Cartagena, La Unión, Mazarrón, Águilas y la zona litoral del municipio de Lorca y establecen un conjunto de actuaciones estructurantes y estratégicas (Marina Cope, Aeropuerto internacional de la Región de Murcia y Portmán y la Sierra Minera). Debe destacarse la importancia de este instrumento por constituir por el momento el único instrumento hasta el momento aprobado.

Entre los años 2009 y 2013, ha tenido lugar la aprobación inicial de tres instrumentos de planificación territorial subregional: las Directrices y Plan de Ordenación Territorial de la Comarca del Noroeste de la Región de Murcia (2009), Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Altiplano (2010) y Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Río Mula, Vega Alta y Oriental (2013), sin que hasta el momento ningún de los citados haya sido aprobado con carácter definitivo.

Además de los anteriores, existen dos Actuaciones de Interés Regional aprobadas desde el año 2004: la Actuación de Interés Regional del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia y la Actuación de Interés Regional de Marina Cope.

Estructura Territorial prevista en las Directrices y Plan de Ordenación Territorial Litoral de la Región de Murcia:



Fuente: Directrices y Plan de Ordenación Territorial Litoral de la Región de Murcia.

Es de esperar, que la aprobación de la reciente Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, constituya el punto de partida para el reimpulso definitivo de la planificación territorial en esta Comunidad, lo que pasa necesariamente en un primer momento por la elaboración y aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial que establezcan el marco preciso para su ulterior desarrollo.

4.5. Comunidades españolas sin instrumentos de planificación territorial

En el último grupo, Madrid y Castilla-La Mancha, comunidades que hasta el momento no cuentan con ningún instrumento de planificación territorial vigente. Pese a esta inicial coincidencia, las diferencias existentes entre ambas Comunidades Autónomas son relevantes como se indica a continuación.

Castilla-La Mancha, como se adelantaba, es una de las Comunidades Autónomas caracterizada por el escaso desarrollo que ha tenido la ordenación territorial, al no disponer por el momento con ningún instrumento de planificación territorial de

ámbito regional o subregional. Ello a pesar de encontrarse dotada de legislación en materia de ordenación territorial desde el año 1998.

Pese a lo anterior, en la actualidad se encuentra en fase de tramitación el llamado Plan de Ordenación del Territorio “Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha” cuya aprobación inicial fue publicada en el año 2010 y que se trata del instrumento que conforme a su legislación le compete establecer la planificación territorial de ámbito regional de esta Comunidad Autónoma.

En el documento sometido a información pública, en fase de aprobación inicial de la Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha, establece un modelo territorial para esta Comunidad Autónoma conforme a la división del territorio en tres grandes zonas, sobre la base de las distintas dinámicas territoriales que se desarrollan en estas, a su vez, cada una de estas zonas se subdividen en unidades territoriales, que suman un total de treinta y tres. El documento hace un conjunto de propuestas de manera genérica para estas zonas, encomendado a los Planes de Ordenación Territorial Subregionales la función de concretarlas para cada zona. Es a los planes subregionales, a los que se les deriva la función de consolidar un sistema de asentamientos funcional y territorialmente equilibrado mediante actuaciones específicas para aplicar en las tres zonas diferenciadas del modelo territorio de Castilla-La Mancha: las Áreas Rurales, la Red de Agrocidades y las Áreas de Acumulación Urbana.

Aunque la Estrategia no define estos ámbitos contiene una relación de Subzonas dentro de cada categoría, que sintetiza en una tabla²⁷³ y los delimita en un mapa. En

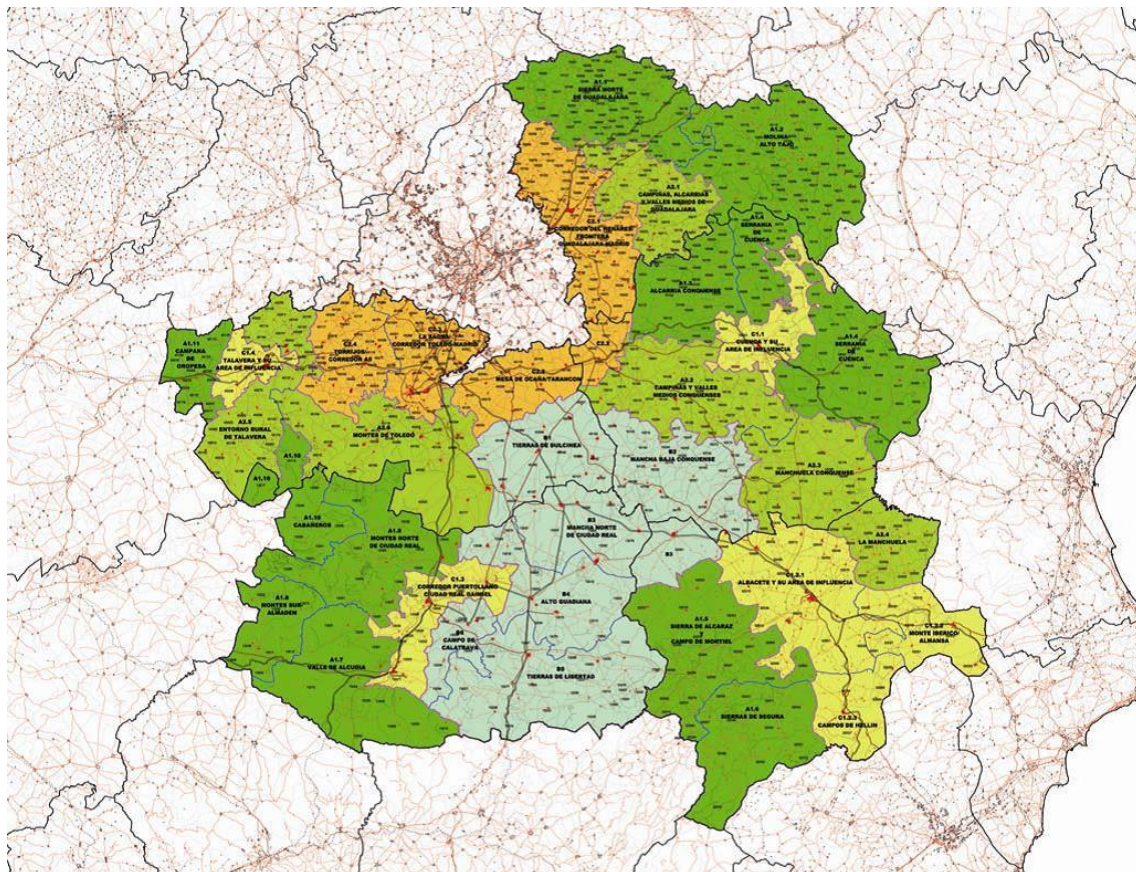
²⁷³ Las tres categorías, se subdividen a su vez en determinadas áreas:

- **Zonas rurales:**
 - o Zonas rurales a revitalizar:
 - Sierra Norte de Guadalajara.
 - Molina-Alto Tajo.
 - La Alcarria Conquense.
 - Serranía de Cuenca.
 - Sierra de Alcaraz y Campo de Montiel.
 - Sierras de Segura.
 - Valle de Alcudia.
 - Monts Sur/Almadén.
 - Montes Norte de Ciudad Real.
 - Cabañeros.
 - Campana de Oropesa.
 - o Zonas rurales intermedias:
 - Campiñas, Alcarrias y Valles Medios de Guadalajara.
 - Campiñas y Valles Medios Conquenses.
 - La Manchuela Conquense.
 - La Manchuela.
 - Entorno Rural de Talavera de la Reina.

total se prevén treinta y cuatro zonas, diecisiete zonas rurales, seis agrociudades y once áreas de influencia. Estas áreas, conforme indica la Estrategia, deberán dotarse del correspondiente instrumento de planificación subregional. Sin duda un ambicioso proyecto que espera en los próximos años a esta Comunidad. El elevado número de instrumentos tiene su justificación en la amplitud en superficie de esta comunidad y la diversidad territorial que presenta que debe ser objeto de un tratamiento diferenciado por la planificación territorial.

-
- Montes de Toledo.
 - **Red de Agrociudades Manchegas:**
 - Tierras de Dulcinea.
 - Mancha Baja Conquense.
 - Mancha Norte de Ciudad Real.
 - Alto Guadiana.
 - Tierras de Libertad.
 - Campo de Calatrava.
 - **Áreas de Influencia:**
 - Áreas de Influencia de los Centros Regionales:
 - Cuenca y su Área de Influencia.
 - Albacete y su Área de Influencia.
 - Monte Ibérico/Almansa.
 - Campos de Hellín.
 - Y La Roda – Albacete – Hellín – Almansa.
 - Corredor Puertollano-Ciudad Real-Daimiel.
 - Talavera de la Reina y su Área de Influencia.
 - Corona de la Zona Centro Peninsular:
 - Corredor del Henares/Frontera Guadalajara-Madrid.
 - Mesa de Ocaña/Tarancón.
 - LaSagra/Corredor Toledo-Madrid.
 - Torrijos/Corredor A-5.

Unidades territoriales previstas en la Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha para su desarrollo mediante Planes de Ordenación del Territorio Subregionales:



Fuente: Volumen I “Bases y Estrategias” del documento sometido a información pública en la fase de aprobación inicial del Plan de Ordenación del Territorio “Estrategia Territorial” de Castilla-La Mancha.²⁷⁴

Mapa 6 – Delimitación de las unidades territoriales a desarrollar mediante Planes de Ordenación del Territorio Subregionales.

Sin embargo, y pese a lo anterior, la política desarrollada por la Comunidad Autónoma de Castilla – La Mancha, desde la perspectiva de la planificación subregional, poco ha tenido que ver con lo anterior. Hasta el momento, cinco instrumentos han sido puestos en marcha, aunque ninguno ha resultado definitivamente aprobado: Plan de Ordenación Territorial del Corredor de Henares y zona colindante con Madrid (Guadalajara), Plan de Ordenación Territorial de la Mesa de Ocaña y del Corredor de la A-3, Plan de Ordenación Territorial de La Sagra (Toledo), Plan de Ordenación Territorial del Corredor Ciudad Real y Puertollano y Plan de Ordenación Territorial y Urbanismo de Albacete. Únicamente el Plan de Ordenación Territorial del

²⁷⁴ <http://www.huete.org/web/noticias/pdf/2009territorio.pdf>

Corredor de Henares y zona colindante con Madrid (Guadalajara) ha llegado a tener a la fase de aprobación inicial, los restantes se encuentran desde hace años en elaboración. Sin embargo, los datos reflejan que pocas similitudes existen entre los instrumentos puestos en marcha y los que con posterioridad han sido definidos en la Estrategia Territorial manchega, lo anterior y el largo periodo transcurrido, tendrán como posible consecuencia la reformulación de la planificación territorial de ámbito subregional llevada a cabo hasta el momento en Castilla-La Mancha.

Al igual que se indicaba al analizar la Comunidad de Cantabria, y contrariamente a lo acaecido con los instrumentos propiamente territoriales sí que ha desarrollado diversas estrategias en materia sectorial de ámbito regional como II Plan Director de Depuración de Aguas Residuales Urbanas de Castilla-La Mancha, II Plan Director de Carreteras de Castilla-La Mancha (1998-2008), III Plan Director de Carreteras de Castilla-La Mancha, II Plan Director del Transporte de Castilla-La Mancha (2001-2011), Plan Territorial de Emergencia de Castilla-La Mancha y el Proyecto de Singular Interés Aeropuerto de Ciudad Real, todos ellos aprobados con carácter definitivo.

En la Comunidad Autónoma de **Madrid**, por el momento la planificación territorial no ha tenido en la práctica ningún desarrollo. Pese a ser la Comunidad de Madrid pionera en la creación del cuerpo legislativo en materia de Ordenación del Territorio, la segunda tras Cataluña en promulgar su ley en el año 1984, y pese a contar con importantes antecedentes relevantes desde el punto de vista territorial, como el Plan General del Área Metropolitana de Madrid del año 1963 o las Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico para la revisión del Plan General del Área Metropolitana de Madrid en 1981, a los que se suman los instrumentos que en desarrollo de su primera Ley de Ordenación Territorial comenzaron a elaborarse, tal es el caso de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid de 1985, documento que pese a no llegar a aprobarse, constituye todo un referente a nivel nacional por constituir el primer documento que en materia de planificación territorial llevaba a cabo una Comunidad Autónoma.

Con posterioridad, la modificación de su marco normativo y la promulgación de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, conllevan el inicio de los trabajos con el instrumento previsto en aquella para la planificación territorial a nivel regional de Madrid, el Plan Regional de Estrategia Territorial. Durante la elaboración de este instrumento, que nunca llegó a aprobarse, se publicó un documento preparatorio de las bases en 1995, al que seguiría tres años después las propias Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid, en 1998.

En el ámbito subregional de la planificación territorial, la evolución en esta Comunidad ha sido idéntica a la acaecida a nivel regional, no existiendo de momento

ningún instrumento vigente y tampoco se han publicado datos sobre la posible redacción de algún plan de este carácter.

Existe un instrumento de planificación sectorial regional, aprobado en el año 2001, el Plan Forestal de la Comunidad de Madrid al que debe sumarse, aún en fase de elaboración, el Plan de Infraestructuras Aeroportuarias de la Comunidad de Madrid. Señalar igualmente, aunque en el ámbito de protección medioambiental, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama, en el año 2009.

5. CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA

5.1. Ideas previas

Transcurridas más de dos décadas desde que en España fue aprobado el primer instrumento de planificación territorial, las Directrices de Ordenación del Territorio del Principado de Asturias en el año 1991, es importante revisar el acontecer, evolución y situación en la que en la actualidad la planificación territorial se sitúa en el conjunto de nuestro país.

El paso de los años complica más si cabe la recopilación de datos, no sólo en términos cuantitativos, sino cualitativos, motivado entre otras razones por la diversidad de instrumentos, la planificación conjunta que con otras competencias se ha hecho de esta política pública por parte de algunas Comunidades Autónomas e incluso la propia casuística, existente en todas y cada una de los diecisiete ámbitos analizados. Poner en común, comparar, analizar las similitudes y diferencias desde diecisiete puntos de vista, a nadie escapa que es una ardua tarea pero sin embargo necesaria.

Diecisiete legisladores, diecisiete formas de aplicar una competencia y diecisiete perspectivas en cuanto a la importancia o el enfoque conferido a una misma materia, la Ordenación del Territorio. Y todo ello, sin una base común o unas pautas a seguir conforme a un modelo preestablecido, sino con total autonomía, la que desde el primer momento le confirió nuestra Carta Magna.

Como se indicaba ya existían trabajos previos que en lo sustancial, habían tratado la sintetización y recopilación del desarrollo mostrado en materia de planificación territorial de manera magistral. Pese a lo anterior, dos cuestiones incitaban a revisar la situación: el transcurso temporal desde la publicación de aquéllos, en los años 2005 a 2007, y lo determinante, todos los acontecimientos acaecidos en esta última década, centrados en principio en un desbordado crecimiento urbanístico o “boom del ladrillo”, como es denominada por muchos, y la casi consecutiva profunda crisis económica, estas dos cuestiones no han resultado en manera alguna ajenas a la Ordenación del Territorio y en ambas la aplicación efectiva de esta función pública podría haber resultado muy relevante.

Precisamente en los albores del boom inmobiliario y urbanístico, viene a coincidir en el tiempo con un fuerte impulso en la planificación territorial, mediante la formulación, redacción y aprobación de numerosos instrumentos por parte de algunas Comunidades Autónomas, a modo de ejemplo citar Andalucía, comunidad que en el período comprendido entre los años 2003 a 2009, aprobó un total de nueve

instrumentos, ocho de ámbito subregional y el propio instrumento regional, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Este devenir, fue en algunos casos objeto de numerosas críticas, pese a que esa tendencia en el caso andaluz se mantendrá en los años sucesivos, así solo en el año 2011, quedaron aprobados definitivamente cinco instrumentos más. Uno de los principales debates surgidos venía dado por el reproche de emplear esta competencia autonómica como intromisión o manera de incidir en la competencia local por antonomasia, el Urbanismo. Frente a lo anterior, surgen varias ideas, tanto la Ordenación del Territorio como en Urbanismo por ser materias que planean un territorio, desde distintas perspectivas, ámbitos y con diferentes objetivos, pero que la falta de los precisos conocimientos y en profundidad fundamentalmente en relación con la Ordenación del Territorio, origina en ocasiones esa nada deseable conclusión, sin duda otro factor que arraiga lo anterior es el hecho de que desde sus orígenes, la Ordenación del Territorio llega sin lugar a dudas tarde, es la esencia de esta función preservar el territorio, organizarlo conforme a un modelo y en la búsqueda de unos objetivos, unos resultados que se deben hacer patentes en el territorio, todo ello resulta especialmente complejo cuando el territorio dado se encuentra ya fuertemente transformado porque el punto de inicio ya se encuentra alterado. Al hilo de lo anterior, no se puede dejar de citar el arraigo de una competencia como el Urbanismo, sin duda alguna la más relevante de las que el ordenamiento jurídico encomienda a los municipios y que al margen de los ingresos que esta pueda generar a las arcas locales, existe históricamente una importante necesidad de preservación.

Compatibilizar 8125²⁷⁵ “*legisladores urbanísticos*”, representado por las diferentes normas urbanísticas que regulan cada municipio, otros tantos modelos de ciudad e idénticas formas de entenderlo y desarrollarlo y todo ello, conjugarlos con una “nueva” función pública que para algunos viene a interferir en la competencia urbanística, constituye un reto en sí mismo²⁷⁶.

²⁷⁵ Conforme a los datos del Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a 30 noviembre de 2016, existen un total de 8.125 municipios en España.

²⁷⁶ Significativo a este respecto, como ya en el año 1978 GARCIA DE ENTERRIA, E. ya mostraba su preocupación a este respecto, lo que muestra que desde luego no es una inquietud nueva. Así señalaba que “... Pero hay otro problema que no puede darse por supuesto, el de la justificación misma de la competencia municipal predominante.... la propia LS reserva de manera expresa al municipio competencias sumamente importantes (aprobaciones inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento que no excedan de su término, especialmente los básicos: planes generales municipales, planes parciales, proyectos de urbanización, programas de actuación urbanística; aprobación definitiva de los «estudios de detalle», de parcelaciones y reparcelaciones; ejecución de planes; licencias urbanísticas). El tema es ahora este otro: ¿está justificado mantener ese elevado grado de competencias municipales?... Desde el punto de vista del planeamiento, es más que dudosa la oportunidad de respetar 8.000 (tantos son los municipios españoles) centros de iniciativa planificadora autónoma...”.

Veinte años después los datos reflejan que sigue faltando “*cultura territorial*”, entendimiento de la materia y para ello es preciso implicar a la ciudadanía, hacerla participe, conocer sus necesidades, sus intereses y carencias, y formular la Ordenación del Territorio en este sentido, y ante todo hacerla efectiva en el territorio, hacer visible sus resultados.

5.2. Planificación regional

Como se indicaba, la evolución habida en la planificación de ámbito regional en España en la última década ha sido importante. Así se refleja en el análisis contrastado entre los datos oficiales publicados por el Ministerio de Medio Ambiente en el año 2007, denominado “*La situación de la Ordenación del Territorio en España. Instrumentos de Rango Regional a fecha 30/06/2007*” y el análisis realizado en los apartados precedentes.

La situación de la Ordenación del Territorio en España. Instrumentos de Rango Regional (Actualización 30/06/2007)



Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente²⁷⁷

GARCIA DE ENTERRIA, E (1978) “Los principios de la organización del urbanismo”. Revista de administración pública, Nº 87, págs. 309-310.

La situación actual de la planificación territorial de ámbito regional en España en términos cuantitativos, viene representada por un total de doce instrumentos aprobados, los correspondientes a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia. En las cinco comunidades restantes la situación es desigual, así mientras en Castilla-La Mancha, el Plan de Ordenación del Territorio “Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha” se encuentra en tramitación, habiendo sido sometido a aprobación inicial en el año 2010, Extremadura tiene formulado desde mediados de 2013, las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura y La Rioja publicó en el año 2008 un documento de Avance del que será el instrumento de planificación territorial de la comunidad, la Estrategia Territorial de La Rioja. Por su parte, en el caso de las comunidades de Madrid y Murcia no se dispone de datos que afirmen que se vengán desarrollando trabajos siquiera de elaboración.

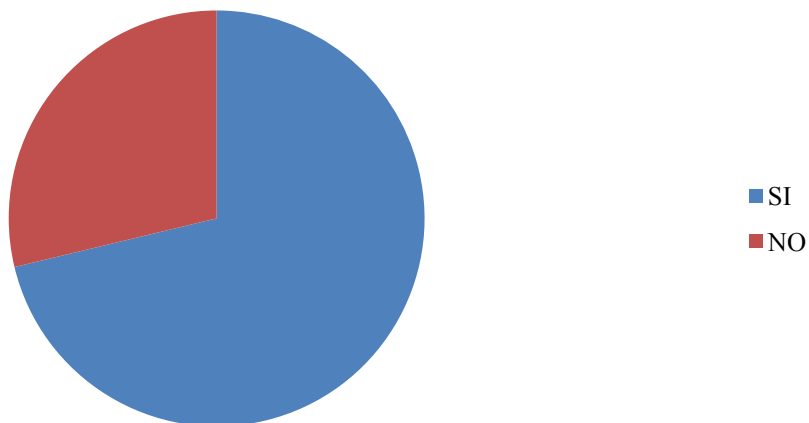
Los datos anteriores, representan que de los 505.958²⁷⁸ km² de superficie con que cuenta España, 360.476 km², el 71,24% del territorio español analizado se encuentra dotado de algún tipo de instrumento de planificación territorial de escala regional²⁷⁹, prácticamente la tercera parte del territorio con capacidad para dotarse de uno de estos instrumentos.

²⁷⁷ Disponible en <http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/informacion-territorial/instrumentos-de-ordenacion-territorial/>

²⁷⁸ La superficie total expresada en km² de España, incluso el territorio peninsular, los archipiélagos y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, asciende a 505.990 km². De la cifra anterior se han restado las superficies correspondientes a las ciudades de Ceuta y Melilla, que es la que se ha empleado a efectos de cálculo.

²⁷⁹ Lo anterior debe ser matizado, toda vez que si bien Cantabria se encuentra dotada de las denominadas “Normas Urbanísticas Regionales”, instrumento que conforme a su legislación se encuentra entre los clasificados como instrumentos de ordenación territorial, de ahí su inclusión, como se indicaba al analizar la planificación territorial en la comunidad cántabra, no es propiamente un instrumento de planificación territorial encontrándose más próximo al ámbito urbanístico. Es importante esta aclaración ya que existen casos de otras Comunidades Autónomas, como La Rioja, que se encuentran dotadas de un instrumento de similares características y que conforme al marco normativo en el que se desarrolló también estaba categorizado como instrumento de ordenación territorial, sin embargo la modificación de su normativa ha llevado a excluirlo de tal clasificación.

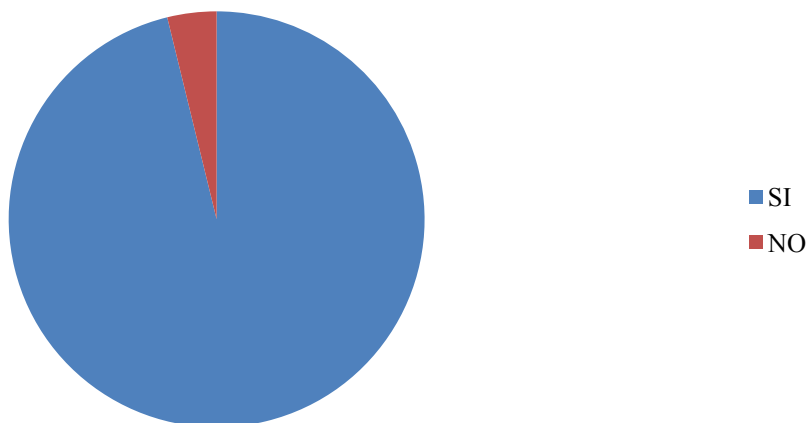
Superficie del territorio español con Instrumento de Planificación Territorial Regional vigente.



Fuente: Elaboración propia.

En un futuro próximo, con la aprobación de los tres instrumentos que en la actualidad se encuentran en fase de redacción, los datos serán más positivos, por cuanto el 96,18% del territorio nacional estará dotado de un instrumento de planificación territorial regional.

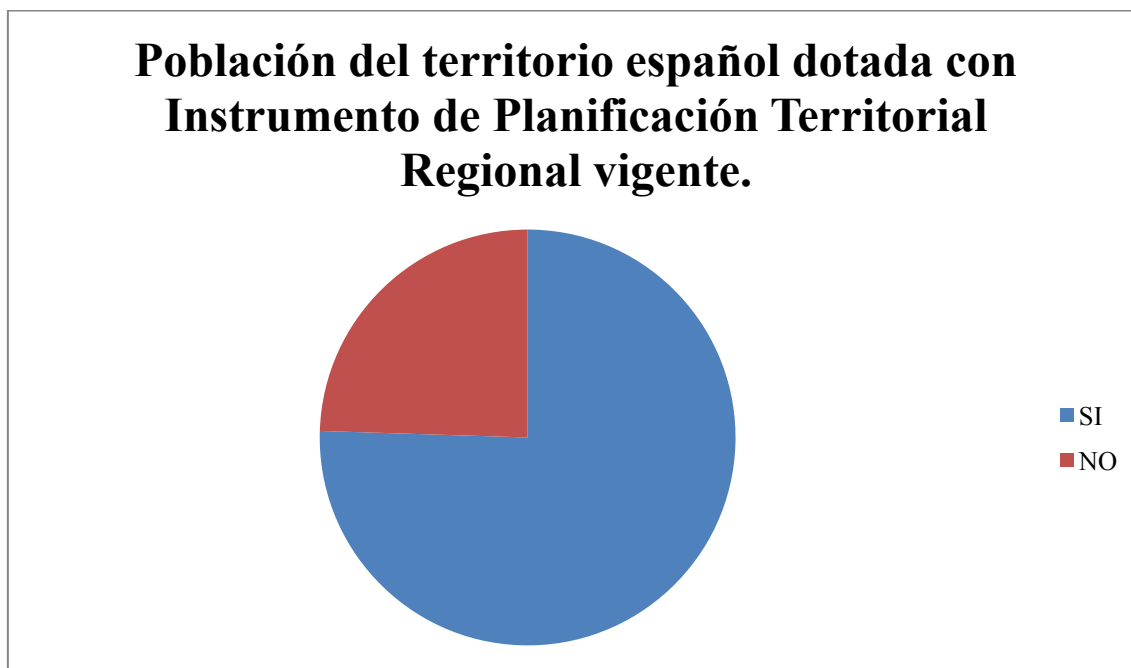
Superficie del territorio español con Instrumento de Planificación Territorial Regional en un futuro próximo



Fuente: Elaboración propia.

Los datos anteriores deben ser obviamente matizados por cuanto si bien a priori parecerían indicar que la práctica totalidad del territorio nacional se encontraría planificado desde el punto de vista de la ordenación territorial de ámbito regional, lo cierto es que dos Comunidades Autónomas quedan excluidas, si bien la menor extensión superficial de las mismas, no se refleja suficientemente en los datos analizados.

En términos de población, de los 46.771.341 habitantes²⁸⁰ del territorio español, y partiendo de unos datos analizados de 46.601.869 habitantes²⁸¹, en la actualidad 35.183.366 españoles viven en un territorio dotado con planificación territorial de escala regional, los datos anteriores en términos porcentuales representan el 75,50% de la población.



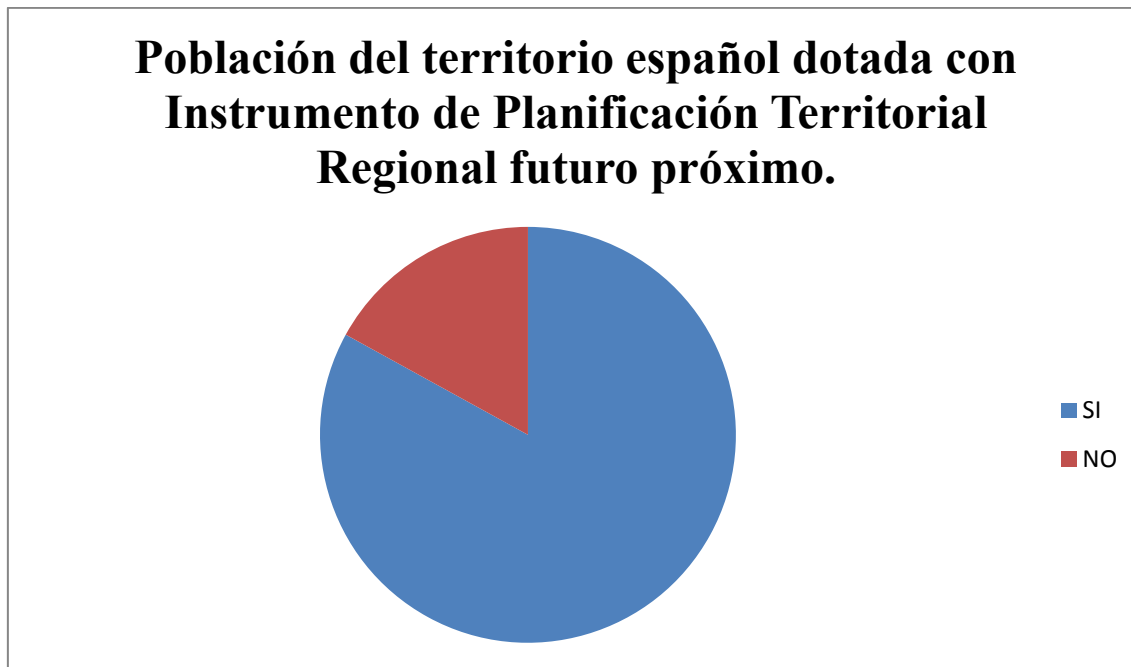
Fuente: Elaboración propia.

En idéntico sentido al analizado en términos superficiales, y ante la previsión de una futura dotación a corto/medio plazo de instrumentos de planificación territorial a

²⁸⁰ Datos de población del instituto Nacional de Estadística para poblaciones referidas a 1 de enero de 2014 por Comunidades Autónomas. Consultado el 30 de octubre de 2015.

²⁸¹ Excluidas las poblaciones de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

escala regional por parte de las tres Comunidades que los vienen tramitando, Castilla-La Mancha, Extremadura y La Rioja, los datos se representan en el siguiente gráfico.



Fuente: Elaboración propia.

Entre la tipología empleada para definir a estos instrumentos destaca el término “Directrices” utilizado seis por Comunidades Autónomas, es el caso de Asturias, Baleares, Canarias, Castilla-León, Galicia y País Vasco, seguida de “Estrategia”, instrumento con que se dotan las comunidades de Aragón, Navarra y Valencia y por último “Planes” en el caso de Andalucía y Cataluña.

La consecuencia de lo anterior no es baladí ya que el grado de vinculación para los restantes instrumentos, tanto los propiamente territoriales de ámbito inferior, como de planeamiento urbanístico y sectorial, difiere. Como se indicaba en otro apartado, los instrumentos de escala regional son por lo general documentos en los que impera su carácter estratégico frente al carácter normativo propio de los instrumentos de ámbito subregional. No obstante, cada instrumento en función del carácter con que dote a cada una de sus determinaciones están tendrán un grado de vinculación diferente, pese a la concreta regulación de cada normativa autonómica o de cada instrumento, como es el caso de la legislación valenciana en la que la ley deriva tal potestad al instrumento así como la diferente terminología empleada. Por lo general, responden a un triple criterio: normas, directrices y recomendaciones, según se trata de determinaciones de aplicación directa y vinculante, de determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines correspondiente a los concretos órganos competentes establecer las concretas medidas para su consecución o determinaciones de carácter indicativo o potestativo. Esta triple

clasificación es por ejemplo, la que se recoge en la legislación de Andalucía, que establece que las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio podrán tener el carácter de Normas, Directrices o Recomendaciones Territoriales^{282 283}. Por su parte Canarias, otorga un triple carácter a sus determinaciones en función de que se traten de normas de aplicación directa (de inmediato y obligado cumplimiento por las Administraciones y los particulares), normas directivas de obligado cumplimiento por la Administración y los particulares (cuya aplicación requiere su previo desarrollo por el pertinente instrumento de ordenación de los recursos naturales, territorial o urbanística o, en su caso, disposición administrativa) o recomendaciones (con carácter orientativo para las Administraciones y los particulares y que cuando no sean asumidas deberán ser

²⁸² Artículo 21 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía.

²⁸³ Especialmente polémica ha resultado en el caso de Andalucía alguna de las normas recogidas en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, POTA. En concreto, la Norma 45 del POTA que al regular el “Modelo de ciudad” con carácter de “norma”, establece en su apartado 4:

“Como norma y criterio general, serán criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística con el modelo de ciudad establecido en este Plan los siguientes:

- a) *La dimensión del crecimiento propuesto, en función de parámetros objetivos (demográfico, del parque de viviendas, de los usos productivos y de la ocupación de nuevos suelos por la urbanización), y su relación con la tendencia seguida para dichos parámetros en los últimos diez años, debiendo justificarse adecuadamente una alteración sustancial de los mismos. Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años.”*

Esta vinculación para el planeamiento urbanístico municipal ha sido muy polémica en Andalucía, suscitando numerosos debates por parte de los Ayuntamientos. El resultado ha sido la progresiva “flexibilización” o “modulación” de la misma a través de diversas Instrucciones de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, la última la Instrucción 1/2014 de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático en relación con la incidencia territorial de los Instrumentos de planeamiento urbanístico general y la adecuación de los mismos a la planificación territorial. Esta Instrucción tiene entre otros objetos, la justificación de los crecimientos urbanísticos propuestos por el planeamiento y su adecuación a los parámetros establecidos por la referida Norma 45 del POTA, así como la forma de contabilizar estos crecimientos. Esta cuestión por su complejidad no procede analizarla con el detenimiento que la misma requiere, sin embargo se hace necesario su mención como ejemplo de la tendencia surgida en los últimos tiempos hacia la flexibilización de las determinaciones contenidas en los instrumentos de planificación territorial de ámbito regional y la sucesiva implantación de las denominadas “Estrategias Territoriales”.

Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito.

objeto de expresa justificación)²⁸⁴. En similar sentido se regula en la Comunidad Foral de Navarra que realiza también una triple adscripción de las determinaciones contenidas en sus instrumentos de ordenación del territorio: determinaciones vinculantes sobre el territorio (prevalecen sobre las previsiones contrarias del planeamiento local), determinaciones vinculantes para la planificación (que no tienen aplicación directa e inmediata, pero obligan a su contenido al elaborar, aprobar y modificar la planificación urbanística local) y determinaciones orientativas (entendidas como criterios, directrices y guías de actuación de carácter no vinculante)²⁸⁵.

En líneas generales, la tendencia seguida por las diferentes comunidades tal y como se refleja en los datos es muy desigual. Frente a comunidades que rápidamente se incorporaron al proceso planificador a escala regional, logrando la aprobación definitiva de sus instrumentos en la década de los noventa, el caso de Asturias (1991), seguida de Cataluña (1995), País Vasco (1997) Baleares (1999) y Aragón (1999), otras han tardado algún tiempo más en la tramitación definitiva de sus instrumentos, como Canarias (2003), Navarra (2005), Andalucía (2006), Castilla-León (2008) o Cantabria (2010), en fechas más recientes han acaecido los instrumentos de Cantabria (2010), Galicia (2011) o Valencia (2011) y el último por el momento, la Estrategia Territorial de Aragón (2014).

En referencia a esta última comunidad, Aragón, debe destacarse que se trata de la única que hasta el momento ha aprobado un segundo instrumento, la Estrategia Territorial de Aragón de 2014, que viene a sustituir a sus anteriores Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón que se encontraban vigentes desde el año 1999, todo un hito sin precedentes en nuestro país y que merece especial atención ya que el territorio es dinámico y pese a que en la mayoría de las ocasiones los propios instrumentos señalan el carácter indefinido de los mismos, es preciso y necesario si no la tramitación de nuevos instrumentos como ha sido el caso de Aragón, si la revisión y adaptación a los cambiantes modelos e intereses. Esta opción ha sido la que han seguido otras Comunidades, y a pesar de que ninguna de ellas aún ha culminado el proceso de revisión, sí que incluso se han aprobado algunas de las fases de tramitación, en tal situación se encuentran el Principado de Asturias, que ya en el año 2006 publicó un documento de Avance de Revisión de las Directrices Regionales en las que además se incorporaba las Directrices específicas para el Área Central y en la que, al parecer, continúan los trabajos tendentes a dicha revisión o País Vasco, que recientemente, a fecha 27 de julio de 2015, ha publicado el acuerdo de formulación de Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

²⁸⁴ Reguladas en el artículo 15 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

²⁸⁵ Artículo 29 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Esta misma cuestión es relevante a los efectos de los largos períodos de tramitación que, en no pocas ocasiones, requieren los instrumentos, ejemplos de los cuales se han citado a lo largo del presente estudio como el más ejemplificativo el de la Comunidad de Madrid que tras varios documentos bases, el primero de la década de los noventa aún no ha llegado a aprobarse ninguno o Andalucía cuya formulación de su Plan de Ordenación del Territorio regional se remonta al año 1995 y será once años después cuando finalmente vea la luz. Estos largos períodos, motivado en ocasiones por los complejos procedimientos de concertación que requieren constituyen un grave riesgo ya que las ciudades, los pueblos y en definitiva los territorios cambian de manera vertiginosa y la dilación durante décadas para la tramitación de un instrumento una vez redactado aquel queda expuesto a un grave riesgo: que sus determinaciones resulten obsoletas desde el propio momento de su aprobación. Esta cuestión lleva a plantearse si precisamente los documentos que se vienen redactando por parte de dos de las Comunidades aún carentes de instrumento de escala regional, La Rioja y Castilla-La Mancha, cuyos avance y aprobación inicial, se remontan respectivamente a los años 2008 y 2010, pudieran verse expuestas al mismo.

Otra de las cuestiones que no puede dejar de mencionarse es el orden de aprobación de instrumentos de diferentes escalas por parte de determinadas Comunidades Autónomas. Conforme al propio sistema, al Plan o Directriz regional se le encomienda, entre otras, definir un modelo de ciudad, un marco general y a partir del mismo, establecer o al menos delimitar determinados ámbitos para que, con un mayor grado de precisión y conocimiento de su realidad, se formulen los respectivos Planes o Directrices subregionales, que constituirán el marco particular. Este modelo que parece el más acorde con la propia esencia de la política territorial y el cauce más adecuado para la consecución de sus fines, no ha constituido sin embargo la forma habitual de desarrollarse esta función. La situación es dispar, en ocasiones la problemática de determinados ámbitos por tratarse de zonas litorales, o zonas con determinados valores medioambientales dignos de una especial atención, así como el caso de áreas urbanas o aglomeraciones con particulares problemáticas, ha llevado a que algunas regiones hayan optado por iniciar su planificación territorial desde la escala subregional. En el caso de comunidades como Andalucía, cuando en el año 2006 aprueba su Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía ya se encuentran vigentes ocho planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, en este caso sin embargo no ha tenido mayores repercusiones ya que desde sus comienzos estaban delimitados los ámbitos de actuación y fue el modelo de ciudad que prosiguió el instrumento regional. También Canarias cuando procede a la aprobación de sus Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo en el año 2003, ya contaba con dos instrumentos subregionales, los Planes Insulares de Ordenación de Lanzarote (1991) y Fuerteventura (2001). Cantabria por su parte, también optó por comenzar su proceso de planificación territorial mediante un instrumento de planificación subregional, el Plan de Ordenación

del Litoral (2004), idéntico a lo acaecido en la Región de Murcia, comunidad que aún carente de un instrumento territorial de escala regional, sí dispone desde el año 2004 de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial de la Región de Murcia. También Castilla-León disponía de dos instrumentos subregionales vigentes, Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de Valladolid y su Entorno (2001) y Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de Segovia y su Entorno (2005), en el momento en que son aprobadas las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León (2008). En igual situación se encuentra La Rioja, Comunidad que pese a carecer aún de su Estrategia Territorial aprobada, tiene vigente desde 2005 el Plan Especial del Alto Oja, de escala subregional.

Otras, por el contrario, optaron por aprobar en un primer momento el instrumento regional y a continuación desarrollar su política de escala subregional. En este grupo se encuentran Baleares, cuyas Directrices de Ordenación Territorial datan de 1999 y sus Planes Territoriales Insulares son posteriores en el tiempo, Menorca (2003), Mallorca (2004) e Ibiza y Formentera (2005), o Cataluña, comunidad que tras aprobar su Plan Territorial General (1995), comienza a desarrollar paulatinamente los seis instrumentos de ámbito subregional inicialmente previstos, a los que mediante sucesivas modificaciones incluye con posterioridad otros dos, y que son sucesivamente aprobados entre los años 2006 y 2010²⁸⁶. Galicia, aunque por el momento únicamente cuenta con dos instrumentos, uno de escala regional, Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, y otro subregional, Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, su aprobación ha sido coincidente en el tiempo. En este segundo grupo, destaca especialmente Navarra, comunidad que tras aprobar su Estrategia Territorial en el año 2005, dio comienzo al desarrollo simultáneo de todos los instrumentos subregionales previstos en aquella, aprobándose en idéntica fecha, 16 de mayo de 2011, los cinco Planes de Ordenación Territorial previstos en la región. País Vasco, la tercera comunidad en aprobar su instrumento de planificación regional, las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en 1997, también ha seguido este modelo, aprobando con posterioridad a aquellas y conforme a lo allí previsto, los diferentes Planes Territoriales Parciales, hasta un total de once vigentes en la actualidad y que sucesivamente se han ido aprobando entre los años 2004 en que se aprobaron simultáneamente los dos primer instrumentos de estas características en esta región, el Plan Territorial Parcial de Álava Central y el Plan Territorial Parcial de La Guardia y 2011, año en que fue definitivamente aprobado el Plan Territorial Parcial de Balmaseda-Zalla.

Especialmente significativa es la situación de Castilla-La Mancha, comunidad que pese a haber comenzado la elaboración de diversos instrumentos y pese a no haber

²⁸⁶ Salvo, como queda reflejado en la tabla, el instrumento para el último ámbito incorporado, el Plan Territorial Parcial del Penedés.

llegado ninguno aún a la fase de su aprobación definitiva, con posterioridad en el tiempo se redacta el Plan de Ordenación del Territorio “Estrategia Territorial de Castilla-la Mancha”, y los ámbitos que en dicho documento se establecen para su desarrollo por la planificación subregional presentan diferencias relevantes respecto de los ámbitos cuyos instrumentos se venían elaborando.

En similar sentido aparece la Comunidad de Extremadura, cuyas Directrices de Ordenación Territorial a escala regional solo cuentan por el momento con el Decreto de formulación y pese a carecer de las mismas, sí que ha comenzado a desarrollar todos los instrumentos de ámbito subregional contemplados, habiendo llegado incluso a aprobar alguno. En este caso, al no haberse publicado aún ninguna documentación del Plan se desconoce si efectivamente viene a coincidir la política subregional que se viene desarrollando con lo que en un futuro se contemplara en el instrumento de escala regional, pese a lo anterior la proximidad en el tiempo, se han ido sucesivamente formulando, tramitando y aprobando en el periodo comprendido desde el año 2007 a la actualidad en que se continua con dicha tendencia, parece que debieran estar coordinados.

Particular también es el devenir de la Comunidad Valenciana por cuanto con anterioridad a la aprobación definitiva en el año 2011 de su Estrategia Territorial, también se venían tramitando un conjunto de instrumentos de rango subregional.

En síntesis, se puede concluir que, a escala regional, el desarrollo actual de la planificación territorial en nuestro país ha tenido un importante impulso en los últimos tiempos y aunque aún queda una importante labor por desarrollar buena parte de las bases están sentadas para proseguir en una línea ya más de revisión y actualización que propiamente de redacción de instrumentos.

5.3. Planificación subregional

La situación actual en la evolución de la planificación territorial de ámbito subregional también es dispar, lo cual es obvio ya que por lo general la tendencia mostrada en la escala regional a nivel autonómico casi se repite a nivel subregional, así las Comunidades que han aplicado y apostado por la efectiva implantación de la Ordenación del Territorio lo han hecho en toda su amplitud, frente a las que aún quedan rezagadas en tal tarea.

En términos cuantitativos, a fecha de 30 de septiembre de 2016 existen un total de sesenta y ocho instrumentos de ámbito subregional aprobados, a los que deben sumarse treinta y dos más que se encuentran en diferentes fases en redacción o tramitación, lo que elevaría hasta el centenar de instrumentos.

A nivel general, y al igual que se indicará en relación con la planificación territorial de ámbito regional, la evolución acaecida en la última década refleja el desarrollo habido.

La situación de la Ordenación del Territorio en España. Instrumentos de Rango Subregional (Actualización 30/06/2007)



Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente²⁸⁷

En el análisis por Comunidades Autónomas, se pueden distinguir cuatro grandes grupos: un primer grupo integrado por las comunidades que mayor desarrollo han tenido en la aprobación de estos instrumentos y que o bien se encuentran colmatadas por los instrumentos previstos o muy próximas a ello, por tener buena parte de sus instrumentos aprobados y avanzados los trabajos de los documentos aún pendientes de aprobación, el segundo grupo viene representado por las comunidades que mayor impulso vienen dedicando a la ordenación territorial en los últimos tiempos y que pese a encontrarse a “medio camino” en la tarea, muestra una perspectiva favorable a corto/medio plazo, el tercer grupo conformado por aquellas comunidades en las que la

²⁸⁷ Disponible en <http://www.magrama.gob.es/es/desarrollo-rural/planes-y-estrategias/informacion-territorial/instrumentos-de-ordenacion-territorial/>

planificación territorial a escala subregional se encuentra algo más ralentizada pero sin embargo cuentan con al menos algún instrumento aprobado y, por último el cuarto grupo incluye las comunidades que aún carecen de instrumento alguno.

En el primer grupo, destacan seis Comunidades Autónomas: Baleares, Canarias, Cataluña, Navarra, País Vasco y Andalucía. Las cuatro primeras han culminado el proceso de aprobación de sus instrumentos de escala subregional y en el caso de País Vasco y Andalucía se encuentran próximas a hacerlo.

El segundo grupo, incluye a dos comunidades, son los casos de Aragón y Castilla-León. En el caso de la comunidad aragonesa pese a sólo contar con dos instrumentos aprobados de los cinco previstos en la misma, la reformulación de la planificación a escala regional y la apuesta por la figura de la Estrategia, recientemente aprobadas han supuesto necesariamente un paréntesis en la escala subregional. Parecida aunque con matices, es el caso de Castilla-La León, comunidad que ha optado por la definición previa de lo que viene a denominar “áreas funcionales estables” tareas culminada recientemente con la aprobación de la Ley 9/2014, de declaración de áreas funcionales estables. En el caso de esta Comunidad cuenta además ya con cuatro instrumentos vigentes a los que se entiende se deben ir sumando paulatinamente los restantes, hasta la colmatación con un total de trece áreas previstas en esta comunidad.

El tercer grupo, quedaría integrado por seis comunidades: Asturias, Cantabria, Galicia, Murcia, La Rioja y Extremadura. Aunque todas parten de un denominador común tienen un único instrumento de planificación subregional aprobado, salvo Extremadura que son tres, las diferencias que presentan también son representativas. Destaca el caso de cuatro ellas, tres de la cornisa cantábrica que siguen el mismo ejemplo, Asturias, Cantabria y Galicia más la Región de Murcia, en el caso de estas regiones todas cuentan con un único instrumento de escala subregional y en todos los casos tienen por objeto regular las zonas litorales. Particular resulta también La Rioja cuyo único instrumento pese a encontrarse en la categoría de plan territorial conforme a su normativa, en el mismo destacan las cuestiones de protección medioambiental frente a las propiamente territoriales. Extremadura por su parte, pese a su inclusión en este tercer grupo destaca sobre las restantes por cuanto ha llevado a cabo una importante labor de elaboración de instrumentos de ámbito subregional en los últimos tiempos que le ha llevado a tener ya tres instrumentos aprobados, a los que se suman tres en diversas fases de tramitación y seis formulados.

Por último, citar a tres regiones que por el momento no se han dotado de ningún instrumento territorial de escala subregional, es el caso de Valencia, Castilla-La Mancha y Madrid. De las dos primeras, al menos, constan datos de venir trabajando en su elaboración, en el caso de Castilla-La Mancha cuenta con cinco instrumentos, cuatro en fase de elaboración y un quinto cuya aprobación inicial se remonta al año 2006, la Comunidad Valenciana por su parte son seis los instrumentos cuya elaboración se

remonta a la propia aprobación de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. En el sentido opuesto, Madrid, que al igual que se destacaba al analizar la planificación de ámbito regional, también destaca en este apartado por su nula actividad hasta el momento, al menos, conforme a los datos de los que se dispone.

También es dispar, la situación en su conjunto en lo referente a los ámbitos que cada Comunidad Autónoma viene ordenando mediante instrumentos de planificación territorial subregional, en general son tres espacios los que se tiende a ordenar mediante este instrumento, coincidiendo con los espacios o áreas que mayores presiones desde diversos puntos de vistas sufren en las diferentes Comunidades Autónomas. Estos tres espacios o ámbitos son: litorales, áreas urbanas y zonas de montaña. Hay Comunidades que se centran solo en uno de estos criterios para ordenar su territorio, frente a otras que los simultanean. En algunos casos, como se analizará a continuación el criterio elegido es el comarcal para la definición de los ámbitos subregionales.

Así tal y como se indicaba con anterioridad, en el caso de las comunidades de **Galicia** (Plan de Ordenación del Litoral de Galicia), **Cantabria** (Plan de Ordenación del Litoral) y **Asturias** (Directrices Subregionales de la Franja Costera), la localización de estos instrumentos se ha centrado en los espacios litorales.

Andalucía, comunidad que ha optado por no incluir la totalidad de su territorio para la aplicación de algún tipo de instrumento subregional sino únicamente las zonas más relevantes desde el punto de vista de la planificación territorial, por su parte se centra en tres ámbitos, así se distingue: áreas litorales (Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense, Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz, Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva, Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Oriental-Axarquía de Málaga, Plan de Ordenación del Territorio del Levante de Almería, Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz, Plan de Ordenación del Territorio de La Janda, Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar y Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada), aglomeraciones urbanas (Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada, Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga, Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería y Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Jaén) y áreas de montaña (Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura en Jaén y Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana). En dos de los tres ámbitos en principio establecidos como prioritarios en la planificación territorial andaluza, encuentran culminado su proceso, tal es el caso de los ámbitos litorales, colmatado por diversos instrumentos²⁸⁸ y las aglomeraciones urbanas, de las ocho capitales de

²⁸⁸ Debe matizarse no obstante, que en el momento actual la reciente Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta de fecha 06 de octubre de 2015, que se resuelve

provincia, solo Huelva y su aglomeración tienen por el momento su instrumento en fase de redacción, todas las demás lo tienen aprobado y vigente.

En los casos de los archipiélagos, tanto **Baleares** como **Canarias** coinciden al delimitar sus ámbitos subregionales con las propias islas que los integran. En el caso de Canarias recientemente viene tramitando, con carácter novedoso por el ámbito tradicional empleado en la misma, un instrumento de carácter comarcal, el Plan Territorial Parcial de la Comarca de Ycoden-Daute-Isla Baja, en la isla de Tenerife.

Castilla- La Mancha, comunidad que destaca por ser la que mayor número de instrumentos de escala subregional recoge, un total de treinta y cuatro, y que se extienden por todo su territorio, por su parte también emplea un triple criterio para su delimitación espacial, distinguiendo entre “zonas rurales”, las más numerosas y aglomeraciones urbanas, a estas dos que se repiten en otras comunidades, incorpora con carácter novedoso una tercera tipología, las “Agrociudades”. En similar sentido, se viene produciendo en **Castilla-León**, comunidad que tradicionalmente se ha centrado en tres ámbitos: áreas metropolitanas (Directrices de Ordenación del territorio de ámbito subregional de Valladolid y su Entorno o Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de Segovia y en Entorno), zonas de montaña (Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de La Montaña Cantábrica Central) y provincial (Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de la provincia de Palencia). No obstante, con la nueva Ley 9/2014, de 27 de noviembre, se reformula y la delimitación de los ámbitos, que incluye todo el territorio de la región, se centra en “áreas funcionales estables”.

Cataluña es otra de las regiones que opta por incluir la totalidad de su territorio bajo algún instrumento de ámbito subregional, el criterio que emplea esta comunidad es la delimitación de “ámbitos funcionales territoriales”, sistema urbano caracterizado por contar con un municipio “cabecera” y un conjunto de municipios relacionados y que en conjunto forman una unidad funcional.

Tanto **Navarra** como **País Vasco** optan al igual que Cataluña, por un marco de planificación territorial a escala subregional, que abarca la totalidad de su territorio. Así mientras en Navarra opta por delimitar cinco ámbitos conformados por áreas geográficas diferenciadas por su homogeneidad territorial o por áreas cuya dimensión y características funcionales, precisan de una consideración conjunta y coordinada de su planificación territorial y dotarse de una planificación de carácter integrado, País Vasco por su parte define un total de quince ámbitos geográficos, denominados “áreas funcionales”, atendiendo a criterios geográficos, económicos y sociales, y que por su

el recurso de casación nº 3119/2012, viene a declarar nulo de pleno derecho el Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 142/2006, de 18 de julio, por el que se aprobó el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de la provincia de Málaga.

tamaño y estructura, constituyen la pieza clave para el análisis de su problemática y la implantación de programas de ordenación territorial que, de manera conjunta, pongan solución.

A nivel general, se puede concluir que queda una importante labor por realizar desde la planificación territorial de ámbito subregional, y que si bien hay comunidades que tienen o casi están próximas a tener cumplido este objetivo en otras ni siquiera se ha comenzado la tarea. Las diferencias se seguirán inevitablemente manteniendo aunque deben ir encaminadas para aquellas comunidades en que ya cuentan con instrumentos a la revisión y adecuación de sus planes a las realidades cambiantes, algunos planes principalmente los primeros aprobados ya han sido o vienen siendo objeto de revisiones y otros, por el largo periodo de tiempo transcurrido, deberían empezar a revisarse o modificarse, para evitar el riesgo de quedar obsoletos e inadecuados lo que conllevaría inevitablemente la pérdida de su virtualidad y eficacia.

Esta opción ha sido ya empleada por algunas Comunidades Autónomas, principalmente por las más prolijas en el desarrollo de su política territorial. Es el caso por ejemplo de **Andalucía**, que hasta el momento ha aprobado las modificaciones de tres de sus instrumentos, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada²⁸⁹ en 2004, el Plan de Ordenación del Territorio del Poniente en la provincia de Almería²⁹⁰ en 2008 y el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva²⁹¹ en 2014. A las que debe añadirse una revisión que en la actualidad se encuentra formulada y en revisión, la del Plan de la Bahía de Cádiz que incorpora el ámbito de Jerez de la Frontera y cuya denominación pasa a ser Plan de Ordenación del territorio de la Bahía de Cádiz-Jerez.

Baleares por su parte también ha procedido a realizar modificaciones sobre sus documentos originarios, así el Plan Territorial de Mallorca ha sido objeto ya de dos modificaciones en los años 2010²⁹² y 2011²⁹³, en el caso del Plan Territorial Insular de Menorca también se procedió en 2006²⁹⁴ a su modificación.

²⁸⁹ Mediante Resolución de 16 de diciembre de 2004, publicado en BOJA nº 56 de 11/01/2005.

²⁹⁰ Modificación aprobada por Orden de 28 de julio de 2008 de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, publicada en BOJA nº 16 de 12/08/2008.

²⁹¹ Orden de 20 de noviembre de 2014 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, BOJA nº 237 de 04/12/2014.

²⁹² Modificación núm. 1 acordada por el Pleno del Consell de Mallorca en sesión celebrada el día 3 de junio de 2010 (BOIB nº 90 de 15/06/2010).

²⁹³ Modificación núm. 2 acordada por el Pleno del Consell de Mallorca en sesión celebrada el día 13 de enero de 2011 (BOIB nº 18 de 04/02/2011).

Canarias por su parte, de los cinco instrumentos inicialmente aprobados a escala subregional, los coincidentes con las islas de Lanzarote (1991), Fuerteventura (2001), El Hierro (2002), Tenerife (2002) y Gran Canaria (2003), solo los dos primeros, con modificaciones continúan vigentes, mientras que los Planes Insulares de Ordenación vigentes en las islas de El Hierro, Tenerife y Gran Canaria han sido objeto de revisiones posteriores, habiendo sido los documentos vigentes aprobados entre los años 2010 y 2011. Por su parte, el primer instrumento aprobado, el Plan Insular de Ordenación de Lanzarote viene siendo objeto de revisión, habiéndose publicado un borrador del Avance de dicho instrumento en el año 2012²⁹⁵. También el Plan Insular de La Palma ha publicado recientemente un documento de Avance de su Revisión Parcial²⁹⁶ que ha sido sometida a exposición pública.

En similar sentido, y sin ánimo de exhaustividad, la mayoría de los instrumentos vigentes en el archipiélago han sido objeto de diversas modificaciones, como es el caso del Plan Insular de la Isla de Gran Canaria, modificado en el año 2011²⁹⁷ y que en la actualidad se viene tramitado una nueva modificación para su adaptación a las Directrices de Ordenación General y a las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias²⁹⁸.

Incluso en el caso de la comunidad de **Navarra** cuyos instrumentos son relativamente recientes en el tiempo, datan del año 2011, en el año 2014 se acuerda de manera conjunta para los cinco instrumentos una actualización²⁹⁹ que se justifica en *“transcurridos tres años desde la entrada en vigor de los Planes de Ordenación Territorial es el momento de adaptar sus determinaciones a la vista de la experiencia adquirida en su aplicación, corrigiendo ciertas disfunciones detectadas que pueden distorsionar su correcta implementación”*. La actualización se centra en aspectos relativos a delimitación y normas de uso y protección de las Áreas de Especial

²⁹⁴ Aprobación definitiva de fecha 26/06/2006.

²⁹⁵ Información obtenida en <http://www.agrolanzarote.com/actualidad/publicacion/borrador-del-avance-del-plan-insular-ordenacion-del-territorio-lanzarote>.

²⁹⁶ Publicado en el BOC nº 22 de 03/02/2015.

²⁹⁷ Orden de 28 de junio de 2011, BOC nº 141 de 19/07/2011.

²⁹⁸ Anuncio de 26 de diciembre de 2014, relativo a la aprobación inicial del Documento de Adaptación del Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria a las Directrices de Ordenación General y a las Directrices de Ordenación del turismo de Canarias incluido el Informe de Sostenibilidad Ambiental subsanando, BOC nº 6 de 12/01/2015.

²⁹⁹ BON nº 229, de 21/11/2014.

Protección reguladas en los planes y en la delimitación de las zonas de riesgo de inundación.

País Vasco por su parte, también ha procedido a modificar algunos de los primeros instrumentos aprobados, como es el caso del Plan Territorial Parcial de La Guardia y el Plan Territorial Parcial de Bilbao-Metropolitano, modificaciones que fueron definitivamente aprobadas en el año 2010 o el Plan Territorial Parcial de Zarautz-Azpeitia cuya modificación fue aprobada un año antes.

Por último, destacar que especialmente importante es el desarrollo de instrumentos en las grandes aglomeraciones urbanas por cuanto se trata de ámbitos especialmente vulnerables y alterados y que desde sus orígenes constituyen una de las prioridades de la Ordenación del Territorio, en este sentido es de destacar que si bien es cierto que algunas ya cuentan con instrumentos vigentes como es el caso de Barcelona, Bilbao, Sevilla o Málaga, otras como Madrid o Valencia continúan a la espera.

5.4. Planificación territorial en las zonas litorales

Uno de los principales objetivos con los que algunas Comunidades Autónomas han empleado la planificación territorial ha sido para dotar de este instrumento a los ámbitos que por lo general mayores problemáticas plantean o son más vulnerables, es de destacar en este sentido la importancia que desde sus inicios se ha dedicado a los espacios litorales.

En España, las zonas litorales tienen una importancia de primer orden, por diversas razones. En primer lugar, más de la mitad de las Comunidades Autónomas cuentan con zonas litorales en su territorio, diez en total, ocho peninsulares más los dos archipiélagos que integran en su conjunto a veintidós provincias³⁰⁰. En segundo lugar, por la superficie que estas ocupan, España posee alrededor de 7.905 km de costa y una longitud de línea de costa de 10.501 km²³⁰¹ y en tercer lugar, por la importancia que a nivel económico tienen estos espacios en la medida en que las zonas costeras españolas son un destino turístico de primer orden a nivel mundial.

³⁰⁰ Conforme al Sistema de Información Geográfica Nacional (SIGNA). Atlas Nacional de España, 22 provincias españolas tienen zonas costeras, son las que se enumeran con los respectivos municipios costeros:

Alicante/Alacant (19 municipios), Almería (13 municipios), Illes Balears (38 municipios), Barcelona (27 municipios), Cádiz (16 municipios), Castellón/Castelló (16 municipios), A Coruña (42 municipios), Girona (22 municipios), Granada (9 municipios), Gipuzkoa (12 municipios), Huelva (8 municipios), Lugo (8 municipios), Málaga (14 municipios), Murcia (8 municipios), Asturias (20 municipios), Las Palmas (27 municipios), Pontevedra (24 municipios), Santa Cruz de Tenerife (49 municipios), Cantabria (26 municipios), Tarragona (21 municipios), Valencia/València (24 municipios), Bizkaia (22 municipios).

³⁰¹ Datos del Instituto Geográfico Nacional – Centro de Información Geográfica del Ministerio de Fomento, consultado octubre 2015.

Lo anterior, ha sido tenido en cuenta por la mayor parte de las comunidades que han ido desarrollando a través de la planificación territorial sus instrumentos para preservar y ordenar sus espacios litorales. En la actualidad, seis de las diez comunidades con espacios litorales cuentan con algún tipo de instrumento especificado a tal fin. Destaca Asturias, primera comunidad que ya en el año 1993 se dotó de un instrumento de ámbito subregional para su regulación, las Directrices Subregionales de la Franja Costera, instrumento que se complementarían en el año 2005 con el Plan de Ordenación Litoral de Asturias. Por su parte, en el año 2004 otras dos comunidades, Murcia y Cantabria, aprueban respectivamente las Directrices y Plan de Ordenación Litoral de la Región de Murcia y el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, a la que seguirá Galicia en 2011, con el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia y la última en incorporarse, Andalucía que en el año 2015 acaba de aprobar su Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. Por su parte, Canarias viene elaborando sus Directrices de Ordenación del Litoral, habiéndose publicado un avance del documento en el año 2009.

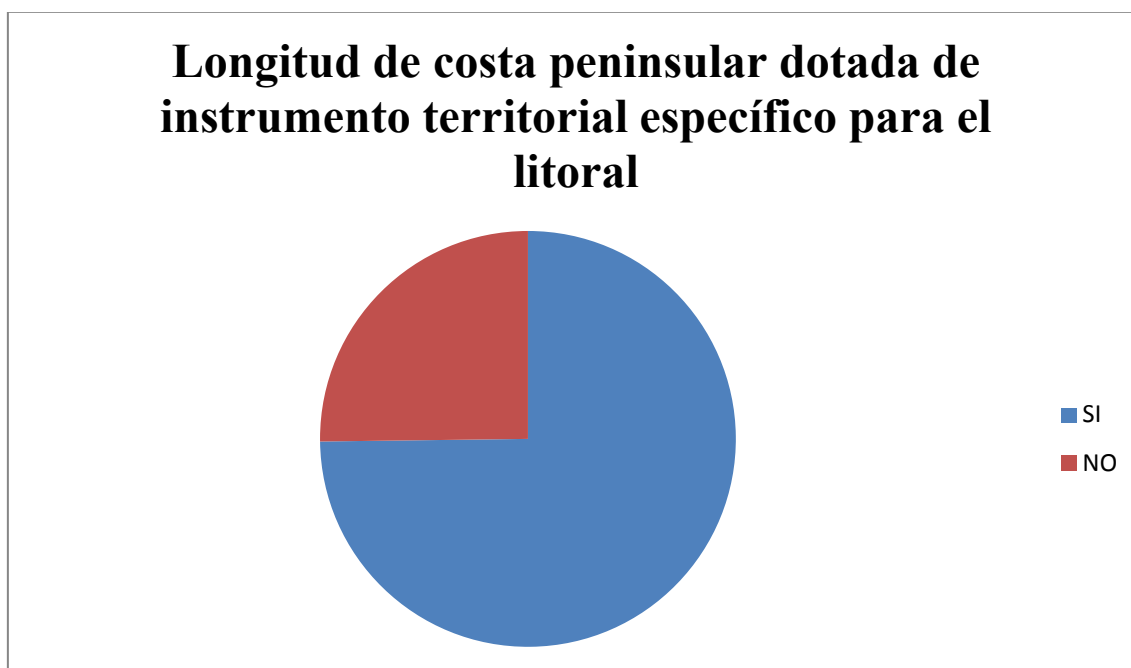
En el gráfico adjunto se refleja la longitud de costa española en kilómetros (km), que se encuentra dotada de algún tipo de instrumento de planificación territorial específico para su área litoral, en términos porcentuales en torno al 35%.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Geográfico Nacional.

Sin embargo, la situación es sustancialmente distinta si los datos anteriores se comparan con la situación del litoral peninsular, toda vez que las dos comunidades

insulares carecen por el momento de instrumento concreto de ámbito litoral y constituyen los ámbitos con mayor dimensión. Si se analiza únicamente la situación litoral peninsular, de los 4.830 km totales, 3613 km sí que se encuentran dotados de instrumento territorial de ámbito regional o subregional específico para estos espacios. Se refleja en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Geográfico Nacional.

Del análisis realizado, resultan de interés varias cuestiones, por una parte que los dos archipiélagos, regiones con mayores presiones territoriales y donde el turismo constituye una de sus principales fuentes de ingresos, además de haber resultado comunidades que con cierta rapidez se incorporaron al desarrollo de sus instrumentos de planificación territorial, no hayan por el momento aprobado instrumentos de ámbito litoral. En segundo lugar, es de destacar que comunidades con gran repercusión a nivel turístico a nivel nacional, como Andalucía o Valencia, hayan demorado tanto su aprobación en el caso de Andalucía acaba de tener lugar mientras que Valencia por el momento no constan de que hasta el momento se haya aprobado definitivamente el documento de Avance publicado en el mes de febrero de 2006 del Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana. Por último, como se analizaba en otro apartado la importancia que tres comunidades de la cornisa cantábrica, Asturias, Galicia y Cantabria, han dado a sus espacios litorales, en cuyos casos el único instrumento de escala subregional con que se han dotado ha sido hasta el momento para la ordenación de sus espacios litorales.

En el caso de **Cataluña**, la planificación de estos espacios se ha desarrollado a través de la figura de los Planes Directores Urbanísticos del Sistema Costero, instrumentos previstos en el Texto Refundido de la Ley de urbanismo catalana y cuya finalidad es proteger los espacios abiertos y orientar el desarrollo de los suelos a menos de 500 metros de la costa, regulando dos clases de suelo: el urbanizable y el no urbanizable. Dos instrumentos se han desarrollado:

- El Plan Director Urbanístico del Sistema Costero (PDUSC1) que fue aprobado definitivamente el 25 de mayo de 2005 y conlleva la protección de un total de 23.500 hectáreas de suelo no urbanizable de costa y suelo urbanizable no delimitado.
- El Plan Director Urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrado por sectores de suelo urbanizable delimitado sin plan parcial aprobado (PDUSC2), aprobado definitivamente el 16 de diciembre de 2005.

Una de las cuestiones más relevantes de los instrumentos territoriales de áreas litorales es los niveles de protección que establecen y las vinculaciones de éstas para el planeamiento urbanístico, en esta cuestión también existen diferencias importantes entre las distintas regiones españolas.

El instrumento pionero y que constituye todo un referente por su carácter temprano e innovador, fueron las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera de **Asturias** de 1993. Estas Directrices establecen con carácter normativo y de aplicación directa desde su entrada en vigor³⁰² un conjunto de determinaciones para la regulación y preservación de los espacios litorales, como cuestión destacada la clasificación como Suelo No Urbanizable de Costa “*como mínimo*” de la franja de 500 metros que corresponden a la Zona de Influencia prevista en la Ley de Costas.

³⁰² Así se establece expresamente en el Artículo tercero del Decreto 107/1993, de 16 de diciembre, por el que se aprueban las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera, cuyo tenor literal es el que sigue:

“A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, será de directa aplicación en virtud de su contenido de carácter supraordenador, y sin que sea necesaria su incorporación material a un instrumento concreto de planeamiento, la Directriz B.b) 1 en lo relativo a:

Zona de protección específica.

Zona de influencia y delimitación de suelo no urbanizable de costas. que coincidirá con los 500 m. que corresponden a la zona de influencia prevista en la Ley de Costas.

Determinación de las condiciones de uso del suelo no urbanizable de costas.”

Así, las Directrices establecen, lo que denomina su Directriz B “Criterio comunes a aplicar en el planeamiento urbanístico general y de desarrollo”, apartado b.1) “Ampliación de las afecciones territoriales de la legislación de costas y criterios sobre delimitación y usos de la categoría de Suelo No Urbanizable de Costas”, en las que se distingue las siguientes zonas: servidumbre de protección³⁰³, servidumbre de tránsito³⁰⁴, servidumbre de acceso al mar³⁰⁵, zona de protección específica³⁰⁶, zona de influencia y zona de delimitación del Suelo No Urbanizable de Costas³⁰⁷.

³⁰³ **Servidumbre de protección:** La servidumbre de protección recaerá sobre una zona de 100 m., medida tierra adentro, desde el límite interior de la ribera del mar. Por detrás de esta zona se adoptarán las medidas de protección que más adelante se especifican en estas Directrices.

En esta servidumbre de Protección estarán prohibidos los usos del suelo especificados en los artículos 25 y 45 de la Ley y Reglamento de Costas (edificaciones residenciales, vías de transporte, destrucción de yacimientos de áridos, líneas de alta tensión, vertidos, publicidad).

³⁰⁴ **Servidumbre de tránsito:** no se estima conveniente la necesidad de ampliación de carácter regional, sobre los mínimos previstos en la legislación de costas, que sí podría, por el contrario, ser efectuada por cada concreto planeamiento urbanístico general -y sobre todo a través del planeamiento de desarrollo en función de las características específicas del tramo litoral sujeto a ordenación urbanística.

³⁰⁵ **Servidumbre de acceso al mar:** se considera necesario complementar las prescripciones de la legislación de costas, adaptándose a las características de una costa menos privatizada que la media nacional y cuya configuración geomorfológica más abrupta posibilita fácilmente el cumplimiento de las distancias máximas entre accesos en suelos urbanos y urbanizables (500 metros en accesos rodados y 200 metros en peatonales).

Dadas las necesidades de protección del litoral asturiano, con escasa-grado de urbanización agrupada (que no dispersa) en sus sectores occidental y oriental, es apropiado efectuar una restricción genérica -para orientación del planeamiento urbanístico municipal- de los accesos rodados a la franja costera, exceptuándose en su caso a las vías pecuarias, pistas forestales o caminos resultantes de concentraciones parcelarias dado que son necesarias para las explotaciones agrícolas. Siguiendo el enfoque que la Ley y el Reglamento de Costas señalan en los artículos 28.2 y 52.1 respectivamente, esta restricción de accesos conlleva la previa adscripción de los correspondientes terrenos con espacios de especial protección, pero no necesaria y únicamente circunscritos a la categoría de Suelo No Urbanizable de Especial Protección, sino también a través del Suelo No Urbanizable de Costas, ambos definidos dentro del artículo 2º de la Ley sobre Edificación y Usos en el Medio Rural.

³⁰⁶ **Zona de protección específica:** Se delimitará una zona de 100 m. de anchura denominada Zona de Protección Específica a contar desde el final de la Servidumbre de Protección que establece el art. 23 de la Ley de Costas, dentro de la cual, la implantación de cualquier uso que no figure contemplado entre los expresamente permitidos para dicha franja por la Ley de Costas, deberá ser objeto de autorización previa por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, que lo concederá con carácter excepcional y sólo en aquellos supuestos en que su utilidad pública o interés social así lo aconsejen por no existir emplazamientos alternativos. Quedan exceptuados de esta limitación, únicamente dentro de los núcleos rurales gráficamente delimitados con precisión suficiente en el Planeamiento, los usos de viviendas y actividades compatibles con la misma, siempre y cuando estos últimos sean, además, coherentes con la tipología propia del asentamiento. Todo ello con independencia de los procedimientos específicos recogidos por la legislación sectorial estatal y sin perjuicio de la misma.

Los usos permitidos dentro de esta zona serán las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación o presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas.

La tala de árboles sólo se podrá permitir cuando exista autorización previa de la Consejería de Medio Rural y Pesca y no merme significativamente las masas arboladas, debiendo recogerse expresamente en la autorización la exigencia de reforestación eficaz con especies autóctonas que no dañen el paisaje y el equilibrio ecológico.

Están prohibidos en esta zona los siguientes usos:

- a) Las edificaciones destinadas a residencia o habitación.*
- b) La construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determina reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio.*
- c) Las actividades que impliquen la destrucción de los yacimientos áridos.*
- d) El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión.*
- e) El vertido de residuos sólidos, como escombros y aguas residuales sin depuración.*
- f) La publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales.*

³⁰⁷ **Zona de influencia y delimitación del Suelo No Urbanizable de Costas:** La Ley y Reglamento de Costas -y más aún después de la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991- señalan claramente que el planeamiento territorial y urbanístico son los instrumentos adecuados para hacer explícitos criterios concretos de ordenación más allá de los que, con carácter general, se recogen en esta normativa estatal para una franja mínima de 500 metros desde la ribera de l mar.

Para la articulación de esta Directriz se toman dos criterios básicos de partida:

- a) La expresión del primer objetivo de los considerados en el anterior apartado 3.3.1. (“Objetivos de las Directrices”) que aquí se reproduce: Considerar, en su conjunto, al litoral asturiano y su área de influencia como un valioso espacio natural, ya parcialmente alterado, sobre el que es preciso arbitrar medidas de protección que aminoren los impactos producidos por la fuerte dinámica de implantación de actividades dentro del conjunto regional.
- b) Se hará coincidir el Suelo No Urbanizable de Costas como mínimo con los 500 m. que corresponden a la Zona de Influencia prevista en la Ley de Costas. La extensión máxima de dicho Suelo No Urbanizable de Costas deberá concretarse en el planeamiento correspondiente atendiendo a las peculiaridades de los terrenos que forman las franjas costeras.

No obstante lo anterior, se considera que, entre los enfoques y criterios necesariamente generales de un documento de Directrices de alcance regional y su concreción por los respectivos planeamientos municipales y con el fin de determinar o establecer las medidas necesarias en el orden urbanístico para asegurar la protección y ordenación del Medio Físico costero que estas Directrices demandan para la franja litoral asturiana, debe elaborarse y tramitarse un PLAN ESPECIAL DE PROTECCIÓN DE COSTAS que afecte a toda la franja litoral asturiana.

En relación con el concreto Suelo No Urbanizable de Costas y, en base a un conjunto de criterio que justifican la necesidad de su delimitación, las Directrices regulan un conjunto de medidas tanto para la delimitación de esta tipología de suelo como para las condiciones de uso.

Entre las Directrices para la delimitación del Suelo No Urbanizable de Costas, destaca:

- Estricto respeto al mínimo de 500 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar.
- Al planeamiento urbanístico le corresponde fijar la extensión máxima del Suelo No Urbanizable de Costas atendiendo a las características específicas del tramo litoral.
- Consideración de la carretera más próxima a la costa como límite hasta donde extender la ampliación.
- Consideración de la protección de vistas al mar desde el interior, como entorno hasta donde cabe extender la ampliación.
- Consideración de un área de influencia de las playas expresamente mencionadas como sujetas a un plan de conservación en la Directriz b.3, como entorno hasta donde cabe extender la ampliación.
- Consideración de las zonas periféricas de protección de espacios naturales a que se refieran los artículos 18.1 de la Ley 4/89 de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

En relación con las condiciones de uso del Suelo No Urbanizable de Costas, la Directriz distingue entre usos permitidos (agrícolas y forestales que no comporten edificación), usos autorizables (accesos rodados y peatonales a la costa, los primeros con carácter más restrictivo pero diferenciando el tramo de costa de que se trate y la concreta protección que se da a las playas circundantes) y usos incompatibles y prohibidos (todos los restante usos, destacando entre ellos la edificación residencial así como, “*con mayor motivo*”, enfatiza la Directriz, las caravanas y otras instalaciones semejantes).

Por su parte, la Región de **Murcia** en sus Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral, no establece una específica protección territorial para su litoral, como hace Asturias, lo que señala el documento son un conjunto de categorías de suelos que quedarán bajo la adscripción de Suelo No urbanizable Protegido por el Plan Territorial; en concreto distingue; protección ambiental, protección de cauces, protección por riesgos de la minería, vías pecuarias, suelo afecto a la Defensa Nacional, protección paisajística, protección geomorfológica por pendientes y protección agrícola. En función del tipo de protección y del uso del suelo (natural, agrario, turismo,

residencia, industrial o infraestructuras), el documento admite, condicionada, prohíbe o regula con carácter específico el mismo. El Anexo IV de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia, pormenoriza lo anterior en un cuadro:

USOS DEL SUELO	Natural		Agrario		Turismo			Resid.		Industrial				Inf		
	Conservación Naturaleza.	Esparcimiento, senderismo, ...	Primario extensivo; secano.	Primario intensivo; regadío.	Alojamiento turístico.	Equipamientos deportivos abiertos	Equipamientos cerrados	Uso turístico Aislado	Urb. Alta, media y baja densidad	Urbanización mínima densidad	Actividad Industrial	Agrícola			Industria extractiva a cielo abierto	Industria extractiva subterránea
Protección ambiental	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Protección de cauces	1	2	2	2	3	2	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2
Protección por riesgos de la minería	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2
Vías pecuarias	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Suelo afecto a la Defensa Nacional	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Protección paisajística	1	1	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	2	2
Protección geomorfológica por pendientes	1	1	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	3	2	2	2
Protección agrícola	2	2	1	1	3	3	3	3	3	3	3	1	3	2	2	2

0	Se regulará mediante el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, el Plan Rector de Uso y Gestión y la normativa sectorial aplicable.
1	ADMITIDO sin perjuicio del cumplimiento de la normativa específica.
2	CONDICIONADO a la Ordenación Territorial y Sectorial y Planificación Municipal.
3	PROHIBIDO.
4	Se regulará por su normativa específica

Fuente: Anexo IV de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia.

Por su parte, como se indicaba, y al margen de concretas referencias a las limitaciones establecidas por las diferentes legislaciones sectoriales que inciden sobre dicho espacio litoral y a las que expresamente remite, no se contiene una afección concreta sobre dicho espacio litoral.

En el caso de la Comunidad Autónoma de **Cantabria**, en el Plan de Ordenación Litoral de Cantabria, POLC, con rango de ley³⁰⁸, distingue la zonificación del ámbito litoral en:

- Áreas del Plan de Ordenación del Litoral, que se subdivide en área de protección³⁰⁹, área de ordenación³¹⁰ y actuaciones integrales estratégicas³¹¹.
- Áreas de protección que se agrupan en:
 - o Protección Ambiental:³¹² Protección Costera (PC)³¹³, Protección Intermareal (PI)³¹⁴, Protección de Riberas (PR)³¹⁵, Protección Ecológica (PE)³¹⁶ y Áreas de Interés Paisajístico (AIP)³¹⁷.

³⁰⁸ El Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria fue aprobado por la Ley 2/2004, de 27 de septiembre.

³⁰⁹ Ámbitos que, en atención a sus singularidades o sus características físicas y ambientales, relacionadas con los procesos y paisajes litorales, son merecedores de una especial protección.

³¹⁰ Área de Ordenación: ámbitos de organización del modelo territorial en el que se hace compatible el crecimiento con la protección de los valores litorales mediante la adecuada identificación de éstos y la gradación y zonificación de las figuras de ordenación.

³¹¹ Actuaciones Integrales Estratégicas: ámbitos adecuados para el desarrollo de políticas sectoriales estratégicas de carácter territorial.

³¹² Comprende las unidades territoriales con caracteres físicos y ambientales sobresalientes relacionados con los procesos físicos litorales y con los paisajes litorales, englobando diferentes categorías.

³¹³ Engloba la totalidad de las unidades territoriales de Playas, Sistemas Dunares, Acantilados y Orlas litorales. Se corresponde con espacios asociados a la acción de la dinámica marina cuyas características los convierten en unidades territoriales de protección necesaria por sus valores ambientales excepcionales y elevada sensibilidad ambiental.

³¹⁴ Engloba las unidades directamente sometidas a la dinámica intermareal. Se corresponde con las áreas en que el escenario costero se prolonga por rías y estuarios generando formas asociadas a la dinámica fluvio-marina, compartiendo sus mismas características y valores de conservación.

³¹⁵ Engloba la totalidad de las unidades territoriales de terrazgo de ribera y los espacios de ribera correspondientes al área de inundación fluvial. Se corresponde con el espacio asociado a la dinámica intermareal y fluvial esté o no ocupado mediante relleno u otras operaciones para el desarrollo de actividades humanas.

³¹⁶ Engloba la totalidad de las unidades territoriales donde el carácter físico dominante es la vegetación autóctona, tales como montes de encinar y rodales de frondosas atlánticas, bosques en galería y vegetación de ribera.

- Protección Litoral (PL)³¹⁸.
- Área de Ordenación, se distinguen las siguientes:
 - Área Litoral:³¹⁹ Área Periurbana (AP)³²⁰, Área de Modelo Tradicional (MT)³²¹ y Área de Ordenación Ecológico Forestal (OEF)³²².
 - Área No Litoral³²³.

Por su parte, para cada categoría de protección, el Plan establece unas limitaciones de uso, distinguiendo entre: usos permitidos³²⁴ y usos autorizables³²⁵.

³¹⁷ Comprenden los sectores costeros sobresalientes por su excepcionalidad o singularidad física, por sus caracteres geomorfológicos o por su incidencia como escenario del paisaje litoral.

³¹⁸ Engloba las rasas marinas y el espacio rural más directamente asociados con la presencia del mar y que garantiza la integridad del borde costero.

³¹⁹ Comprende el territorio de los municipios costeros que determina una franja entre el Área de Protección y los relieves que delimitan el área de influencia marina, así como los territorios asociados a la dinámica litoral y a la presencia del mar y de las rías.

³²⁰ Se corresponde con los sectores o áreas periféricas de los núcleos ubicados en el entorno de las autovías y de la Bahía de Santander, sometidos a procesos de transformación territorial por la implantación de nuevos usos que han podido modificar su estructura territorial.

³²¹ Se corresponde con los espacios de organización tradicional, normalmente libres de edificación, constituidos por las mieses inmediatas a los núcleos, generalmente ocupados por cultivos y diversos elementos delimitadores de las mismas, vegetales o inertes, y los terrazgos de monte, dedicados a pradería y labrantío, de significado valor agrario y ambiental.

³²² Comprende los sistemas forestales o espacios ocupados por vegetación arbustiva de matorral o arbórea diferente a la relacionada en el artículo 8.1.d), en los que los usos de producción pueden compatibilizarse con la protección.

³²³ Comprende el territorio de los municipios costeros no afectado por fenómenos físicos relacionados con la dinámica litoral.

³²⁴ Artículo 24 del POLC. Usos permitidos.

1. Con carácter general, son usos permitidos los admitidos por la legislación de costas para la protección, restauración y utilización del dominio público marítimo-terrestre, con las particularidades establecidas en el Capítulo IV de este Título.

2. Igualmente se permiten las obras referidas a labores de conservación y mantenimiento de infraestructuras, equipamientos, edificaciones, instalaciones, actividades y procesos industriales preexistentes, así como las correspondientes a la conservación, mantenimiento y mejora de las instalaciones y servicios públicos existentes a la entrada en vigor de esta Ley.

Artículo 25 del POLC. Sistemas de espacios libres.

En el Área de Protección, salvo en las categorías de Protección Costera y Protección Intermareal, se podrán localizar sistemas de espacios libres, tanto generales como locales, que por su naturaleza sean compatibles con los valores de la categoría de protección donde se ubiquen.

³²⁵ Artículo 28 del POLC. Usos autorizables con carácter general.

Con carácter general, en las distintas categorías del Área de Protección se podrán autorizar:

- a) Actuaciones, construcciones e instalaciones, permanentes o no, vinculadas a un servicio público o a la ejecución, entretenimiento y servicio de obras públicas e infraestructuras que sea necesario ubicar en estas áreas.
- b) Obras de rehabilitación, renovación y reforma que no impliquen aumento de volumen de edificaciones que sean elementos del patrimonio cultural y etnográfico, reconocidos administrativamente, a los que alude el artículo 44.1.d) de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, en los que se admitirá el cambio de uso para fines dotacionales públicos o de restauración conforme al artículo 15.2 de la Ley de Cantabria 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria.
- c) Instalaciones asociadas a actividades científicas, de investigación, información e interpretación directamente vinculadas con el carácter de la categoría de protección en que se ubiquen.

Artículo 29 del POLC. Protección Costera.

Además de los usos autorizables con carácter general, y sin perjuicio de lo establecido en el Capítulo IV de este Título, en esta categoría de protección sólo se podrán autorizar los siguientes usos:

- a) Instalaciones asociadas a actividades deportivas directamente vinculadas con el carácter de esta categoría.
- b) Explotaciones acuícolas y marisqueras sin construcciones asociadas.
- c) Instalaciones asociadas a la explotación marisquera y de recogida tradicional de algas.

Artículo 30 del POLC. Protección Intermareal.

Además de los usos autorizables con carácter general, en esta categoría de protección sólo se podrán autorizar las construcciones e instalaciones imprescindibles para las explotaciones de acuicultura y marisqueo.

Artículo 31 del POLC. Protección de Riberas.

1. Además de los usos autorizables con carácter general, en esta categoría de protección sólo se podrán autorizar los siguientes usos:

-
- a) Obras de rehabilitación de edificaciones preexistentes que no estén declaradas fuera de ordenación, siempre que no supongan incremento de volumen ni alteren sus caracteres tipológicos.
 - b) Instalaciones que sean necesarias para las explotaciones agropecuarias, que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca.
 - c) Construcciones e instalaciones necesarias para las explotaciones de acuicultura y marisqueo.
 - d) Instalaciones deportivas al aire libre, así como aquellas directamente vinculadas al medio. Si la instalación deportiva se extendiera hasta la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, deberá dejarse tanto una franja libre paralela como corredores transversales a la costa con anchura suficiente para permitir el tránsito peatonal, de acuerdo con lo establecido en la normativa de supresión de barreras arquitectónicas y urbanísticas y de las determinaciones establecidas en el Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral.
 - e) Ampliación de instalaciones industriales preexistentes hasta un máximo de un 20 por 100 de la superficie ocupada.

2. En aquellos supuestos de extinción de concesiones de dominio público marítimo-terrestre exentas de ocupaciones urbanísticas se procurará la restauración y recuperación ambiental de esa área.

Artículo 32 del POLC. Protección Ecológica.

1. Además de los usos autorizables con carácter general en el área de protección, en los ámbitos incluidos en esta categoría de protección sólo se podrán autorizar:

- a) Cambio de uso para fines de ocio y turismo rural de edificaciones que sean elementos del patrimonio cultural y etnográfico, reconocidos administrativamente, a los que alude el artículo 44.1.d) de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio.
- b) Obras de rehabilitación de edificaciones preexistentes que no estén declaradas fuera de ordenación, siempre que no supongan incremento de volumen ni alteren sus caracteres tipológicos.

2. En esta categoría de protección, con carácter general, deberá mantenerse la vegetación de interés que determina su clasificación, prohibiéndose cualquier nueva plantación que no sea de especies autóctonas o de especies madereras nobles en explotación no intensiva.

Artículo 33 del POLC. Áreas de Interés Paisajístico.

1. Además de los usos autorizables con carácter general en el Área de Protección, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 22, en los ámbitos incluidos en esta categoría de protección sólo se podrán autorizar:

En el caso de **Galicia** también pormenoriza las afecciones territoriales sobre los suelos litorales así como los tipos de usos previstos o incompatibles en los mismos, de manera similar a lo regulado en la comunidad de Cantabria.

El Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, POLG, establece un modelo territorial que subdivide en lo que el documento denomina “Áreas del Plan de

a) Obras de rehabilitación de edificaciones preexistentes que no estén declaradas fuera de ordenación, siempre que no supongan incremento de volumen ni alteren sus caracteres tipológicos.

b) Instalaciones que sean necesarias para las explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales y otras análogas, que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca sin que alteren los caracteres tipológicos preexistentes, debiendo ubicarse de la manera más respetuosa con el entorno.

2. En las Áreas de Interés Paisajístico que presenten elementos geomorfológicos de elevado interés o singularidad se prestará especial atención a la conservación de esos valores sin que puedan autorizarse construcciones, instalaciones y edificaciones que los oculten o alteren.

Artículo 34 del POLC. Protección Litoral.

Además de los usos autorizables con carácter general en el área de protección, en los ámbitos incluidos en esta categoría de protección sólo se podrán autorizar:

a) Obras de rehabilitación y cambio de uso para fines de ocio y turismo rural de edificaciones que sean elementos del patrimonio cultural y etnográfico, reconocidos administrativamente, a los que alude el artículo 44.1.d) de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio.

b) Obras de rehabilitación de edificaciones preexistentes que no estén declaradas fuera de ordenación, siempre que no supongan incremento de volumen ni alteren sus caracteres tipológicos.

c) Instalaciones que sean necesarias para las explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales y otras análogas, que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca, incluidas las viviendas de las personas que hayan de vivir y vivan real y permanentemente vinculadas a la correspondiente explotación.

d) Construcciones necesarias para las explotaciones de acuicultura y marisqueo.

e) Instalaciones deportivas descubiertas y sus construcciones asociadas, que deberán ubicarse apoyándose en edificaciones preexistentes, sin perjuicio de su posible adecuación a estos nuevos usos. Si la instalación deportiva se extendiera hasta la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, deberá dejarse tanto una franja libre paralela como corredores transversales a la costa con anchura suficiente para permitir el tránsito peatonal, de acuerdo con lo establecido en la normativa de supresión de barreras arquitectónicas y urbanísticas y de las determinaciones establecidas en el Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral.

Ordenación del Litoral”, “Asentamientos” y “Sistemas generales territoriales”. Las “Áreas del Plan de Ordenación del Litoral”³²⁶, en las que se divide la totalidad del territorio litoral de Galicia, están constituidas por:

- Áreas continuas:
 - o Protección ambiental:³²⁷ Clasificadas a su vez en Protección intermareal³²⁸ y Protección costera³²⁹.
 - o Mejora ambiental y paisajística³³⁰.
 - o Ordenación litoral³³¹.

- Áreas discontinuas:³³²

³²⁶ Son las zonas en las que se divide la totalidad de la superficie del ámbito de aplicación del Plan de Ordenación del Litoral, articulándose en tres grandes áreas: el área de Protección ambiental, el área de Mejora ambiental y paisajística, y el área de Ordenación.

³²⁷ Recoge las áreas que, en atención a sus características naturales singulares, así como aquellas relacionadas con las formas y procesos litorales, son merecedoras de una especial protección. Éstas se agrupan a su vez en, Protección intermareal y Protección costera.

³²⁸ Son las áreas, recogidas en la cartografía, en las que el escenario costero se prolonga por rías y estuarios, generando formas asociadas a las dinámicas fluvio-marinas, compartiendo sus mismas características y valores de conservación.

Engloba los espacios de elevado valor natural y ambiental que albergan las llanuras intermareales, así como las marismas altas y bajas.

³²⁹ Son las áreas, recogidas en la cartografía, que conforman los elementos más singulares y representativos del escenario costero, incluyendo significativos valores ambientales que deben ser objeto de conservación.

Engloba espacios de elevado valor natural y ambiental así como paisajístico, en concreto, las geoformas rocosas (acantilados, islas e islotes) y los sistemas playa-duna junto con las formaciones vegetales costeras asociadas. Del mismo modo se incluyen en esta categoría los espacios afectados por las dinámicas litorales.

³³⁰ Las áreas de mejora ambiental y paisajística, recogidas en la cartografía, abarcan el territorio comprendido entre la costa y los primeros ejes y espacios que articulaban el modelo de organización tradicional, incluyendo de este modo el paisaje litoral próximo a la costa.

Engloba, por tanto, las llanuras, las vertientes litorales y el espacio rural más directamente asociado al mar. Constituye, en la mayor parte de los casos, las áreas sometidas durante las últimas décadas a la mayor presión antrópica, en las que se hace necesario conservar y, en su caso, recuperar su calidad ambiental y paisajística preservándola de inadecuados procesos de ocupación edificatoria, especialmente aquellos dispersos, difusos e incoherentes con el modelo territorial propuesto.

³³¹ Las áreas de ordenación, recogidas en la cartografía, abarcan las planicies costeras y laderas o montes de transición situados tras el frente litoral en las que, en la mayoría de las ocasiones, se pueden encontrar asentamientos ligados visualmente o funcionalmente a los paisajes litorales.

- Corredores³³³.
- Espacios de interés³³⁴.
- Red de Espacios Naturales de Galicia.

Por su parte los “Asentamientos” se clasifican en: asentamientos de carácter fundacional (núcleos de identidad del litoral), desarrollo periférico, asentamiento funcional, agregado urbano y nueva agrupación (ámbitos de recualificación)

³³² Se definen como áreas de carácter territorial que, en atención a su especial fragilidad o valor, o por servir como elementos de conexión tanto desde el punto de vista natural como cultural, han sido identificadas como espacios necesarios para el buen funcionamiento del sistema.

³³³ Los corredores, tomando como base territorial los cursos de agua, se definen como elementos lineales que garantizan, no solo la conectividad biológica, sino los flujos de agua, materiales y energía, colaborando a evitar la fragmentación del paisaje. Se encuentran recogidos en esta categoría, entre otros, los cursos de agua y su vegetación de ribera, así como los espacios adyacentes necesarios para el buen funcionamiento de los hábitats de especial valor ecológico que los conforman, actuando como garantes de la conectividad entre las áreas costeras y los espacios interiores de valor ambiental.

En el Plan de Ordenación del Litoral han sido cartografiados de manera orientativa. El planeamiento municipal podrá precisar la delimitación de estos espacios, garantizando el cumplimiento de los objetivos expuestos en la Memoria y manteniendo la escala territorial de la propuesta, en coordinación con los organismos con competencia en la materia y contando con el informe favorable del órgano ambiental, en el seno del procedimiento del que se trate.

Del mismo modo el planeamiento municipal podrá establecer, en el momento de su revisión, otros corredores adecuados a la escala y funcionalidad en el municipio, con el objetivo de contribuir a la mejora de la conectividad ambiental y funcional, así como colaborar en la consecución de una infraestructura verde.

³³⁴ Se incluyen en esta categoría los espacios que poseen una geomorfología singular, contienen taxones endémicos, vulnerables o de distribución reducida o se reconocen como paisajes que inciden en el imaginario colectivo del litoral de Galicia.

Todos ellos se recogen en la cartografía del Modelo territorial del Plan de Ordenación del Litoral y comprenden aquellos espacios que, con independencia de su ubicación en una o varias de las áreas del Plan de Ordenación del Litoral, poseen unas características singulares y homogéneas que los hacen merecedores de un especial reconocimiento.

La particularidad de cada uno de ellos se encuentra recogida, a su vez, en la cartografía de Usos y elementos para la valoración así como en las fichas de las unidades de paisaje, hallándose identificados como Espacios de Interés Paisajístico (EIP), Espacios de Interés Geomorfológico (EIX) y Espacios de Interés de Taxones (EIT).

De este modo el planeamiento municipal podrá delimitarlos con estudios de mayor precisión así como identificar otros no recogidos en este documento. En cualquier caso deberá establecer para ellos unas determinaciones específicas, en función del Área del Plan de Ordenación del Litoral en el que se localicen, atendiendo a las determinaciones establecidas en la presente normativa.

En relación con los usos, el Plan contiene una pormenorizada regulación en la que distingue entre usos y actividades permitidas, compatibles e incompatibles para cada una de las Áreas continuas y discontinuas previstas en el documento.

País Vasco, por su parte, en el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral establece unas concretas categorías de ordenación que subdivide en:

- Categoría de Ordenación de Especial Protección (EP).
- Categoría de Ordenación de Mejora ambiental (MA).
- Categoría de Ordenación Forestal (MA).
- Categoría de Ordenación Agroganadera y Campiña (MA).
- Categoría de Ordenación Zonas de Uso Especial. Playas urbanas.

En idéntico sentido, el documento regula los usos y actividades en los márgenes costeros del medio terrestre, distinguiendo entre usos propiciados, usos admisibles, usos prohibidos y usos improcedentes, que los representa a través de diversas matrices.

En el último documento aprobado, el Plan del Corredor Litoral de **Andalucía**, PCLA, establece unas determinaciones más precisas y restrictivas similares a las adoptadas en su día por el Principado de Asturias. Con carácter de norma y atendiendo a los valores ambientales, paisajísticos, la existencia de riesgos naturales o aquellos que por su posición cumplen funciones territoriales y quedan excluidos del proceso de urbanización en el ámbito, el referido documento distingue tres categorías de protección para las zonas del litoral andaluz:

- Zonas litorales de Protección Ambiental³³⁵

³³⁵ Reguladas en el artículo 7 de la Normativa del PCLA, que dispone “Zonas litorales de Protección Ambiental [N]”

1. Se incluyen en estas zonas los suelos pertenecientes a los Espacios Naturales Protegidos, los montes de dominio público, los espacios de la Red Natura 2000, las vías pecuarias y el dominio público hidráulico, delimitados conforme a la legislación e instrumentos de planificación correspondiente.

2. En particular, quedan incluidos en esta zona los siguientes sectores de suelo urbanizable, ubicados en el Parque Natural de Cabo de Gata-Níjar y protegidos por el Plan de Ordenación de Recursos Naturales vigente:

*AL-S7 ALMERÍA NÍJAR SAU-FA-1 La Fabriquilla
AL-S9 ALMERÍA CARBONERAS SUS ST-2 El Camillar
AL-S10 ALMERÍA CARBONERAS SUO ST-1 Algarrobico”*

- Zonas litorales de Protección Territorial 1³³⁶.
- Zonas litorales de Protección Territorial 2³³⁷.

³³⁶ Reguladas en el artículo 8 del PCLA, cuyo tenor literal es el que sigue:

1. Se incluyen en esta zona los suelos que poseen algunas de las siguientes características:

- a) Suelos con valores naturales o paisajísticos de interés colindantes con el Dominio Público Marítimo Terrestre o con zonas litorales de Protección Ambiental.*
- b) Suelos que permiten la conexión de la costa con los espacios naturales protegidos del interior.*

2. En particular, quedan incluidos en esta zona de protección territorial los siguientes ámbitos de suelo urbanizable delimitados por el planeamiento vigente:

*CA-S7 CÁDIZ CONIL SUS SLN2 Rosam Puerto 2
CA-S8 CÁDIZ CONIL SUS SLN1 Rosam Puerto 1
CA-S10 CÁDIZ BARBATE SUS CM5 Caños de Meca
CA-S12 CÁDIZ TARIFA SUS LI 02 Valdevaqueros
CA-S13 CÁDIZ TARIFA SUNP 01 UUI1 Las Piñas
CA-S14 CÁDIZ TARIFA SUS LI 01 Torre la Peña
CA-S15 CÁDIZ TARIFA SUO LI 01(SUPI SL3) Los Lances
CA-S16 CÁDIZ TARIFA SUNS 02 UUI2 Pedro Valiente
CA-S18 CÁDIZ SAN ROQUE SUS 001-GL
GR-S5 GRANADA ALMUÑECAR SUNS-01 Barranco de Enmedio
GR-S6 GRANADA SALOBREÑA SUE TR L1 Laderas
AL-S8 ALMERÍA CARBONERAS SUO ST3 El Cañar
AL-S11 ALMERÍA MOJACAR SUS 2*

3. Asimismo, quedan incluidos en la zona litoral de Protección Territorial 1 los terrenos delimitados en el Plano de Ordenación pertenecientes a los siguientes sectores urbanizables:

*HU-S7 HUELVA MOGUER SUS 5 Las Huesas
AL-S13 ALMERÍA CUEVAS DE ALMANZORA SUS CP-1”*

³³⁷ Es el artículo 9 de la parte Normativa del PCLA, el que regula estas zonas:

1. Se incluyen en estas zonas los suelos que poseen alguna de las siguientes características:

- a) Suelos con valores naturales o paisajísticos dignos de protección en los que existen edificaciones, construcciones o instalaciones construidas al margen de la legalidad o que se encuentran en situación de fuera de ordenación.*
- b) Suelos que facilitan la conectividad de la costa con el interior.*

c) Suelos libres de edificación que cumplen funciones territoriales específicas, de impedir la conurbación entre núcleos urbanos o contribuir a mejorar la calidad ambiental y urbana en espacios costeros muy urbanizados.

d) Suelos de transición entre los suelos urbanizados, la costa y las zonas con valores naturales.

e) Suelos sometidos a riesgos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales.

2. En particular, quedan incluidos en esta zona los siguientes ámbitos de suelo urbanizable delimitados por el planeamiento vigente:

*HU-S1 HUELVA LEPE SUS Antilla Este
HU-S2 HUELVA LEPE SUS La Vera 5
HU-S3 HUELVA LEPE SUS La Bella Sur
HU-S4 HUELVA LEPE SUS La Bella, Centro hípico
HU-S5 HUELVA CARTAYA SUS - C3 Ribera de Cartaya
HU-S6 HUELVA CARTAYA SUS-MI
CA-S1 CÁDIZ SANLÚCAR BARRAMEDA SUNP-BO-2 Bonanza
CA-S3 CÁDIZ CHIPIONA SUS AR S3 Camarón
CA-S17 CÁDIZ LA LÍNEA SUNS 14-C-02 Los Charcones
CA-S19 CÁDIZ SAN ROQUE SUS 03-TG
CA-S20 CÁDIZ SAN ROQUE SUS 04-TG
MA-S1 MÁLAGA MANILVA SUS CH-U-3 Loma del Rey
MA-S2 MÁLAGA ESTEPONA SURS-C7 Playa Guadalmansa
MA-S3 MÁLAGA VÉLEZ MÁLAGA SUNS A1 Valle de Niza I
MA-S4 MÁLAGA VÉLEZ MÁLAGA SUNS A2 Valle de Niza II
MA-S5 MÁLAGA VÉLEZ MÁLAGA SUS A3-S2 Torre Jaral II
MA-S6 MÁLAGA VÉLEZ MÁLAGA SUS A2 Arroyo El Cabo
MA-S7 MÁLAGA VÉLEZ MÁLAGA SUS A3 El Pinto
MA-S9 MÁLAGA VÉLEZ MÁLAGA SUNS L2 Loma Juanelo II
MA-S10 MÁLAGA VÉLEZ MÁLAGA SUNS L1 Loma Juanelo III
GR-S3 GRANADA ALMUÑECAR SUNS-09 Las Tejas
GR-S4 GRANADA ALMUÑECAR SUNS-02 Barranco Cabría
GR-S7 GRANADA MOTRIL SUS-TOR-3 Torrenueva Playa Oeste
GR-S8 GRANADA ALBUÑOL SAU-1
AL-S1 ALMERÍA ADRA SUS S-2-AZ
AL-S2 ALMERÍA ADRA SUS S-1-AZ
AL-S3 ALMERÍA ROQUETAS DE MAR Z-SOL-05
AL-S4 ALMERÍA ROQUETAS DE MAR SURNS-El Solanillo + SG Adscritos
AL-S6 ALMERÍA ALMERÍA SUNP-TOY-02 El Toyo 2
AL-S12 ALMERÍA CUEVAS DE ALMANZORA SUS VI-1*

3. Asimismo, quedan incluidos en zona de litoral de protección territorial 2 los terrenos delimitados en el Plano de Ordenación pertenecientes a los siguientes ámbitos de planeamiento:

CA-S2 CÁDIZ SANLÚCAR BARRAMEDA SUNP-JA-3

Para cada una de estas categorías, el documento, con carácter normativo, establece un régimen de protección entre las que destaca la prohibición expresa de construcción de viviendas, industrias o cualquier otro tipo de construcciones o instalaciones, así como de cualquier actuación que pueda alterar las condiciones paisajísticas del ámbito, los movimientos de tierra o los cultivos intensivos en invernaderos en las zonas litorales de protección territorial 1, en similar medida, para las zonas litorales de protección territorial 2.

En líneas generales y con la salvedad de Cataluña que emplea un instrumento urbanístico, las diferentes Comunidades Autónomas, como ha quedado expuesto, tienden a emplear la figura de la planificación territorial subregional para sus espacios litorales, salvo Andalucía cuyo instrumento tiene conforme a su normativa, carácter regional. Faltan aún que las regiones carentes de instrumento alguno, comiencen a desarrollarlos y aprobarlos. Son importantes las diferentes categorías que, con el fin de preservar las áreas litorales, estos instrumentos vienen estableciendo.

5.5. Planificación sectorial con incidencia en la planificación territorial

El propio carácter de la Ordenación del Territorio entendido como materia más transversal que propiamente sectorial, hace que en la práctica sean múltiples los instrumentos que por su incidencia sobre ésta deban ser objeto de una concreta atención que por lo general las diferentes legislaciones autonómicas regulan como instrumentos de planificación sectorial con incidencia en la planificación territorial.

Del análisis realizado resultan evidentes los numerosos instrumentos que bajo esta categoría han ido promulgando las diferentes Comunidades Autónomas, tanto con carácter regional como para ámbitos concretos o subregionales. Algunas materias como residuos, carreteras, infraestructuras, transportes, energías o aguas, son prácticamente comunes en todas las regiones.

En el contexto general, destacan regiones como **Navarra**, comunidad que conforme a los datos obtenidos mayor desarrollo ha tenido en la planificación territorial

CA-S4 CÁDIZ ROTA SUNS AR6-SUNP-AD Agua Dulce
CA-S5 CÁDIZ PUERTO REAL SUNS Villanueva Norte
CA-S6 CÁDIZ SAN FERNANDO SUNS 02 Camposoto
CA-S9 CÁDIZ VEJER DE LA FRONTERA SUS-5 El Palmar
CA-S11 CÁDIZ BARBATE SUS CM4-El Faro
MA-S8 MÁLAGA VELEZ MÁLAGA SUNS A4 La Sierresuela
GR-S1 GRANADA ALMUÑECAR SUS-MP.98
GR-S2 GRANADA ALMUÑECAR SUS-06 La Herradura
AL-S5 ALMERÍA ROQUETAS SURNS Las Marinas + SG Adscritos”

sectorial y en la que destacan los instrumentos de ámbito subregional sobre los regionales, o **País Vasco** que a través de la figura de los Planes Territoriales Sectoriales ha impulsado fuertemente diferentes materias tanto a nivel regional como subregional, entre los últimos instrumentos aprobados por esta comunidad, citar el Plan Territorial Sectorial Agroforestal (2014) a escala regional o el plan Territorial Sectorial de Vías Ciclistas de Guipúzcoa (2013) a nivel subregional.

Otras regiones como **Andalucía**, han primado su apuesta por los instrumentos de ámbito regional para regular materias dispares como el turismo, forestal, infraestructuras para la sostenibilidad del transporte o más recientemente el recién aprobado Plan Andaluz de la Bicicleta (2014).

Asturias, también ha realizado una amplia actividad en el desarrollo de esta tipología de instrumentos, la comunidad del Principado ha dedicado casi idéntica atención a la escala regional en la que cuenta con diversas Directrices Sectoriales, instrumento al que la legislación asturiana encomienda tal función, aprobados y otros como las Directrices Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos o el Programa de Actuación de Carreteras para el período 2010-2020, en la escala subregional de la planificación sectorial con incidencia territorial.

Canarias, constituye otra de las regiones que merece especial mención por el importante y abundante desarrollo de instrumentos desarrollados, aunque existen diversos instrumentos de escala regional aprobados, como el Plan Energético de Canarias o las Directrices de Ordenación Territorial de las Telecomunicaciones de Canarias, destacan los de ámbito subregional que se desarrollan a través de los Planes Territoriales Especiales y Parciales en las distintas islas.



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

CAPÍTULO 4: LA GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

1. IDEAS PREVIAS: SITUACIÓN DE PARTIDA

Como se ha puesto de manifiesto en otros apartados, existe un acuerdo casi unánime en que cuando se habla de Ordenación del Territorio se hace referencia a una política reciente y joven, igualmente a que su implantación real y efectiva en el territorio a través de la denominada planificación territorial es, por lo general, lenta y laboriosa, basta con señalar datos tan significativos como que sólo la culminación del proceso de desarrollo del marco normativo, en nuestro país requirió casi veinte años³³⁸ en culminarse y, que veinticinco años después de la aprobación del primer instrumento de planificación territorial de ámbito regional³³⁹, los datos y la realidad muestran que aún queda un laborioso camino por recorrer.

Sentado lo anterior y sin obviar que la base o punto de inflexión vino dada por la aprobación de la Constitución Española de 1978 y la posterior asunción como competencia exclusiva por las diferentes Comunidades Autónomas, el desarrollo de cualquier cuerpo legislativo requiere un conjunto de trámites que inevitablemente suponen una dilación en el tiempo, máxime cuando al tratarse de un momento en el que estaba recién creado el estado de las autonomías y como paso previo al desarrollo legislativo por las diferentes Comunidades Autónomas de las diferentes materias de su competencia, fue preciso la tramitación y aprobación de sus Estatutos de Autonomías, que en el caso de la Ordenación del Territorio en que su materialización y efectividad requiere el ulterior desarrollo mediante la realización de diferentes instrumentos de planificación, por lo general, en dos niveles, regional y subregional, todo ello unido a las interrelaciones e íntimas conexiones de esta política pública con otras tantas que inciden en mayor o menor medida en el territorio que ordenan y que tienen y deben ser integradas y tenidas en cuenta en el proceso de planificación, teniendo además muy presente el complejo sistema competencial de nuestro país, repartido entre los tres niveles administrativos (estatal, autonómico y local), a nadie escapa la dificultad y tiempo que, por su complejidad, requiere la redacción, tramitación y aprobación de cualquiera de los instrumentos de planificación territorial.

Ahora bien, sobre dichas bases, es preciso y necesario, dar efectividad y virtualidad mediante su aplicación y materialización en el territorio a todas aquellas propuestas, objetivos y en suma, modelo territorial, propuesto y previsto por los instrumentos. De poco o nada servirá tener un estado planificado en su totalidad desde

³³⁸ En efecto, entre la aprobación de la primera ley de Ordenación del Territorio, la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, en Cataluña, en el año 1.983, hasta la aprobación de Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, transcurrieron más de dieciocho años, periodo que en nuestro país se precisó para contar con un pleno desarrollo normativo de la Ordenación del Territorio en todas las Comunidades Autónomas.

³³⁹ Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias, en el año 1991.

el punto de vista territorial, si dichas propuestas quedan en una mera declaración de intenciones. Es preciso y necesario, como se indica, su materialización, hacerlo realidad en el territorio, y ello debe tener lugar a través de la gestión territorial, la aún gran desconocida parte de la Ordenación del Territorio.

Los problemas crecientes de las dos últimas décadas en el que ha imperado un modelo de urbanización imperante, marcado por la dispersión, el descontrol y la práctica perversa del urbanismo, ha tenido como consecuencia un consumo voraz y desordenado del territorio, con altos costes ambientales, paisajísticos, económicos y sociales, estos problemas y las insatisfacciones existentes plantean, con urgencia, una vez montado el entramado jurídico administrativo, dotarse de instrumentos eficaces que posibiliten la gestión prudente del territorio, un recurso valioso, complejo, frágil que es depositario de valores ecológicos, culturales y patrimoniales a cuyo uso y disfrute tenemos derechos todos los ciudadanos³⁴⁰.

En efecto, nos encontramos en un momento en que lo imperante en las políticas territoriales debe ser la gestión del territorio, y ello por dos razones fundamentales. Por un lado y en primer lugar, por una cuestión de lógica temporal, y es que en líneas generales, puede afirmarse que existen las bases jurídicas para la implantación de las políticas territoriales, como se ha indicado con anterioridad, todas las Comunidades Autónomas, salvo contadas excepciones, cuentan con normativa en Ordenación del Territorio y, la mayoría, con instrumentos de planificación territorial, por lo que el paso siguiente es la Gestión del Territorio, pero además existe una segunda razón que incluso puede entenderse impera sobre la anterior: el momento histórico en el que nos encontramos, como ya en el año 2006 expusiera el Manifiesto por una nueva cultura del territorio,³⁴¹ *“El territorio, bien gestionado, es un activo económico y un factor de desarrollo que no se puede despilfarrar”*,³⁴² en efecto en los últimos años hemos

³⁴⁰ TROITIÑO VINUESA, M.A. (2010) “Necesidad y posibilidad de nuevas fórmulas e instrumentos de ordenación y gestión territorial”, En el seno del VI Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Pamplona, octubre de 2010, Publicado en “Crisis y Territorio: Aportaciones y Conclusiones del Sexto Congreso Internacional de Ordenación del Territorio”, Fundicot (Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio), Madrid, 2011. Págs. 109-115.

³⁴¹ El Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio es un texto promovido por el Colegio de Geógrafos y la Asociación de Geógrafos Españoles, redactado en el año 2006 como iniciativa auspiciada inicialmente por 108 expertos en urbanismo.

³⁴² Conforme al referido documento *“En efecto, la correcta gestión del proceso de urbanización permite reducir los costes de la movilidad para las personas y las empresas, contener los precios del suelo y la vivienda, así como moderar las cargas de la prestación de los servicios. Por otra parte, disponer de un entorno de calidad no sólo evita daños ambientales y de salud, sino que también confiere valor añadido a los productos y a los servicios, en particular los turísticos, básicos para la economía española. La gestión sostenible del territorio es ciertamente una obligación social y ambiental, pero resulta también un apremiante imperativo económico”*.

asistido a diario a múltiples decisiones, opiniones, debates y en suma, un conjunto de mecanismos que buscan o dicen buscar “*salir de la crisis*”, “*la recuperación económica del país*” o “*nuevos modelos en los que sustentar nuestra economía*”, sin embargo, con frecuencia parece olvidarse la importancia que una gestión adecuada del territorio tiene como mecanismo de reactivación económica.

Mucho se ha escrito sobre la evolución de la Ordenación del Territorio, sobre las diferentes legislaciones de la materia así como de la actividad de planificación territorial, los diferentes instrumentos de las Comunidades Autónomas, los contenidos y propuestas que los mismos perfilan. Sin embargo, poco conocemos acerca de cómo se instrumenta y gestionan los diferentes planes. Como ya indicará en el año 2007 BENABENT F. DE CÓRDOBA, M.,³⁴³ la instrumentación y gestión del plan se suele considerar como un aspecto separado de su contenido, como el mecanismo que permite poner en marcha sus propuestas, sin embargo, contenido del plan y dispositivo que permite desarrollarlo forman un conjunto indisoluble y éste debe estar bien armado si se quiere hacer factible lo que el plan plantea o propone. Para este autor, la propia elaboración del plan constituye un elemento esencial para su posterior gestión y enfatiza en que la elaboración, contenido, instrumentación y gestión determinan el modelo del plan.

Los planes territoriales se desarrollan en un determinado momento y con un escenario territorial, el transcurso del tiempo y la falta de su aplicación práctica pueden llevarnos a la ineficacia de los mismos, y podría darse situaciones tan ilógicas tales como que la aplicación tardía o instrumentación del plan hagan que en el momento de su implantación nada tenga que ver con el territorio que en su momento se ordenó. Surge el interrogante de si realmente merece la pena el coste, esfuerzo y tiempo que conlleva la redacción y tramitación de un instrumento de planificación sí finalmente únicamente va a quedar en una declaración de intenciones. La respuesta parece clara, de poco o nada servirá si las propuestas del plan no se materializan e instrumentan en el territorio que se ordena. El territorio es dinámico, está sometido a vertiginosos cambios, pero además también lo están los diferentes elementos contenidos en el mismo y que en la mayoría de ocasiones escapan a la esfera competencial de la Ordenación del Territorio, de esta forma si desde el propio instrumento no se establecen con la precisa determinación las herramientas precisas para adecuar el plan al dinamismo y cambio al que se encontrará expuesto, la consecuencia nada deseable será con total probabilidad un instrumento territorial inoperante e ineficaz por no contener los mecanismos

³⁴³ BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2009) “Los planes de ordenación del territorio en España. De la instrumentación a la gestión” en Sánchez Pérez-Moneo, L.; Troitiño Vinuesa, M.A. (Coords. 2009): V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Agua, territorio y paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada. Fundicot (Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio), Madrid 2009. Págs. 143-158.

adecuados para paulatinamente adaptarse, incorpora y dar respuesta a los incesantes cambios que se van acaeciendo en el territorio que planifica.

Son múltiples los factores que dificultan y ralentizan la gestión de los instrumentos de planificación, y a grandes rasgos podrían citarse las mismas que han demorado en el tiempo la implantación de la propia Ordenación del Territorio y la aprobación de los instrumentos. El carácter transversal de los instrumentos y las múltiples materias sobre las que incide y a las que vincula o por las que queda vinculada, constituye sin duda uno de los principales escollos, sigue imperando una perspectiva singular o particular de las diferentes materias y su puesta en común, la interrelación de las mismas a través de la planificación territorial, máxime desde un sistema de jerarquía normativa, es sin duda el primer escalón que se debe superar. Es necesaria una nueva cultura del territorio, una visión integradora del mismo, superar por fin las viejas creencias cerradas y abrirse a una nueva visión integradora y cuyo beneficio redundará sin duda en el territorio en su conjunto³⁴⁴ y por ende a la sociedad.

En primer lugar, aclarar que el empleo del vocablo “gestión” obedece, al igual que “planificación”, a términos en origen empleados por el Urbanismo y trasladados a la Ordenación del Territorio, pero que en la medida que definen la intención que se persigue y que son comúnmente empleados, no requieren, por el momento más atención. En suma, se trata de ejecutar, hacer realidad en el espacio y transformar el territorio conforme a los objetivos, propuestas y mecanismos previstos en los instrumentos de planificación territorial. No obstante lo anterior, y aunque hasta el momento se ha venido dando por supuesto en el presente trabajo, sí cabe plantear un interrogante, ¿es necesario en Ordenación del Territorio las mismas etapas en que se desenvuelve el Urbanismo, esto es, planificación, gestión/ejecución y disciplina? A nuestro humilde entender, sí, por diferentes razones pero fundamentalmente por una: si la planificación territorial no se dota de los mecanismos adecuados que posibiliten su desarrollo y la consecución de los fines y objetivos que se propone, mediante su materialización en el territorio, si no se consigue ejecutar y hacer realidad sus propuestas, la planificación territorial habrá fracasado y decimos que habrá fracasado porque su propia razón de ser es transformar, en sus diferentes acepciones, el territorio y si no se ejecuta, jamás se conocerá el acierto o desacierto de sus propuestas. A ello, se

³⁴⁴ Así lo señala BENABENT F. DE CÓRDOBA, M “Los planes...”, op. cit, pág. 145, al indicar “*El largo período que ha supuesto la conformación de la OT nos muestra la dificultad de su implantación. La primera constatación que conviene resaltar es que la planificación territorial es algo más que un método para decidir, es también una cultura. Esta nueva cultura, que consiste en establecer una visión transversal de lo que se pretende para un territorio supramunicipal y en definir una política a través de un instrumento, como es el plan, que es reglado, que compromete, que obliga, y que a fin de cuentas se materializa como un expediente administrativo, no es fácil de implantar. La visión caleidoscópica, integral, de los problemas territoriales y su resolución desde el plan no tiene fácil encaje en unas administraciones estructuradas en compartimentos estancos y con visiones monocromáticas del territorio*”.

suman otras tantas, como la propia vocación de la Ordenación del Territorio que aspira a un desarrollo socioeconómico equilibrado del territorio, la mejora de calidad de vida o la utilización racional del territorio, si no se ponen en marcha las medidas previstas resultará imposible el logro de los objetivos.

Ahora bien, sobre las premisas anteriores y como preciso punto de partida se debe precisar qué debe entenderse y qué se viene entendiendo en la actualidad por gestión territorial, teniendo presente la escasa atención que la cuestión ha tenido hasta el momento. A menudo, se demanda la necesidad de implementar los planes, de hacerlos eficaces en el territorio, de adecuarlos a las cambiantes circunstancias a que el mismo, el territorio, se ve sometido, de crear el contexto adecuado para su implantación en el contexto y de manera coordinada con otras políticas sectoriales. Pero en puridad, estas cuestiones están referidas a la propia planificación territorial a la necesidad de perfilar o si se quiere, rearticular la planificación territorial de manera que incluya su propia gestión. Llegados a este punto surge el interrogante de si propiamente estas cuestiones competen a la gestión territorial entendida, desde una acepción más próxima al Urbanismo, como fase independiente y posterior a la planificación territorial o vienen más bien integradas en la propia planificación territorial y son fruto de la consolidación de aquella que lleva a evidenciar sus propias carencias, estando más bien referidas a la gestión de la planificación territorial.

La realidad evidencia que la escasa atención prestada hasta el momento al concepto gestión territorial puede llevar a que ambos sentidos o concepciones de Gestión Territorial se vengán simultaneando sin que esté del todo delimitada una u otra. La acepción “gestionar” viene referida a la idea de llevar adelante una iniciativa o proyecto, ello en consonancia con el propio término “territorio” y desde la perspectiva de la Ordenación del Territorio, podría llevar a conceptualizar la Gestión Territorial como el conjunto de mecanismos o instrumentos para llevar a cabo en el territorio las previsiones de la planificación territorial.

La cuestión no es baladí y desde luego no es fácil ni sería recomendable reducirla o circunscribirla a una u otra y es que, tan importante resulta gestionar los instrumentos de planificación territorial como gestionar o ejecutar los mismos en el territorio. En cualquier caso, sería válido incluso plantear una doble concepción de gestión territorial, en una concepción amplia por Gestión Territorial cabe entender el conjunto de acciones, mecanismos e instrumentos cuya puesta en práctica posibilita implementar y hacer eficaz las propuestas y estrategias que en aras de la consecución de los objetivos que persigue la Ordenación del Territorio recogen los instrumentos de planificación territorial. Desde una concepción más estricta, la Gestión del Territorio debe entenderse como el conjunto de instrumentos concretos dirigidos a ejecutar las propuestas del Plan, mediante mecanismos propios e independientes en aras a hacer real y efectivo el principio de reequilibrio territorial y desarrollado equilibrado de las

regiones, en suma la capacidad para transformar el territorio planificado y hacer realidad los fines, estrategias y propuestas formuladas en los planes.

La Ordenación del Territorio tiene como finalidad el desarrollado equilibrado de los territorios, y esta cuestión presente en las diferentes legislaciones e instrumentos de planificación, a menudo no resulta tan fácil llevar a la práctica. La Ordenación del Territorio, a través de la planificación territorial asigna unos usos, zonifica el territorio, preserva determinadas áreas, en suma trata de dar respuesta a uno de los objetivos que constituyen su esencia: su carácter vertebrador del territorio. Sin embargo, lo anterior, instrumentalizado a través de los planes, en el momento actual, lejos de atender a esos objetivos o presupuestos de partida, su puesta en práctica genera desequilibrios entre los territorios lo cual de antemano es contrario a la propia esencia de esta función pública cuyo primer objetivo fundamental es el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones³⁴⁵.

No se puede obviar que el territorio responde de antemano y conforme a la configuración actual a unos límites administrativos, locales, provinciales o autonómicos, incluso estatales, y que en cada una de estas esferas administrativas concurren unos determinados ámbitos competenciales, circunscribir la Ordenación del Territorio o cercarla a dichos límites, sería, valga la redundancia, limitar la propia materia lo que intrínsecamente tendría como irremediable consecuencia perder su esencia. Ya existe una función afín, el Urbanismo, a la que compete esa función, pero la Ordenación del Territorio va más allá precisamente por su carácter supralocal y su visión de conjunto sin, en principio deber atender, a esos límites competenciales, se trata de una perspectiva mucho más amplia, lo que a menudo parece olvidarse. Ahora bien, cómo se alcanza el equilibrio en la práctica entre municipios o provincias limítrofes, cómo se redistribuye y se compensa o en suma cómo se logra el reequilibrio territorial ya que en puridad la propia planificación territorial va a priori a generar desigualdades. No existen por el momento mecanismos llamados a reequilibrar ese desequilibrio inicial que basado en la amplitud de la materia en principio, genera la Ordenación del Territorio a través de la planificación territorial, lo que de antemano supone el rechazo y oposición a esta función pública. El territorio es un conjunto y como tal debe ser entendido, un conjunto sin límites, pero ello debe articularse en el modelo actual, con el entendimiento de que la planificación territorial a través de la cual se puede y se debe preservar determinados ámbitos no puede en ningún caso, o al menos no debiera, conllevar desigualdades.

Se debe en consecuencia atender a dos concepciones de gestión territorial, término que en suma hace referencia a la capacidad de puesta en práctica en el territorio de las previsiones de la planificación territorial y que por su analogía con el Urbanismo

³⁴⁵ Carta Europea de Ordenación del Territorio.

toma el propio término de aquella, dos concepciones que si bien persiguen un objetivo común deben ser predefinidos. En sentido amplio, por gestión se entiende el conjunto de mecanismos que posibilitan la ulterior puesta en marcha del instrumento de planificación territorial, esta función es quizás en la que se viene trabajando en la actualidad y de la que se encuentran interesantes ejemplos en las diferentes Comunidades Autónomas, cuyo objeto es precisamente analizado en el presente capítulo, es la gestión de la planificación territorial. Junto a la anterior y en una concepción estricta, gestión territorial es el conjunto de mecanismos o instrumentos llamados a reequilibrar y redistribuir el desarrollo económico a través de la planificación territorial, esta cuestión, esencial para la efectividad de la implantación de la planificación territorial es en la actualidad y desde unos años objeto de múltiples debates sin que exista hasta el momento una línea consensuada de qué o cómo debe llevarse a cabo la misma y sin apenas aplicación práctica, la gestión territorial en sentido estricto será objeto de análisis en el siguiente capítulo del presente trabajo.

2. LA GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La efectividad e implantación del instrumento de planificación territorial constituye su esencia y fin último. A lo largo de este trabajo se ha insistido en la necesidad de gestionar los planes, es preciso conocer qué medidas, instrumentos o políticas vienen desarrollando las diferentes Comunidades Autónomas y los resultados de las mismas, de manera que puedan servir de ejemplo a otras tantas que o bien, no han dedicado aún la suficiente atención a esta cuestión o, no han obtenido los resultados esperados.

La Real Académica de la Lengua Española, define en el Diccionario de la Lengua el término “*gestionar*” como “*hacer diligencias conducentes al logro de un negocio o de un deseo cualquiera*”. Lo anterior puesto en relación con territorio, podría entenderse como el conjunto de medidas y actuaciones conducentes al logro, mediante la efectividad en el territorio, de los objetivos y propuestas de la planificación territorial.

Si a priori podría parecer sencillo, los datos y el tiempo transcurrido muestran que por el momento es la gran asignatura pendiente de la Ordenación del Territorio, aquella parte de la misma que menos desarrollo y sobre todo, aplicación ha tenido y sin embargo se trata de una etapa primordial en esta función pública, pues sólo a través de una correcta y adecuada gestión tendrá virtualidad y efectividad en el territorio, las múltiples y en ocasiones ambiciosas propuestas contenidas en los documentos de planificación territorial, que al fin y al cabo, si no se ejecutan no serán más que una mera declaración de intenciones. Se ha insistido en que la Ordenación del Territorio es aún una política desconocida o, al menos, no conocida en toda su extensión, y precisamente la falta de ejecución de la misma en nuestros territorios es uno de los principales motivos de que siga imperando ese desconocimiento. Es una política a largo plazo, lo cual desde luego no favorece, en la medida en que en nuestra sociedad actual parecen imperar los proyectos que se ejecutan en un cuatrienio, incluso en el marco legislativo a menudo ocurre lo anterior, parecen prevalecer las propuestas que a corto o medio plazo pueden “*ver*” los ciudadanos en detrimento sin duda de otras competencias más ambiciosas, como la Ordenación del Territorio³⁴⁶.

³⁴⁶ En este sentido, es de resaltar la importancia de los objetivos a largo plazo en la ordenación territorial y el riesgo por la tendencia al fracaso de las iniciativas a corto plazo o simplistas, para ZOIDO NARANJO, F. quien señala “*Un hecho tan complejo como la evolución del territorio (en cualquiera de sus niveles políticos o escalas (municipal, comarcal, subregional, regional, estatal y comunitario) no es orientable o reconducible por efecto de la voluntad humana a corto plazo; probablemente dicha voluntad será también cambiante; inducir un sentido evolutivo deseado para el conjunto del territorio o para sus elementos estructurales requiere en todo caso enormes inversiones públicas, coordinación y concertación entre organismos y entidades públicas y con el sector privado y sostener unos objetivos concretos en el medio y largo plazo. Cuando históricamente se han afrontado objetivos de esta magnitud con propuestas*

Gestionar el territorio conlleva un conjunto de acciones que no sólo pertenecen a un momento posterior a la aprobación del Plan, pero muy anterior en el tiempo incluso a su propia formulación ya deben existir las bases adecuadas que posibiliten su ulterior gestión. Este punto de partida, o cimiento de la gestión territorial es fundamental, pero no la única, la gestión territorial es una maquinaria en la que tiene igual peso diversas cuestiones que deberán contemplarse y regularse en momentos posteriores, pero también durante la redacción del instrumento y en su fase de tramitación. Sólo entonces las concretas medidas o instrumentos que para la gestión territorial se prevean, podrán ser puestas en práctica de manera efectiva y el instrumento pasará a constituir el inicio de la prolija tarea de la Gestión Territorial.

Como se resaltaba, desde la propia elaboración y tramitación del instrumento ya deben estar previstas un conjunto de medidas que faciliten su ulterior desarrollo y puesta en práctica. De ahí que desde este momento, es preciso que las diferentes legislaciones prevean mecanismos eficientes que tiendan a asegurar la coordinación, cooperación y concertación del plan, el carácter transversal de la Ordenación del Territorio hace obligado lo anterior como cimentación precisa para el éxito del instrumento de planificación. Tan importante como lo anterior resulta una efectiva y real participación pública, es fundamental que tanto los agentes sociales y económicos implicados como la ciudadanía en general sean parte, y sobre todo se sientan parte del proyecto que en suma representa la Ordenación del Territorio, al fin y al cabo hay una realidad patente que a menudo parece olvidarse, serán ellos los destinatarios y protagonistas finales de las propuestas y actuaciones que allí se contienen, quienes disfruten y se beneficien de su éxito o padezcan su fracaso y conforman un elemento fundamental en el modelo territorial previsto, la población del instrumento. Aunque prácticamente todas las legislaciones autonómicas regulan la participación, en la práctica ésta queda sometida a dar cumplimiento a un mero trámite más de la tramitación preceptiva del documento so pena de un ulterior vicio de nulidad del mismo. Algunas comunidades prevén una fase de exposición pública durante la elaboración del plan, a fin de que todo ciudadano pueda conocerlo y proponer sugerencias al mismo. Lo anterior es fundamental y supone un paso importante, frente a la tradicional fase de información pública una vez el documento se encuentra elaborado,

simplistas (creación de new towns, colonización y transformación de grandes áreas vírgenes o poco pobladas...) dichas iniciativas han acabado fracasando casi siempre, al menos a corto plazo, tiempo que necesariamente determina el ritmo político en democracia. Causa principal de la escasa voluntad política sobre la ordenación territorial es, sin duda, su necesidad del largo plazo”.

En ZOIDO NARANJO, F. (2006) “Modelos de ordenación territorial” en “Sociedad y medio ambiente: ponencias presentadas en las segundas jornadas “Sociedad y medio ambiente”. Salamanca, 16 al 19 de noviembre de 2005- Coord. por VALENTÍN CABERO DIÉUGEZ, LUIS ENRIQUE ESPINOZA GUERRA. Págs. 251-286.

y conforma únicamente un escalón más de su tramitación legal³⁴⁷. Es importante avanzar en este sentido, buscar mecanismos, reformular métodos y garantizar que los ciudadanos conocen el documento, saben en qué consisten las propuestas que allí se contienen, sus efectos, sólo entonces se sentirán identificados o no con las mismas y podrán presentar alternativas, sugerencias, hacer opinión. Para ello es preciso, cuando menos dos cuestiones: facilitar el acceso a la documentación que se viene elaborando lo que en la actualidad resulta realmente sencillo, a través de las diferentes páginas webs de los órganos encargados en las diferentes Comunidades Autónomas³⁴⁸, sin lugar a dudas vivimos en la era tecnológica, de la administración electrónica, de la transparencia, y todos estos mecanismos pueden y deben ser empleados.

Una segunda cuestión, como se ha adelantado, es hacer entendible, comprensible el plan, darlo a conocer desde la propia Administración redactora, fomentar foros de debate, no solo profesionales sino también ciudadanos. Es todo un riesgo que la información de la existencia del plan o de su contenido llegue desde el primer momento desvirtuada, ello genera un primer rechazo, negatividad, y en la práctica ello acaece con mayor frecuencia de la debida, la falta del conocimiento preciso o la propia intencionalidad por múltiples factores conllevan a que suceda lo anterior. No es infrecuente que sean los medios de comunicación quienes realizan esa “*primera interpretación*” del documento, una interpretación que busca la noticia porque es un profesional del periodismo quien la realiza y en síntesis la intención no es otra que atraer la atención del lector, lo que no siempre favorece a esa percepción positiva del documento, lo mismo ocurre cuando estos instrumentos se convierten en armas de debate político.

De todo ello, se deduce que la ulterior gestión del plan tienen un germen decisivo en la fase de elaboración y tramitación del instrumento que se materializa a través del empleo adecuado de la cooperación, concertación y coordinación así como de una efectiva y real participación pública y del empleo de los mecanismos que realmente posibiliten conocer el modelo de territorio que quieren aquéllos.

³⁴⁷ La propia Carta Europea de Ordenación del Territorio ya sienta de manera inequívoca la relevancia que la participación de la población tiene en la planificación territorial, así tras enunciar los objetivos que persigue la Ordenación del Territorio y referirse a la realización de éstos resalta la importancia de la participación del ciudadano en la política de ordenación territorial, pero no se limita a enunciarla y enfatiza en diversos aspectos que dan idea de su importancia. Se habla de una participación *activa* del ciudadano, del carácter indispensable de que la información sea *clara y comprensible* y en tercer lugar de que esta información llegue en todas las etapas del proceso de planificación y en el marco de las estructuras y procedimientos institucionales.

³⁴⁸ Lo que es contrario e incluso inentendible es el hecho de que en ocasiones se llegue a tener conocimiento de que se viene elaborando un instrumento, o incluso tramitando, por la prensa y sin embargo, no exista ni rastro del mismo.

Otra de las cuestiones que no debe obviarse, aunque desde luego se ha avanzado mucho en la misma, es lo que ya en el año 2002 proponía HILDENBRAND SCHEID, A.³⁴⁹, la creación de unos presupuestos administrativos adecuados que requiere la política de ordenación del territorio para su eficacia óptima. Este autor señalaba lo que por aquel entonces venía siendo el modelo de organización administrativa dominante mediante la incardinación de la Ordenación del Territorio en una Consejería de Obras Públicas y Transportes o, en su caso, de Política Territorial, lo que acontecía en trece de las diecisiete Comunidades Autónomas y resaltaba la necesidad de la incardinación de las políticas de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en un Ministerio o una Consejería conjunta, modelo que se venía aplicando en esos años en los Länder alemanes y que emergía como preferente en Francia y en cuatro comunidades españolas, País Vasco, Navarra, Canarias y Cantabria. La Ordenación del Territorio, en efecto, constituye una competencia de tal calibre que no debe tener un carácter secundario o complementario por su inclusión en Consejerías o Departamentos en los que prima otras competencias sectoriales, la propia complejidad de esta competencia en la que impera su carácter transversal hace necesario que la organización administrativa le reserve el protagonismo y autonomía que le son inherentes.

No menos importante, resulta las medidas que el propio instrumento recoge para su implementación, una de las principales críticas que han recibido los instrumentos de planificación territorial es la falta de previsión para la ejecución de sus propuestas, en ocasiones previsión temporal y en la mayoría de las veces previsión económica. Esta cuestión ha sido ampliamente señalada con acierto por autores, como BENABENT F. DE CÓRDOBA, M.³⁵⁰, para quien los planes se plasman normalmente mediante dos instrumentos propios, la normativa reguladora y los proyectos inversores, señala este autor, que si la normativa está destinada a establecer la asignación de usos a determinadas partes del territorio, a la regulación de tales usos y al establecimiento de condiciones para la inserción de las actuaciones en el territorio, los proyectos inversores son las propuestas positivas del plan. Resalta el riesgo que entraña y el grave desequilibrio que en la efectividad de estos instrumentos puede generar el hecho de que las propuestas inversoras no se recojan, las cuales deben de estar previstas en los anexos de las leyes de presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma, y para ello ha de ocurrir que previamente se incluyan en los anteproyectos que, los gobiernos autonómicos presentan en sus respectivos Parlamentos. También desataca que aunque

³⁴⁹ HILDENBRAND SCHEID, A. (2002) “La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro”. Ponencia XX Aniversario del Estatuto de Autonomía de Andalucía, Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía, Jerez de la Frontera, 6, 7 y 8 de marzo de 2002, págs. 22 y 23.

³⁵⁰ BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2005) “Una visión panorámica de la Ordenación del territorio en España” versión en castellano de “Una versione panorámica dell’ordinamento del territorio in Spagna”, *Complessita e Sostenibilità*, nº 6, CD-ISNN 1724-7756, pág. 14.

los planes por lo general, establecen prioridades entre las actuaciones previstas, no establecen los plazos para su ejecución y la inexistencia de garantías temporales de inversión resulta en la práctica uno de los principales riesgos de inoperancia de los planes territoriales y de posible rechazo de estos instrumentos por parte de los municipios, que pueden verlos como instrumentos que limitan su marco de actuación, sin garantías ciertas de ejecución de los proyectos inversores.

Superado lo anterior, la atención debe centrarse en la propia gestión del plan desde la perspectiva de su seguimiento y actualización, una vez el documento es definitivamente aprobado, y es que tan importante resulta como la necesidad de concretar y precisar los concretos órganos a los que se les encomienda la tarea de materializar, llevar a cabo y ejecutar las propuestas y actuaciones que el documento contiene. Ello puede tener lugar mediante la creación ex novo de órganos a los que se le encomiende pero que en cualquier caso deben preverse y regularse desde el propio instrumento.

Otro de los elementos fundamentales de la fase de gestión de la planificación territorial viene representado por los instrumentos para la evaluación del plan, es esencial conocer los impactos o repercusiones que durante su vigencia producen los instrumentos de planificación territorial desde una doble perspectiva, por su incidencia sobre cuestiones transversales como sociales, económicas o medioambientales y por otro conocer y evaluar el grado de implantación y cumplimiento del propio instrumento, así como el seguimiento, y adecuación con modificaciones si fuera necesario, de las actuaciones para su ejecución en los plazos previstos. En la práctica el instrumento adecuado para su ejecución es la evolución de impacto territorial o impacto estructural.

Conforme a lo anterior, en los siguientes apartados, se va a analizar aquellas medidas, mecanismos e instrumentos que con carácter general debieran necesariamente integrar la gestión territorial en sentido amplio, sin perjuicio de las concretas medidas que se puedan prever o que se vayan creando. Así se distinguen los diferentes elementos indicados que serán analizados en los siguientes apartados para las diferentes Comunidades Autónomas, con la finalidad de conocer o, al menos, aproximarnos a la situación actual en que la gestión de la planificación territorial se encuentra en el contexto estatal. En suma, es el objeto de las siguientes líneas conocer, aunando para ello el escenario presente en las diferentes Comunidades Autónomas españolas, la situación que en gestión de la planificación territorial es el presente en nuestro país, para establecer a continuación unas propuestas o pautas generales en esta materia que consoliden y refuercen la gestión de la planificación territorial, entendiendo la misma como pilar elemental y preciso para una adecuada gestión territorial, entendida en sentido estricto.

3. LA GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

En las siguientes líneas se persigue evaluar el grado de desarrollo o implantación que cada uno de los mecanismos de que necesariamente debe dotarse la gestión de la planificación territorial conforme al esquema indicado en el apartado anterior, viene teniendo lugar en las diferentes Comunidades Autónomas españolas.

3.1. Integración de la Ordenación del Territorio en la estructura administrativa de los gobiernos autonómicos

Como se indicaba en el apartado anterior y como punto de partida es importante conocer el protagonismo que desde los distintos gobiernos regionales se viene dando a la Ordenación del Territorio. Un indicador en este sentido viene constituido por la propia organización administrativa en la que se inserta. Los datos de este apartado deben ser tratados con la cautela debida pues las estructuras administrativas son fuertemente dinámicas y cambiantes, por lo que aún a riesgo de quedar obsoletas casi desde el mismo momento de la terminación del presente apartado, se entienden necesarias para, al menos, poder extraer unas conclusiones generales sobre el devenir y la situación actual de la cuestión.

En **Andalucía** la competencia en Ordenación del Territorio se encuentra en la actualidad encomendada a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y en su seno a la Secretaria General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana, que ostenta el rango de Viceconsejería. Además entre los órganos colegiados que integran esta Consejería destacar el Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo, las Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo y la Comisión de Participación en la Ordenación y Gestión del Litoral.

Junto a la competencia en ordenación del Territorio, también se atribuye a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, las competencias relativas a medio ambiente, agua, litoral y urbanismo.

En el caso de **Aragón**, es el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda el competente en materia de Ordenación del Territorio, además en este Departamento se aúnan otras competencias tales como transportes, urbanismo, carreteras, vivienda y rehabilitación, seguridad vial y turismo. El Departamento está integrado por cinco Direcciones Generales (Ordenación del Territorio, Urbanismo,

Vivienda y Rehabilitación, Movilidad e Infraestructuras y Turismo). Por su parte, Aragón cuenta con el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, órgano colegiado de tipo representativo y consultivo dispuesto para la coordinación de los intereses territoriales, públicos y privados, que confluyen en el territorio de la Comunidad Autónoma y que se adscribe, sin dependencia jerárquica al de Política Territorial e Interior, competente en materia de Ordenación del Territorio.

Asturias adscribe la Ordenación del Territorio a la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, estructurada en una Secretaría General Técnica y cuatro Direcciones Generales (Infraestructuras y Transportes, Ordenación territorial y Urbanismo, Calidad Ambiental y Prevención y Control Ambiental). Además entre los órganos de asesoramiento y apoyo, destacar la Comisión Cartográfica del Principado de Asturias o el Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias.

En la actualidad, la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, tiene además asignadas las competencias autonómicas en materia de infraestructuras viarias y portuarias, transportes, urbanismo y medio ambiente.

El Gobierno de las **Islas Baleares** encomienda la competencia en Ordenación del Territorio a la Consejería de Territorio, Energía y Movilidad, integrada por una Secretaría General y cinco Direcciones Generales, la Dirección General de Ordenación del Territorio y cuatro más destinadas a Puertos y Aeropuertos, Transportes, Arquitectura y Vivienda y Energía y Cambio Climático. La Dirección General de Ordenación del Territorio se subdivide a su vez en tres Servicios: Servicio de Ordenación del Territorio y Servicio de Urbanismo, Servicio de Costas y Litoral y Servicio de Estudios Territoriales.

Las competencias de la Comunidad Autónoma de Baleares relativas puertos y aeropuertos, transportes, arquitectura y vivienda así como energía también son atribuidas a la Consejería de Territorio, Energía y Movilidad.

El Gobierno de **Canarias** cuenta entre su estructura orgánica con la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad. La estructura de esta Consejería se subdivide en dos Viceconsejerías, Medio Ambiente y Política Territorial, una Secretaría General técnica de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad y la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural. La Dirección General de Ordenación del territorio se integra en la Viceconsejería de Política Territorial. Además cuenta con la

Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, órgano de deliberación, consulta y decisión de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación del territorio y medio ambiente adscrito a la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial.

La comunidad de Canarias atribuye a la Consejería de Política Territorial Sostenibilidad y Seguridad junto a la ordenación del territorio, el ejercicio de las competencias en materia de sostenibilidad, medio ambiente y seguridad y emergencias.

En el organigrama del Gobierno de **Cantabria**, la Ordenación del Territorio se incardina a la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social, integrada por una Secretaria General y seis Direcciones Generales, entre ellas la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística. En su organigrama se integran la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, órgano consultivo y de gestión en las materias de territorio y urbanismo en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, y el Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo, órgano consultivo y de la participación social en las referidas materias.

Las competencias autonómicas en medio ambiente, urbanismo, igualdad, política social, universidad e investigación, también se ejercen junto a la ordenación del territorio por la actual Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social del gobierno cántabro.

Castilla-La Mancha atribuye la competencia en materia de Ordenación del Territorio a la Consejería de Fomento, Consejería a la que conforme al organigrama vigente también le compete promover y ejecutar las competencias de dicho Gobierno Regional en materia de carreteras, obras hidráulicas, recursos hídricos, coordinación hidrológica, transportes, urbanismo, vivienda, suelo y la sociedad de la información y telecomunicación. Esta Consejería se estructura en un Gabinete de Consejería de Fomento, la Secretaria General de Fomento y cuatro Direcciones Generales, entre ellas la destinada a Planificación Territorial y Sostenibilidad.

Como órgano asesor en materia de ordenación territorial en esta Comunidad, a nivel regional, se instituye la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y a nivel provincial, como su propio nombre indica las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

En la Comunidad de **Castilla-León**, su Gobierno adscribe la competencia en Ordenación del Territorio a la Consejería de Presidencia, así de las cuatro Viceconsejerías que la integran en la actualidad, destaca la Viceconsejería de Ordenación del Territorio y Relaciones Institucionales, bajo cuya dependencia orgánica se incluye la Dirección de Ordenación del Territorio y Administración Local. Castilla-León cuenta además, con las Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo, de ámbito provincial y el Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla-León a nivel regional. Ambos órganos ejercen sus funciones integrados en la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, conforme a al Decreto 24/2013, de 27 de junio, por el que se regulan sus funciones, composición y funcionamiento.

Las competencias relativas a función pública, administración local, juegos y apuestas, política de acción exterior y justicia, también son encomendadas en el organigrama gubernativo actual del gobierno de Castilla-León a la Consejería de Presidencia.

En el caso de **Cataluña**, en el actual organigrama de la Generalitat se incluye el Departamento de Territorio y Sostenibilidad, integrado entre otros, por la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, a la que se adscribe la Subdirección general de Planificación Territorial y Paisaje, y la Secretaria General de Territorio y Sostenibilidad. El superior órgano consultivo en materia de ordenación territorial en Cataluña, adscrito a este Departamento, es la Comisión de Política Territorial y Urbanismo de Cataluña. Además, y como entidades autónomas adscritas al Departamento de Territorio y Sostenibilidad, se encuentran el Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro y el Instituto para el Desarrollo y la Promoción de L'Alt Pirineu i Aran.

La comunidad catalana atribuye al Departamento de Territorio y Sostenibilidad otras competencias y funciones además de la relativa a la planificación territorial, entre las que se encuentran urbanismo, obras públicas e infraestructura, carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos transportes, planificación y calidad ambiental, agua, residuos o servicios meteorológicos.

El Gobierno de **Extremadura** tiene encomendada la política territorial de esta comunidad a la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo. El organigrama de dicha Consejería se integra por una Secretaria General y cuatro Direcciones Generales, entre éstas la Dirección General de Transportes, Ordenación del Territorio y Urbanismo que se subdivide a su vez en diversos Servicios, entre los que se

destaca el Servicio de Ordenación del Territorio. Adscrita a la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio se encuentra la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, órgano colegiado con funciones de asesoramiento en materia de ordenación territorial.

Además, a la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo de Extremadura también se le atribuye el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de infraestructuras, carreteras y obra hidráulicas, urbanismo, arquitectura y vivienda o turismo.

La Xunta de **Galicia** tiene en su estructura la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio que integrada, además de por una Secretaria General Técnica por la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo y la Secretaria General de Calidad y Evaluación Ambiental. Como organismo autónomo adscrito a la Consejería de Medio Ambiente se encuentra el Instituto de Estudios del Territorio al que se le atribuye, entre otras, las funciones de investigación, análisis, estudio y difusión sobre ordenación del territorio y urbanismo.

También le compete a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del gobierno gallego, el ejercicio de las funciones relativas a medio ambiente, urbanismo y conservación de la naturaleza.

El organigrama organizativo de **La Rioja** se estructura en la actualidad en ocho Consejerías, estando atribuida la competencia de esta Comunidad en Ordenación del Territorio a la Consejería de Fomento y Política Territorial. Las competencias en materia de política territorial se organizan en tres grandes bloques: Ordenación del Territorio, Minas y Cartografía y Sistemas de Información Geográfica, coincidentes con las competencias atribuidas a esta Consejería. En el organigrama interno de esta Consejería se incluye el Servicio de Ordenación del Territorio, al que se adscribe el Área de Planificación, con la Sección de Sistemas de Información Geográfica y Cartografía. Además La Rioja cuenta con la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, COTUR, órgano colegiado adscrito a la Dirección General de Urbanismo y Vivienda.

En la estructura organizativa de la Comunidad de **Madrid** se incluye la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, ésta se estructura a su vez en la Viceconsejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, a la que se adscriben cuatro Direcciones Generales: Medio

Ambiente, Agricultura y Ganadería, Administración Local y Urbanismo, así como una Secretaría General Técnica. Dentro de la Dirección General de Urbanismo, se incluye la Subdirección General de Planificación Regional, integrada por el Área de Planificación Sectorial y el Área de Planificación Territorial.

Conforme al organigrama gubernativo actual a la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, también se le asignan las competencias en materia de medio ambiente, evaluación ambiental, agricultura, ganadería, desarrollo rural, administración local, urbanismo y suelo.

La Región de **Murcia** en la actualidad encomienda su competencia en Ordenación del Territorio a la Consejería de Fomento e Infraestructuras, entre cuyos órganos directivos se incluye la Dirección General de Ordenación del Territorio, Arquitectura y Vivienda. Esta Dirección General se subdivide en dos Subdirecciones, la Subdirección General de Ordenación del Territorio y la Subdirección General de Vivienda. En materia territorial resaltar también la existencia de la Comisión de Coordinación de Política Territorial, órgano consultivo y el Consejo Asesor de Política Territorial, órgano colegiado, ambos adscritos a la Consejería de Fomento e Infraestructuras.

Comparten Consejería en la Región de Murcia, con la ordenación territorial, las competencias relativas a arquitectura y vivienda, carreteras, transportes, costas y puertos.

Navarra conforme a su estructura organizativa vigente integra la competencia en Ordenación del Territorio en el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, compuesto por la Secretaría General Técnica y tres Direcciones Generales: Desarrollo Rural, Agricultura y Ganadería, Administración Local y Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Además, entre los órganos de participación y consulta de esta Comunidad Autónoma destacar la Comisión de Ordenación del Territorio de Navarra y el Consejo Social de Política Territorial.

Al Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local también le compete el ejercicio de las siguientes materias: agricultura; ganadería; alimentación, desarrollo rural, sostenible y participativo; administración local; medio ambiente; recursos hídricos y urbanismo.

En la estructura orgánica del Gobierno de **País Vasco** se incluye el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial al que le compete las funciones en materia de Ordenación del Territorio y del litoral, medio ambiente, aguas, canales y regadío, ordenación de los recursos naturales y conservación de la naturaleza, suelo y urbanismo, ferrocarriles, red viaria, transportes, helipuertos y aeropuertos, puertos y asuntos marítimos. De sus tres Viceconsejerías, destacar la Viceconsejería de Administración y Planificación Territorial integrada por la Dirección de Servicio y la Dirección de Planificación Territorial y Urbanismo. Como órgano superior consultivo y de coordinación de la Administración del País Vasco, en el área de actuación de Ordenación del Territorio, del litoral y urbanismo se encuentra la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, COTPV.

La Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración Territorial es la que conforme al organigrama actual de la Generalitat en la **Comunidad Valenciana**, tiene atribuida la competencia en materia de Ordenación del Territorio, además de entre otras, las relativas a actividades náuticas, arquitectura, carreteras, costas, aeropuertos, puertos, transportes y vivienda. Su organigrama interno lo integran una Secretaria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, a la que se adscriben las Direcciones Generales de Vivienda, Rehabilitación y Regeneración Urbana, Obras Públicas, Transporte y Movilidad y Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.

Por último indicar que se incluye como Anexo III, una tabla en la que se sintetizan los datos anteriores, siguiendo idéntico criterio al aquí empleado.

3.2. La cooperación, coordinación y concertación interadministrativa

El éxito o fracaso de un instrumento de planificación territorial vendrá en gran medida determinado por el grado de voluntad de los diferentes estratos administrativos con competencias en su consecución, incluso entre los diferentes departamentos en el seno de un mismo nivel de decisión. Pero alcanzar este grado de voluntad pasa necesariamente por cooperar y coordinar las diferentes actuaciones, conocer qué actuación viene ejecutando o se tiene prevista ejecutar en otros niveles administrativos, incluso dentro de un mismo nivel entre los diferentes órganos a la que se les asignan las distintas competencias. Es preciso un intercambio de información que facilite en tiempo real articular políticas conjuntas y en aras de finalidades comunes. Lo anterior podría incluso entenderse como una utopía, los diferentes niveles administrativos guardan con recelo sus propias políticas, motivado por cuestiones políticas pero también por el recelo a entender las competencias asignadas como las predominantes en detrimento de las restantes, que a menudo y erróneamente tienden a entenderse subsidiarias de aquellas que se ostentan. Junto a la cooperación y la coordinación, la concertación

interadministrativa tiene un papel revelador como mecanismo para asegurar una correcta valoración y ponderación de los diferentes intereses públicos presentes en la Ordenación del Territorio lo que necesariamente tiene lugar mediante la participación de las diferentes Administraciones en los instrumentos territoriales.

3.2.1. La coordinación, cooperación y organización en la comunidad de Andalucía

Andalucía a nivel normativo, la LOTA dedica su Título II, bajo la rúbrica “*De la coordinación, cooperación y organización*”, a regular esta cuestión. Es general en sus determinaciones y no concreta mecanismos precisos capaces de garantizar y dotarlo de efectividad.

A nivel general, la normativa andaluza se limita a derivar a los órganos competentes en Ordenación del Territorio, la función de coordinación entre la Junta de Andalucía y la Administración General del Estado y las Corporaciones Locales para lo que “*propondrán o adoptarán las medidas necesarias*”. En el ámbito de la elaboración de los instrumentos, es a los acuerdos de formulación de los planes a los que remite la obligación de establecer los mecanismos precisos tendentes a asegurar la participación de las entidades locales, indicando que “*contendrán las disposiciones necesarias para garantizar la participación de las Corporaciones Locales en la elaboración y modificación de los mismos*”.

Por su parte y a nivel particular, merece especial mención los informes que sobre la coherencia de determinadas actividades de planificación³⁵¹, para el caso de

³⁵¹ Las actividades de planificación contempladas en el Anexo de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía son las que a continuación se relacionan:

“Actividades de planificación e intervención singular en el ámbito de la Comunidad Autónoma

I. Actividades de planificación.

- 1. Planificación de ámbito regional y subregional de la red de carreteras.*
- 2. Planificación de la red de carreteras de interés general del Estado.*
- 3. Planificación de la red ferroviaria.*
- 4. Planificación de ámbito regional y subregional del transporte público.*
- 5. Planificación regional de centros de transporte de mercancías y de centros de actividades logísticas del transporte.*
- 6. Planificación regional de los puertos de competencia de la Comunidad Autónoma.*
- 7. Planificación de puertos de interés general del Estado.*
- 8. Planificación de aeropuertos.*
- 9. Planificación hidrológica.*
- 10. Planificación regional y subregional de infraestructuras de aducción y depuración de aguas.*
- 11. Planificación de infraestructuras y equipamientos para la gestión de los residuos.*
- 12. Planes de desarrollo y programas operativos para un ámbito territorial.*

competencias de la Administración General del Estado y que la propia ley enumera en su Anexo se deben emitir con la finalidad de valorar su incidencia sobre la Ordenación del Territorio. Estos informes que tienen carácter preceptivo, establecen la obligación de emitir informe del órgano competente en Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía con carácter previo a la aprobación de la actuación y que deberá versar sobre la coherencia de la actividad de planificación con la política de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma. Pese al carácter preceptivo del informe, el precepto indica que se emitirá en un plazo de dos meses y para el caso de no haberse pronunciado en dicho plazo, se considerará que tiene carácter favorable. En caso de discrepancias, se constituirán Comisiones Mixtas de Concertación que propondrán convenios o fórmulas de resolución de las mismas.

Existe además un segundo supuesto previsto para el caso de actuaciones de intervención singular y que se efectúen en ausencia de plan o que no se contenga en los mismos, que tendrá los efectos de **Actuación con Incidencia en la Ordenación del Territorio** debiéndose someter a informe del órgano competente de Ordenación del

-
13. *Planes de ordenación de recursos naturales.*
 14. *Plan General del Turismo y Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas.*
 15. *Planificación de infraestructuras energéticas.*
 15. bis *Planificación regional o supramunicipal en materia de vivienda.*
 16. *Otras actividades de planificación que se refieran a las materias que se relacionan en el anexo II.*

II. Actividades de intervención singular.

1. *Nuevas carreteras, modificación de la clasificación o categoría de las carreteras.*
2. *Nuevas líneas ferroviarias, ampliación, cierre o reducción de las existentes.*
3. *Centros de transporte de mercancías y centros de actividades logísticas del transporte.*
4. *Nuevos puertos y aeropuertos o cambio de su funcionalidad.*
5. *Embalses destinados a abastecimiento de agua a poblaciones o para regadíos con una capacidad superior a 15 hm³.*
6. *Infraestructuras supramunicipales de aducción y depuración de aguas.*
7. *Infraestructuras y equipamiento ambiental para el tratamiento de residuos.*
8. *Alteración de límites de términos municipales.*
9. *Creación de Áreas Metropolitanas.*
10. *Transformación en regadío de zonas con superficie igual o superior a 500 Has.*
11. *Delimitación de zonas para el establecimiento de ayudas a empresas.*
12. *Localización de equipamientos o servicios supramunicipales referida a las siguientes materias:*
 - *Educación: Centros de enseñanza secundaria posobligatoria.*
 - *Sanidad: Áreas sanitarias, hospitales y centros de especialidades.*
 - *Servicios Sociales: Centros de servicios sociales comunitarios y centros de servicios sociales especializados.*
13. *Localización de grandes superficies comerciales, turísticas e industriales no previstas expresamente en el Planeamiento urbanístico general.*
14. *Actuaciones residenciales de interés supramunicipal con destino preferente a viviendas protegidas.*

Territorio, que deberá emitirse en idéntico plazo de dos meses y versará sobre la coherencia territorial de la actuación pudiendo señalar, en su caso, medidas correctoras, preventivas o compensatorias a adoptar. En caso de discrepancias respecto al contenido del informe, serán resueltas por el Consejo de Gobierno y si las discrepancias versarán sobre las actuaciones de la Administración del Estado se resolverán mediante **Comisiones Mixtas de Concertación** a través de convenios o fórmulas de resolución de las mismas.

Asimismo se prevé como medio de coordinación, el **Sistema de Información Territorial** que integrará los datos e informaciones necesarios para el desarrollo y la aplicación de la política territorial de Andalucía. Este Sistema de Información Territorial, señala la ley, contendrá un **Inventario de Ordenación del Territorio**, en el que figuraran los planes y actuaciones previstos.

Como órganos consultivos, la ley andaluza prevé: la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía y las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo³⁵². La **Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía**, órgano superior consultivo en materia de Ordenación del Territorio, al que se le encomienda informar con carácter previo a su aprobación, los Planes de Ordenación del Territorio, así como sus revisiones y modificaciones. Por su parte, las **Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo**, que como su propio nombre indica tienen carácter provincial, tienen encomendado informar con carácter previo a su aprobación, los Planes de Ordenación del territorio de ámbito subregional, sus revisiones y modificaciones.

Por su parte, la coordinación interadministrativa en la fase de elaboración de los instrumentos de planificación territorial, la legislación andaluza hace una somera remisión a la cuestión distinguiendo entre el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y los Planes de ámbito subregional.

En la elaboración del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, conforme dispone el artículo 8 de la LOTA, se señala que será el acuerdo de formulación el que establecerá los objetivos generales que habrán de orientar su redacción, la composición y funciones de la **Comisión de Redacción** y el procedimiento y plazo para su elaboración. Asimismo se dispone que en el procedimiento de elaboración del plan se garantizara la información pública por un plazo no inferior a dos meses y la participación de las Administraciones y Entidades Públicas afectadas por razón de su competencia.

³⁵² En la actualidad y de conformidad con el Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se ha modificado la denominación de ambos órganos, que pasan a denominarse Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo y las Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Por remisión de dicha norma legal, es el Decreto 83/1995, de 28 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, la norma que en su artículo 5, regula la composición de la Comisión de Redacción del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, la cual estará presidida por el Consejero de Obras Públicas y Transportes e integrada por:

- El Viceconsejero, el Secretario General de Planificación y los Directores Generales de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- Un representante, con rango de Director General, de cada una de las Consejerías de Gobernación y Justicia, de Economía y Hacienda, de Trabajo e Industria, de Turismo y Deporte, de Agricultura y Pesca, Cultura y de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.
- Dos representantes, con rango al menos de Delegado o Director Provincial, en representación de la Administración del Estado.
- Tres representantes de las Corporaciones Locales, que serán designados por la asociación de municipios y provincias de mayor implantación en la Comunidad Autónoma.

Por su parte, el artículo 13 de la LOTA, regula el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ámbito subregional. Entre las cuestiones más destacables a efectos de garantizar la coordinación y participación de las diversas Administraciones, el precepto prevé conceder un período de audiencia a las Corporaciones Locales afectadas por el ámbito del Plan una vez formulado el mismo y antes de elevar la propuesta por parte del Consejero de Obras Públicas y Transportes al Consejo de Gobierno, competente para acordar su formulación. También se prevé que en la composición de la Comisión de Redacción del Plan participe una “*representación de los municipios afectados*”. Por último, una vez redactado el documento, se someterá a información pública “*por un plazo no inferior a dos meses*”, y audiencia a las Administraciones y Entidades Públicas afectadas por razón de su competencia.

Bajo estas premisas, son en la práctica los acuerdos de formulación de los diversos instrumentos, de manera idéntica al Plan de ámbito regional, los que concretan la composición de las diferentes Comisiones de Redacción, en la que quedan representadas las diferentes Administraciones con competencias concurrentes en el ámbito del Plan³⁵³.

³⁵³ A modo de ejemplo, el acuerdo de formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga, aprobado por Decreto 213/2006, de 5 de diciembre³⁵³, regula en su artículo 5 la composición y funciones de la Comisión de Redacción del citado plan, presidida por la persona titular de la Consejería de Obras Públicas y Transportes e integrada, además, por los siguientes miembros:

- Titular de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, que desempeñará la Vicepresidencia, sustituyendo a la persona

Los acuerdos de la Comisión de Redacción, conforme al apartado 3 del indicado artículo 5 del Decreto 213/2006, se adoptarán por mayoría y en caso de empate, el voto del Presidente es dirimente.

Además, está prevista la participación en la Comisión, con voz pero sin voto, de una persona en representación de los municipios incluidos en cada uno de los ámbitos territoriales de los Planes de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental y de la Costa del Sol Oriental-Axarquía,³⁵⁴ designadas por la Asociación de Municipios y Provincias de mayor representatividad en la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya misión será propiciar la adecuada coordinación con los contenidos de los Planes de dicho ámbitos en las materias de interés común.

Por otra parte, y siguiendo con el análisis de este instrumento de ámbito subregional pero que resulta ejemplificativo de la tramitación realizada en los restantes instrumentos, el período de información pública del mismo tuvo lugar durante un período de dos meses, como expresamente se acuerda en el dispositivo primero de la Resolución de 5 de diciembre de 2007, sobre información pública del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga³⁵⁵.

titular de la Presidencia en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad de la misma, u otra causa legal.

- Titular de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Málaga.
- Titular de la Dirección General de Planificación de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- Una en representación de cada una de las siguientes Direcciones Generales: Urbanismo, Arquitectura y Vivienda, Transportes y Carreteras, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, designada por su titular.
- Titular de la Delegación Provincial de la Consejería de Obras Públicas y Transportes en Málaga.
- Una en representación de cada una de las siguientes Consejerías: Gobernación; Economía y Hacienda; Innovación, Ciencia y Empresa; Empleo; Turismo, Comercio y Deporte; Agricultura y Pesca; Salud; Educación; Igualdad y Bienestar Social; Cultura, y Medio Ambiente, designada en cada caso por la persona titular de la Consejería que corresponda; dichas personas deberán ostentar al menos el cargo de Director o Directora General en la Consejería correspondiente o bien ser la persona titular de la Delegación Provincial en Málaga de la respectiva Consejería.
- Una en representación de la Agencia Andaluza del Agua.
- Una en representación de la Administración General del Estado.
- Titular de la Presidencia de la Diputación Provincial de Málaga, o persona en quien delegue.
- Los Alcaldes-Presidentes de los Ayuntamientos de cada uno de los municipios incluidos en el ámbito territorial del Plan.

³⁵⁴ La justificación de lo anterior responde a tratarse en ambos casos de los dos instrumentos subregionales de planificación territorial que regulan las áreas limítrofes al Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga.

³⁵⁵ Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 249 de 20 de diciembre de 2007.

En la práctica, los mecanismos previstos en los diversos planes tendentes a conseguir la coordinación y participación pública en Andalucía, vienen siguiendo un esquema casi idéntico, se constata lo anterior del análisis del documento que en la actualidad se viene tramitando en esta comunidad: el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Huelva^{356 357}.

Por su parte, idéntico plazo de dos meses se acuerda para la información pública de este instrumento³⁵⁸, cumpliéndose así lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía y sin hacer uso de la posibilidad de ampliación que conforme al tenor literal del precepto se posibilita.

³⁵⁶ Decreto 522/2008, de 9 de diciembre, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Huelva (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 6 de 12 de enero de 2009).

³⁵⁷ Este instrumento dispone en su acuerdo de formulación la creación de su Comisión de Redacción, presidida por la persona titular de la Secretaría General de Planificación y Desarrollo Territorial de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio e integrada, además, por las siguientes personas:

- Titular de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Huelva, que desempeñará la Vicepresidencia, sustituyendo a la persona titular de la Presidencia en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad de la misma, u otra causa legal.
- Titular de la Delegación Provincial de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio en Huelva.
- Una en representación de la Dirección General de Urbanismo y otra en representación de la Dirección General de Vivienda y Arquitectura, designadas por la persona titular de cada uno de estos centros directivos, con rango, al menos, de Jefe de Servicio.
- Una en representación de cada una de las siguientes Consejerías: Economía y Hacienda; Innovación, Ciencia y Empresa; Obras Públicas y Transportes; Empleo; Turismo, Comercio y Deporte; Agricultura y Pesca; Salud; Educación; Igualdad y Bienestar Social; Cultura; y Medio Ambiente, designadas por la persona titular de la Consejería respectiva.
- Una en representación de cada una de las siguientes entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía: Agencia Andaluza de la Energía, Agencia Pública de Puertos de Andalucía y Agencia Andaluza del Agua, designadas; respectivamente, por las personas titulares de las Consejerías de Innovación, Ciencia y Empresa, de Obras Públicas y Transportes, y de Medio Ambiente.
- Un representante de la Administración General del Estado.
- Titular de la Presidencia de la Diputación Provincial de Huelva, o persona en quien delegue.
- Las Alcaldesas o los Alcaldes de cada uno de los municipios incluidos en el ámbito territorial del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Huelva.

³⁵⁸ Resolución de 12 de enero de 2010, sobre información pública del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Huelva (BOJA nº 24 de 5 de febrero de 2010).

Especial mención, precisa por último, la Ley 5/2010, de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía³⁵⁹, LAULA, que de manera novedosa regula lo que denomina “Cooperación Territorial” en su Título V. En el marco de esta ley se definen el conjunto de principios que integran la “cooperación territorial”³⁶⁰ entre los que se enuncian: propiciar un modelo territorial acorde con los criterios básicos de desarrollo sostenible y de cohesión económica, social y territorial; adecuar el gobierno del territorio a la realidad espacial y funcional existente; mejorar la calidad y la gestión de los servicios y equipamientos públicos, así como de las infraestructuras básicas del territorio considerado en su conjunto, propiciando la optimización de los recursos; garantizar las condiciones básicas de gobierno y gestión de las entidades intermunicipales y aumentar su capacidad organizativa para desarrollar las iniciativas y proyectos demandados por la sociedad con criterios de economías de escala; dotar a las entidades de mayor capacidad legal, técnica y financiera; favorecer el desarrollo de proyectos comunes que incrementen la competitividad del ámbito territorial afectado; favorecer unos niveles adecuados de calidad de vida, a través de la protección y gestión conjunta del patrimonio natural, social, histórico y cultural; crear mecanismos para la articulación y defensa de los intereses comunes de los cooperantes ante terceros.

Además, se señalan como principios generales de la cooperación territorial en la Comunidad Autónoma de Andalucía los de autonomía local, descentralización, eficacia, eficiencia, participación, planificación y calidad. Se trata de evitar la duplicidad de las entidades de cooperación en un mismo territorio y con idéntico objeto, así el art. 61.2 establece que “*no podrán coexistir dos o más entidades de cooperación sobre un mismo territorio cuando coincidan en un mismo objeto*”.

Interesante es que el concepto de “cooperación territorial” se dota de contenido en el art. 62 de la LAULA, al indicar dicho precepto las entidades e instrumentos a través de los que llevarla a cabo en el seno de dicha comunidad. Se distinguen dos grupos, lo que la ley engloba bajo la categoría de “entidades de cooperación territorial”, integradas por las mancomunidades de municipios, los consorcios así como “*cualquier otra modalidad de cooperación interadministrativa que dé lugar a la creación de un ente con personalidad jurídica, que pudiera establecerse para el desempeño de servicios, obras o iniciativas de interés para la cooperación territorial en Andalucía y que se ajuste a los fines y principios de la presente ley*”. Junto a éstas, el segundo cauce para desarrollar la cooperación territorial son los denominados “instrumentos para la cooperación territorial”, entre los que la LAULA enumera los convenios de cooperación, las redes de cooperación y “*cualquier otra modalidad de cooperación interadministrativa que no dé lugar a la creación de un ente con personalidad jurídica, que pudiera establecerse para el desempeño de servicios, obras o iniciativas de interés*”.

³⁵⁹ BOJA núm. 122 de 23 de junio de 2010.

³⁶⁰ Artículo 60 de la LAULA.

para la cooperación territorial en Andalucía y que se ajuste a los fines y principios de la presente ley”.

3.2.2. La interdependencia y coordinación administrativa en Aragón

La legislación en materia de ordenación territorial de **Aragón** ya adelanta en su Exposición de Motivos que entre las estrategias previstas para el desarrollo de la política territorial aragonesa de ordenación del territorio se incluye la “*interdependencia y coordinación administrativa basada en la evaluación y supervisión territoriales, prestando atención permanente a las entidades locales, así como al entorno territorial de Aragón, integrado por las comunidades autónomas limítrofes, el Estado, el ámbito de cooperación transfronteriza con las entidades territoriales francesas y la Unión Europea*”.

No es ésta la única mención que contiene, ya que enfatizando en lo anterior, señala que además de trasladar las estrategias del desarrollo territorial europeo a la realidad aragonesa, para el desarrollo de la ordenación territorial en esta Comunidad Autónoma se prevén dos estrategias adicionales, la primera, *la interdependencia y coordinación administrativa*, que obliga a prestar atención permanente al entorno territorial de Aragón, integrado por las Comunidades Autónomas limítrofes, el Estado, el ámbito de la cooperación transfronteriza con las entidades territoriales francesas y la Unión Europea y la segunda estrategia, *la participación ciudadana*, a fin de garantizar que la población pueda intervenir en aquellos instrumentos de planeamiento territorial que le afecten.

Así, se prevé entre los órganos a los que esta Comunidad Autónoma encomienda el desarrollo de la Ordenación del Territorio, la **Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial**³⁶¹, como órgano permanente de coordinación

³⁶¹ El artículo 7 de la Ley aragonesa de Ordenación del Territorio, regula la figura de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, así dispone:

1. La Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial está constituida conforme a lo establecido en el artículo 22 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón.
2. Corresponde a la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial la deliberación y propuesta al Gobierno de Aragón de decisiones en materia de ordenación del territorio y, específicamente, en relación con las siguientes materias:
 - a) La coordinación de los asuntos que afecten a la competencia de dos o más Departamentos, a fin de asegurar la incardinación territorial de las actuaciones sectoriales.
 - b) La coordinación de las políticas de desarrollo rural y urbano con incidencia en el territorio.

interdepartamental y el **Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón**³⁶², como

- c) La designación de los representantes de la Comunidad Autónoma en los órganos estatales cuyas competencias incidan sobre el territorio aragonés y de los que deban representar a aquella en los órganos que puedan constituirse en materia de ordenación en otras Comunidades Autónomas.
- d) La elaboración de directrices, programas o actuaciones de carácter interdepartamental.
- e) Los instrumentos de planeamiento y gestión territorial previstos en esta Ley y los planes sectoriales con incidencia territorial cuando su aprobación corresponda al Gobierno de Aragón.
- f) La declaración formal del interés general en los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón.

³⁶² Artículo 9. Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón:

1. El Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón es el órgano colegiado de tipo representativo y consultivo dispuesto para la coordinación de los intereses territoriales, públicos y privados, que confluyen en el territorio de la Comunidad Autónoma.
2. El Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón se adscribe sin dependencia jerárquica al Departamento competente en materia de ordenación del territorio.
3. La composición del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón asegurará una presencia institucional que permita la coordinación de los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma con la Administración General del Estado y otras Administraciones públicas con competencias sobre el territorio, contará con representaciones de las organizaciones más representativas de las entidades locales, empresariales y sindicales, así como con la participación de asociaciones y otras entidades vinculadas con la ordenación del territorio, y podrá incluir la asistencia de expertos y especialistas en esta materia.
4. La determinación de la composición, la organización y el régimen de funcionamiento del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón corresponde al Gobierno de Aragón, mediante Decreto adoptado a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación del territorio, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, asegurando en su composición vías de participación ciudadana.
5. Corresponden al Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, además de cualesquiera funciones de carácter activo o consultivo que se le atribuyan en otras disposiciones, las siguientes competencias de conformidad con lo establecido en esta ley:
 - a) Emitir informe sobre los instrumentos de ordenación territorial elaborados por la Comunidad Autónoma, así como sobre todos los anteproyectos de ley del Gobierno de Aragón que incidan en la ordenación del territorio o en cualquiera de sus aspectos.

órgano representativo de coordinación general y consultivo.

Se regula pormenorizadamente la coordinación administrativa en materia de Ordenación del Territorio, así atendiendo a las diversas Administraciones u órganos entre los que deba tener lugar la misma, la normativa distingue entre coordinación interdepartamental, con las entidades locales, con otras Comunidades Autónomas, con el Estado y cooperación transfronteriza.

La coordinación interdepartamental de las competencias con trascendencia territorial de los distintos Departamentos de la Administración de Aragón, sus organismos públicos y demás entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma, se llevará a cabo en la forma establecida en el texto refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón³⁶³, a la que expresamente remite la LOTAR, y en concreto de conformidad con el artículo 44 de aquélla. Para

b) Emitir informe territorial en el procedimiento de declaración de interés general de Aragón de Planes y Proyectos.

c) Emitir dictamen sobre los planes y proyectos del Estado con incidencia territorial.

d) Emitir informe territorial sobre los planes, programas y proyectos con incidencia territorial.

e) Emitir informe territorial sobre los planes generales de ordenación urbana de los municipios capitales de provincia, los planes conjuntos de varios municipios de distintas provincias y los de aquellos otros municipios que, por su trascendencia territorial, determine el consejero competente en materia de ordenación del territorio.

f) Evacuar las consultas que le sean requeridas por las Cortes de Aragón, el Gobierno de Aragón, la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, el consejero responsable en materia de ordenación del territorio u otros departamentos.

g) Promover la realización de investigaciones y reuniones científicas, estudios y actuaciones de divulgación en materia de ordenación del territorio y, en especial, módulos de formación sobre concepto y aplicación del impacto territorial.

6. El Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, a través de su presidencia, podrá recabar asistencia técnica especializada y solicitar, por vía del consejero competente por razón de la materia, la remisión, por cualesquiera entes, organismos y entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma, de cuantos informes técnicos y documentación considere necesarios para el adecuado ejercicio de sus competencias.

³⁶³ Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA núm. 86 de 20/07/2001).

promover y garantizar la coordinación interdepartamental, crea la figura de la **Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial**³⁶⁴.

La coordinación del ejercicio de las competencias con trascendencia territorial de las entidades locales de la Comunidad Autónoma se lleva a cabo a través de los instrumentos de ordenación territorial regulados en la Ley, en el marco de lo establecido en la normativa aragonesa en materia de régimen local. Para promover la coordinación en materia de ordenación del territorio, corresponde al Gobierno de Aragón la constitución de **comisiones bilaterales y conferencias sectoriales** de la Administración de la Comunidad Autónoma con las entidades locales.

La colaboración en materia de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón con otras Comunidades Autónomas se realiza mediante **convenios bilaterales y multilaterales**, en los que se puede promover la constitución de comisiones bilaterales y conferencias sectoriales, de conformidad con lo establecido en los artículos 145 de la CE y el artículo 91 del Estatuto de Autonomía de Aragón. La LOTAR autoriza al Gobierno de Aragón para que establezca, si lo considera conveniente, la participación ocasional de representantes de otras Comunidades Autónomas en el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, así como para participar en los órganos que éstas pudieran constituir en materia de Ordenación del Territorio.

En el ámbito de la cooperación transfronteriza y en concreto, atendiendo a su localización con Francia, la legislación aragonesa establece que corresponde al Gobierno de Aragón adoptar acuerdos de cooperación transfronteriza con las autoridades territoriales de Francia en materia de Ordenación del Territorio, previa

³⁶⁴ La Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial está constituida por el Presidente y del Gobierno de Aragón.

Corresponde a la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial la deliberación y propuesta al Gobierno de Aragón de decisiones en materia de ordenación del territorio y, específicamente, en relación con las siguientes materias:

- a) La coordinación de los asuntos que afecten a la competencia de dos o más Departamentos, a fin de asegurar la incardinación territorial de las actuaciones sectoriales.
- b) La coordinación de las políticas de desarrollo rural y urbano con incidencia en el territorio.
- c) La designación de los representantes de la Comunidad Autónoma en los órganos estatales cuyas competencias incidan sobre el territorio aragonés y de los que deban representar a aquélla en los órganos que puedan constituirse en materia de ordenación en otras Comunidades Autónomas.
- d) La elaboración de directrices, programas o actuaciones de carácter interdepartamental.
- e) Los instrumentos de planeamiento y gestión territorial previstos en esta Ley y los planes sectoriales con incidencia territorial cuando su aprobación corresponda al Gobierno de Aragón.
- f) La declaración formal del interés general en los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón.

comunicación al Estado, conforme a lo dispuesto en el convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Autoridades Territoriales, hecho en Madrid el 21 mayo 1980, el Tratado Hispano-Francés sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades Territoriales, hecho en Bayona el 10 marzo 1995, y el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto.

Además, a lo largo de su articulado, contempla otras medidas concretas tendentes a lograr la cooperación interadministrativa, en concreto cuando al regular los **Programas de Gestión Territorial**, instrumento previsto por la legislación aragonesa para la gestión territorial, dispone que éstos pueden servir de base para la celebración de convenios y acuerdos de cooperación con las entidades locales y con la Administración General del Estado, pudiendo encomendarse, en todo o en parte, las respectivas actuaciones a consorcios u otras entidades públicas o privadas. Por otro lado, y como instrumentos complementario de la Ordenación del Territorio, se prevé el Dictamen Autonómico sobre los planes y proyectos del Estado cuya finalidad es garantizar la adecuación de los planes y proyectos del Estado con incidencia territorial al marco territorial definido por los instrumentos de ordenación del territorio de Aragón. En particular, se dispone que deban someterse a dicho Dictamen Autonómico los instrumentos que integran la planificación de infraestructuras, la planificación hidrológica, así como cualesquiera otros que directa o indirectamente incidan en materia de ordenación territorial³⁶⁵. El **Dictamen del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón** versará sobre la coherencia del contenido del plan, proyecto o instrumento del Estado a la política de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma y en especial con sus instrumentos de ordenación del territorio. Resaltar que, conforme a su regulación, este Dictamen Autonómico no es vinculante aunque sí determinante y se emitirá en el plazo de dos meses salvo en casos de urgencia que se reducirá a un mes, transcurrido el plazo sin pronunciamiento expreso se considerará favorable a la actuación. Para el caso de discrepancias entre ambas Administraciones y sin perjuicio de que el Estado deba motivar las razones por las que se separa de la posición de la Comunidad Autónoma, puede planearse la negociación para la resolución de dichas discrepancias en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, a instancia de cualquiera de las dos Administraciones.

La comunidad de Aragón se hace eco a nivel instrumental del concepto de gobernanza territorial, así la Estrategia Territorial de Aragón dedica su Objetivo 16 a “*Mejorar la gobernanza del territorio*”, mediante la coordinación y cooperación de las

³⁶⁵ Además se indica que concretamente, se someterá al dictamen del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio, en particular las instrumentadas por vía de transacción o cesión de derechos al uso privativo del agua, tanto en el momento de elaboración de la ley de transferencia que prevea la misma como en el momento de la formalización y autorización de la transferencia transaccional o de cesión de derechos.

administraciones públicas, proponiendo nuevos modos de gestión territorial y fomentando la colaboración con las comunidades y regiones vecinas. A tal fin se propone cuatro objetivos:

- Fortalecer la colaboración entre las administraciones públicas.
- Promover actuaciones de desarrollo territorial eficientes.
- Participación ciudadana.
- Colaboración con otros ámbitos territoriales.

Por su parte, el trámite de información pública tanto en la Estrategia Territorial de Aragón, como en las Directrices de Ordenación Territorial y en las Directrices zonales se estipula en un período común de dos meses, mediante anuncio en el Boletín Oficial de Aragón, en el que, según señala expresamente, “se garantizará la participación ciudadana”. Además, en el caso de las Directrices zonales se someterá a informe de las entidades locales afectas por idéntico plazo de dos meses, entendiéndose favorable si, transcurrido el mismo, no se realiza un pronunciamiento expreso.

3.2.3. La coordinación interadministrativa en Asturias

Asturias regula a nivel normativo la coordinación interadministrativa, distinguiendo las diversas relaciones entre el Principado con otras Administraciones como entidades locales y Administración del Estado, así como entre los diferentes Departamentos del propio gobierno autonómico.

Con carácter general regula la “*coordinación interadministrativa*”, indicando que las competencias urbanísticas y territoriales se ejercerán en coordinación con las atribuidas por la legislación para la gestión de otros intereses públicos específicos cuya realización requiera ocupar o transformar el territorio y afectar el régimen de utilización del suelo. Así matiza que, las Administraciones públicas con competencias sectoriales que tengan incidencia territorial o que impliquen ocupación o utilización del suelo, deberán coordinar con la Administración urbanística la aprobación de los instrumentos y planes en que sus respectivas actuaciones se formalicen, sin perjuicio de lo establecido en la legislación sectorial estatal. En concreto, quedan sujetos a coordinación interadministrativa:

- Los planes y demás instrumentos de ordenación urbanística y territorial.
- Los instrumentos de ordenación que afecten al uso del suelo establecido por leyes sectoriales.
- Cualesquiera planes, programas o proyectos de obras o servicios públicos que afecten por razón de la localización o uso territorial a obras o servicios de la Administración autonómica o local.

El TROTUA, regula específicamente el procedimiento de coordinación interadministrativa indicado que en todos los procedimientos administrativos que tengan por objeto la aprobación, modificación o revisión de alguno de los instrumentos, planes o proyectos sujetos a coordinación, y salvo convenio específico entre las Administraciones implicadas que establezca un régimen distinto, deberá cumplirse, con carácter previo a la aprobación, modificación o revisión, un trámite de consulta a las Administraciones afectadas, todo ello sin perjuicio de la regulación concreta que establece para aquellas actuaciones promovidas por el Principado de Asturias o por la Administración General del Estado.

Este trámite de consulta será de cumplimiento preceptivo y deberá practicarse como mínimo por el mismo tiempo y, a ser posible, de forma simultánea con él o los que prevean alguna intervención o información pública previa de la Administración de que se trate, conforme a la legislación específica que regule el procedimiento de aprobación del instrumento, plan o proyecto en cuestión. En otro caso, tendrá una duración de un mes.

En los supuestos de **Actuaciones promovidas por el Principado de Asturias** y para el caso de que, por razones de urgencia o excepcional interés público el Principado de Asturias pretenda llevar a cabo un proyecto de obras con repercusión territorial, la Consejería competente por razón de la materia acordará la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor.

En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por la Consejería interesada a la que tenga las competencias en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, quien lo elevará al Consejo de Gobierno previo informe de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias. El Consejo de Gobierno decidirá si procede ejecutar el proyecto, y, en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en este Texto Refundido. El Ayuntamiento podrá, en todo caso, acordar la suspensión de las obras cuando se pretendiese llevarlas a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación indicada, y antes de que por el Consejo de Gobierno se tome la decisión de ejecutar la obra proyectada, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y a la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

Para las **Actuaciones promovidas por la Administración General del Estado**, se regula que los conflictos que pudieran plantearse entre las previsiones del planeamiento urbanístico y los instrumentos de Ordenación del Territorio, y los proyectos de obras promovidas por organismos o entidades de derecho público dependientes de la Administración General del Estado, se resolverán con arreglo al procedimiento del artículo 244 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de

junio³⁶⁶, adoptando la decisión definitiva el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, al que el órgano central interesado remitirá el expediente por conducto del titular de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

No obstante, cuando los expresados proyectos se desarrollen en ejercicio de competencias exclusivas del Estado o cuando existan razones de urgencia o excepcional interés público que exijan desviarse de la normativa territorial o urbanística en vigor, el acuerdo definitivo será adoptado conforme a lo dispuesto en la legislación estatal aplicable.

En ambos casos, y una vez autorizado el proyecto, el Consejo de Gobierno analizará las repercusiones territoriales inherentes al mismo y ordenará la formulación de las pertinentes modificaciones en los instrumentos y planes aplicables.

³⁶⁶ El referido precepto, pese a que dicha norma legal se encuentra en la actualidad derogada, establecía que:

El Artículo 244 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, RD Legislativo 1/1992, de 26 de julio, regulaba los “Actos promovidos por Administraciones públicas”. Sn embargo fue derogado por el RD Legislativo 2/208, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo. En la actualidad es el RD legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación urbana, el marco vigente.

El referido art. 244 del RD Legislativo 1/1992, disponía:

2. Cuando razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor.

En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de Fomento, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe sucesivo del órgano competente de la Comunidad Autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes, y de la Comisión Central del Territorio y Urbanismo. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación urbanística.

3. El Ayuntamiento podrá en todo caso acordar la suspensión de las obras a que se refiere el número 1 de este artículo cuando se pretendiesen llevar a cabo en ausencia o en contradicción con la notificación, de conformidad con el planeamiento y antes de la decisión de ejecutar la obra adoptada por el Consejo de Ministros, comunicando dicha suspensión al órgano redactor del proyecto y al Ministro de Fomento, a los efectos prevenidos en el mismo.

4. Se exceptúan de esta facultad las obras que afecten directamente a la defensa nacional, para cuya suspensión deberá mediar acuerdo del Consejo de Ministros, previa propuesta del Ministro de Fomento, a solicitud del Ayuntamiento competente e informe del Ministerio de Defensa.

Por su parte, a nivel regional, es a la **Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias**, el órgano colegiado al que se le encomienda, entre otras, el ejercicio de funciones de coordinación e impulso de la ordenación territorial.

En relación con la **participación interadministrativa en la elaboración de los instrumentos**, únicamente se señala para el caso de las Directrices de Ordenación Territorial que en las mismas participará, en su caso, otras Consejerías afectadas la elaboración de los instrumentos, pero no se prevé la participación de otras Administraciones, a las que según la norma se les dará traslado una vez aprobados inicialmente el documento, concretamente a la Delegación del Gobierno en el Principado y a las entidades locales “*afectadas*”.

Por otro lado, también se concreta la fase de información pública para la ciudadanía en la fase de elaboración y tramitación de las Directrices de Ordenación Territorial. Se distinguen dos momentos en que las mismas deben ser sometidas a información pública: antes de su elaboración, en el que se someterá por plazo de un mes a información pública un documento de avance en el que se señalen los objetivos pretendidos con la nueva ordenación, trámite que deberá ser anunciado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias y en, al menos, uno de los periódicos de más amplia difusión de Asturias y una vez aprobadas inicialmente en la que se utilizarán idénticos medios para el general conocimiento y se someterán a información pública durante un plazo de dos meses. En esta fase, se prevé además que al mismo tiempo que se tramite la información pública, se dé traslado a la Delegación del Gobierno en el Principado de Asturias y a las entidades locales afectadas, así como al Comité de Inversiones y Planificación con el fin de que puedan formular las observaciones y sugerencias que estimen convenientes durante el plazo de un mes. Tanto la revisión como la modificación de las Directrices de Ordenación Territorial deben someterse a nuevo procedimiento de información pública.

Por el contrario, en la elaboración de los Planes Territoriales Especiales no se prevé este doble mecanismo ni se establecen los medios específicos tendentes a garantizar el general conocimiento de su sometimiento a fase de información pública, únicamente se contempla que una vez elaborados, serán sometidos a información pública y audiencia de las entidades locales que cuenten con planeamiento urbanístico que pueda resultar afectado, por un plazo de un mes.

3.2.4. La coordinación en la planificación territorial de Baleares

Baleares encomienda a la Comisión de Coordinación de Política Territorial la función de velar por la coordinación necesaria de las actuaciones territoriales de las distintas Administraciones Públicas. Este órgano que estará integrado por seis miembros

en representación del Gobierno de las Islas Baleares y dos miembros en representación de cada uno de los Consejos Insulares, tiene las siguientes funciones:

- Participar en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial mediante la emisión de informes.
- Emitir informe, con carácter preceptivo, en relación con los anteproyectos de disposiciones reglamentarias que deban dictarse en ejecución de la LOTB.
- Formular recomendaciones y propuestas a los órganos competentes en la materia objeto de la LOTB.
- Facilitar la colaboración entre las Administraciones competentes y, especialmente, el intercambio de información técnica.
- Promover la elaboración de estudios.

La participación de otras Administraciones Públicas y órganos de la propia Administración Autónoma en la elaboración y tramitación de los instrumentos se regula pormenorizadamente y de manera diferenciada en función de los diversos instrumentos, regulación que también contempla la participación ciudadana en los mismos.

Para el caso de las Directrices de Ordenación Territorial, se dispone que la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio debe iniciar el procedimiento mediante la redacción de una propuesta, que debe ser elaborada en colaboración con los consejos insulares y que debe contener la documentación escrita y gráfica que justifique los criterios generales adoptados. Esta propuesta debe someterse a información pública por un período no inferior a dos meses, mediante la publicación de los anuncios correspondientes en el «*Butlletí Oficial de les Illes Balears*» y, como mínimo, en uno de los periódicos de mayor circulación de cada una de las islas. En el mismo plazo, la propuesta debe someterse a informe de la Administración General del Estado, de los Consejos Insulares y de los Ayuntamientos de las Illes Balears, así como del resto de Consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma. A la vista de los resultados de los trámites anteriores, se procederá a la redacción definitiva de la propuesta de Directrices de Ordenación Territorial. Nuevamente se llevarán a cabo los trámites de información pública y de consulta a las Administraciones afectadas con un plazo mínimo de un mes, cuando la nueva redacción altere sustancialmente el contenido del texto inicial. Al acabar la tramitación anterior, la Consejería competente debe elaborar una propuesta de anteproyecto de ley que deberá incorporar el resultado de los trámites precedentes y que deberá someterse a informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial por un plazo máximo de dos meses. Emitido el informe, el anteproyecto se remitirá al Consejo de Gobierno para su aprobación como proyecto de ley.

La revisión de las Directrices está sometido a idéntico procedimiento de

participación que el dispuesto para su elaboración, por contra en el caso de modificación de las mismas en la que no se reconsidere el modelo territorial en su globalidad, el plazo para la información pública y emisión de informes puede ser reducido a la mitad, en estos casos se establece que solo deben ser consultadas las Administraciones públicas afectadas por la modificación.

Distinta es la regulación en los supuestos de tramitación de los Planes Territoriales Insulares. En primer lugar, se indica que con carácter previo a la aprobación inicial “*puede*” formularse un avance previo que “*debe*” someterse a un período de consulta e información pública no inferior a un mes. Sí es preceptiva la información pública una vez acordada la aprobación inicial, momento en el que el plan debe someterse a ésta por un período mínimos de dos meses, mediante la publicación de los anuncios correspondientes en el “*Butlletí Oficial de les Illes Balears*” y, como mínimo, en uno de los periódicos de mayor circulación de la isla. En un plazo igual, debe solicitarse informe, con relación al ámbito de las competencias respectivas, al Gobierno de las Illes Balears, a todos los ayuntamientos de la isla afectada y a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma. También pueden ser consultados los organismos y las entidades de carácter supramunicipal cuyo parecer se considere relevante. Cuando se observen discrepancias sustanciales entre el contenido del plan y las objeciones formuladas por las Administraciones públicas, se abrirá un período de consulta entre estas Administraciones para resolver las diferencias manifestadas. Finalizada la consulta, se puede disponer de un nuevo período de información y de consulta de la misma duración que el anterior si, como consecuencia de las alegaciones y de los informes recibidos, o por acuerdo propio, se han introducido modificaciones sustanciales respecto de la redacción inicial. En los casos de revisión o modificación de los instrumentos de ámbito subregional, las reglas son idénticas a lo dispuesto para las Directrices regionales, esto es, para el supuesto de revisión debe someterse a idéntico procedimiento de información pública al previsto para el momento de su elaboración y en los casos de modificación que no reconsidere el instrumento de ordenación en su globalidad, los plazos de información pública y emisión de informes pueden reducirse a un mes, en este supuesto solo deben ser consultadas las Administraciones públicas afectadas.

3.2.5. Clarificación del marco interadministrativo y concertación interadministrativa con la Ley 14/2014 de armonización y simplificación en materia de protección del territorio de Canarias

La Comunidad Autónoma de Canarias ha dado recientemente un fuerte impulso a los mecanismos de cooperación interadministrativa y participación pública en los instrumentos territoriales mediante la modificación del Texto Refundido de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias aprobado por Decreto

Legislativo 1/2000, de 8 de mayo por la **Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de protección del territorio de Canarias.**

El nuevo texto legal incorpora al marco normativo canario un conjunto de medidas novedosas que incide no sólo sobre la planificación territorial, sino también sobre el planeamiento urbanístico y ambiental y cuyo objeto, entre otro, es clarificar el entramado interadministrativo que participa en las diversas actuaciones territoriales, facilitar la concertación administrativa, en particular, y social, en general, de los instrumentos así como y adaptar el ordenamiento canario tanto al derecho básico estatal como al derecho comunitario europeo, incorporando los últimos hitos normativos en la materia, como justifica expresamente el nuevo texto en su Exposición de Motivos.

La legislación en materia de Ordenación del Territorio de Canarias al indicar los principios generales que informan y presiden la actuación en relación con la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, destaca, el de cooperación interadministrativa para alcanzar la coordinación de las diversas actuaciones sobre el territorio. En su artículo 10, el TRLOTENC, regula lo que denomina “*Deber de cooperación administrativa*”, indicando que las Administraciones Públicas Canarias con competencia en la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística prestarán, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activa que otra Administración pudiera recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias. A estos efectos deberán coordinarse con la Administración General del Estado y de la Unión Europea, e incluso, cuando proceda, concertar las actuaciones para garantizar la eficacia de los instrumentos en que se formalicen las normas de ordenación. Este deber de cooperación, comporta:

- Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias y que puedan afectar las de aquéllas.
- La armonización de la actuación propia con las de las demás Administraciones, a se trate del ejercicio de competencias de ordenación de recursos naturales, territorial o urbanística, ya de otras actuaciones con incidencia territorial.

Especial atención presta a la cooperación interadministrativa en el caso de “**actuaciones de relevancia territorial**”, concretando en primer lugar el sometimiento a la cooperación interadministrativa de determinados instrumentos, planes y programas³⁶⁷

³⁶⁷ Hace una triple clasificación, en su artículo 11 del TRLOTENC :

- a) Los instrumentos de planeamiento para la ordenación del territorio y la ordenación urbanística previstos en este Texto Refundido.

e indicando que en todos los procedimientos administrativos cuyo objeto sea la aprobación, modificación o revisión de instrumentos de planificación territorial o planeamiento urbanístico, así como planes, programas o proyectos de obras o servicios públicos de las Administraciones de la Comunidad, las Islas y los Municipios, deberá cumplirse el trámite de consulta a las Administraciones públicas territoriales afectadas, siendo este preceptivo incluso en situación de urgencia, salvo en los procedimientos que tenga por objeto instrumentos o proyectos que constituyan desarrollo o ejecución de otros previos en cuyo procedimiento de aprobación se haya cumplido anteriormente dicho trámite y siempre que no impliquen afectaciones relevantes adicionales a las resultantes del instrumento o proyecto desarrollado o ejecutado.

El trámite de consulta deberá ser cumplido de manera efectiva posibilitando a todas las Administraciones afectadas la posibilidad de exponer y hacer valer de manera suficiente y motivada las exigencias que, en orden al contenido de la actuación en curso de aprobación, resulten de los intereses públicos cuya gestión les esté encomendada, así como posibilitando que entre las Administración afectadas y aquella competente para su aprobación, se alcance un acuerdo sobre su contenido. Igualmente, se señala que en todo caso, cuando no sea la Administración actuante, se consultará a los Ayuntamientos en cuyos términos municipales pretenda llevarse a cabo la actuación sometida a cooperación. Este trámite de consulta puede simultanearse con el de información pública y tendrá una duración de un mes, en el caso de incomparecencia de alguna de las Administraciones afectadas no se imposibilita la continuación del procedimiento. Para el caso de no superarse las discrepancias existentes y pese a que lo anterior no impide la terminación del procedimiento, deberá adoptarse y notificarse por la Administración actuando la justificación de los motivos que han impedido alcanzar una definición acordada del interés público.

3.2.6. La colaboración interadministrativa en la comunidad de Cantabria

La LOTUC es un tanto genérica al regular esta cuestión. Se ciñe a citar lo que en esta comunidad se denomina la “colaboración interadministrativa” en su artículo 6, y en especial referenciando la obligación de la Administración de la Comunidad Autónoma y de los Ayuntamientos de “*tener en cuenta*” en sus actividades de planificación territorial y urbana, así como en su gestión, “*los títulos competenciales que puedan corresponder*

b) Cualesquiera planes, programas o proyectos de obras o servicios públicos de las Administraciones de la Comunidad, las Islas y los Municipios que afecten, por razón de la localización o uso territoriales, a la instalación, funcionalidad o funcionamiento de obras o servicios de cualesquiera de dichas Administraciones Públicas.

c) Los proyectos de construcción, edificación o uso del suelo para obras o servicios públicos de la Administración Pública de la Comunidad o de los Cabildos Insulares aunque afecten al territorio de un solo Municipio.

a otras Administración, en particular a la Administración General del Estado”. A colación con lo anterior y de manera general, señala que las Administraciones competentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo deben adoptar como principio rector de su actuación el de la colaboración interadministrativa, arbitrando cuando proceda y en atención a los intereses en presencia los medios adecuados para que las demás puedan participar en las decisiones propias mediante informes, audiencias, documentos y, en su caso, los órganos de coordinación que puedan crearse al amparo de las potestades de autoorganización.

Genérica es igualmente, la regulación de la legislación cántabra en lo relativo a la **participación pública** en la elaboración de los instrumentos de planificación territorial. Esta norma dispone que una vez redactado, el proyecto del Plan, será trasladado a la Comisión Regional de Ordenación del Territorio para su aprobación inicial, tras lo cual se someterá a información pública por un plazo no inferior a dos meses, simultáneamente la Comisión comunicará expresamente y dará audiencia singularizada a la Administración General del Estado, la asociación de entidades locales de ámbito autonómico con mayor implantación y todos los Ayuntamientos afectados. Transcurrido dicho trámite, la Comisión solicitará informe a la Consejería autoría del Plan acerca de lo alegado en el citado trámite, procediéndose a su aprobación provisional. Tanto para la modificación como la revisión del Plan Regional de Ordenación Territorial se seguirá idéntico trámite de información pública.

En el caso de las Normas Urbanísticas Regionales se seguirán idénticas reglas de información pública, concediéndose además audiencia a los Colegios Profesionales que *“resulten competencialmente afectados”*.

3.2.7. La concertación de la actuación pública en la comunidad de Castilla - La Mancha

El TRLOTUCM, dedica su Título II a lo que viene a denominar *“La concertación de la actuación pública”*, centrándose en la regulación del deber de concertación interadministrativa y la concertación interadministrativa en los instrumentos territoriales.

El deber de concertación interadministrativa se regula señalando que las Administraciones Públicas con competencias en materia de ordenación territorial y urbanística o sectoriales con relevancia territorial o que impliquen ocupación o utilización del suelo deberán concertar sus actuaciones y, en especial, la aprobación de los instrumentos en que éstas se formalicen para su eficacia y, en su caso, la legitimación de su ejecución.

La Administración Pública a la que incumba la iniciativa de la concertación debe invitar a la Administración General del Estado para participar en ella, cuando el instrumento de planeamiento o proyecto en tramitación pueda incidir en las competencias con relevancia territorial de la misma. El legítimo ejercicio de las competencias de elaboración, tramitación y aprobación de cualquiera de los instrumentos a que se refiere el número anterior requerirá:

- La debida, suficiente y oportuna información sobre su contenido a todas las Administraciones Públicas cuyas competencias propias puedan verse afectadas.
- La armonización de las diversas competencias de la Administración actuante entre sí y con las competencias de ordenación urbanística o con relevancia territorial de las restantes Administraciones, de suerte que no resulte lesionado el contenido esencial, ni impedido o desproporcionadamente agravado el cumplimiento de los fines legales de cualquiera de las competencias implicadas.

Además, para el caso de la concertación interadministrativa de instrumentos territoriales a los que la norma dedica especial atención, se pormenoriza en primer lugar los que quedarán sometidos a tal obligación, entre los que se distinguen los siguientes:

- Los instrumentos de planeamiento para la ordenación territorial y urbanística así como su revisión y su modificación cuando ésta afecte a su ordenación estructural, y cualesquiera otros instrumentos de ordenación que afecten al uso del suelo contemplados por leyes especiales.
- La consulta previa de viabilidad de actuaciones urbanizadoras en el suelo rústico de reserva que concretamente regula el TRLOTUCM, en su artículo 64.7.
- Cualesquiera proyectos de obras o servicios públicos de las Administraciones de la Junta de Comunidades, las Diputaciones y los Municipios que afecten, por razón de la localización o uso territoriales, a la instalación, funcionalidad o funcionamiento de obras o servicios de cualquiera de dichas Administraciones Públicas.
- Los proyectos de construcción, edificación o uso del suelo para obras o servicios públicos de la Administración de la Junta de Comunidades o las Diputaciones que afecten al territorio de uno o varios Municipios.

En todos los procedimientos administrativos que tengan por objeto la aprobación, modificación o revisión de alguno de los instrumentos o proyectos señalados, deberá cumplirse, en el estado de su instrucción “*más temprano posible*”,

precisa la norma, el trámite de consulta a las Administraciones Públicas territoriales afectadas, sin que pueda prolongarse más allá del de información pública.

La consulta, a efectos de su realización simultánea con las propias del procedimiento de evaluación ambiental, o de autorización ambiental integrada, en el caso que este último resulte aplicable, se ampliará a los sujetos definidos como personas interesadas en la normativa reguladora de dicho procedimiento.

Al igual que señala la legislación canaria, el trámite de consulta será de cumplimiento preceptivo incluso en situación de urgencia, salvo los procedimientos que tengan por objeto instrumentos o proyectos que constituyan desarrollo o ejecución de las determinaciones de otros previos en cuyo procedimiento de aprobación se hubiera cumplido dicho trámite, siempre que no impliquen afectaciones relevantes adicionales a las resultantes del instrumento o proyecto desarrollado o ejecutado.

El trámite de consulta deberá ser realizado por la Administración actuante mediante remisión a todas las Administraciones territoriales afectadas de un ejemplar del instrumento o proyecto en curso de aprobación y de la documentación ambiental legalmente exigible, en su caso, de forma que proporcione efectivamente a éstas:

- La posibilidad de exponer y hacer valer de manera adecuada, suficiente y motivada, por sí mismas o a través de organizaciones públicas de ellas dependientes, las exigencias que, en orden al contenido del instrumento o proyecto en curso de aprobación, resulten de los intereses públicos cuya gestión les esté encomendada.
- La ocasión de alcanzar un acuerdo sobre los términos de la determinación objetiva y definitiva del interés general.

También se remitirá a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, ante la cual se justificará la efectiva realización del trámite respecto del resto de Administraciones Públicas. Tendrá una duración de veinte días, aunque se prevé que para el caso de que coincida con el de información pública se extenderá hasta el mayor plazo de los previstos en las legislaciones sectoriales para la emisión de sus respectivos informes.

Una vez cumplido el trámite de consulta, o el de información pública, la Comisión de Concertación Interadministrativa, órgano colegiado cuya composición y funcionamiento se desarrolla reglamentariamente, emitirá informe único de concertación interadministrativa sobre el instrumento o proyecto formulado para los Municipios de menos de 10.000 habitantes de derecho.

Si alguna de las Administraciones afectadas no hiciera uso de la concertación interadministrativa se presumirá su conformidad con el instrumento formulado.

Por su parte, el Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística^{368 369}, es la norma que desarrolla, entre otras, cuestiones, el procedimiento de tramitación de los instrumentos de planificación territorial. Como cuestiones reseñables al respecto, dos cuestiones, el procedimiento previsto para la elaboración, tramitación y aprobación de los Planes de Ordenación del Territorio, regulado en su artículo 125 y la forma en que se proscribe se debe realizar la publicidad de los actos en materia de ordenación territorial.

En relación con la elaboración, tramitación y aprobación de los Planes de Ordenación del Territorio, destacar los siguientes aspectos:

- Su iniciativa y elaboración corresponderá a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, así como a los demás órganos y organismos de la Administración de la Junta de Comunidades y a aquellas otras Administraciones cuyo desarrollo de competencias comporte afecciones territoriales por implantación de infraestructuras generales o dotaciones públicas.
- Con carácter previo a la formulación definitiva del Plan de Ordenación Territorial, la Administración promotora del mismo deberá evacuar consulta a las Corporaciones Locales, a la Consejería competente en materia de medio ambiente a los efectos de la evaluación de impacto ambiental y a las demás Administraciones territoriales que, en su caso se puedan ver afectadas, cuyo territorio quede total o parcialmente comprendido en el ámbito del Plan de Ordenación Territorial a desarrollar.
Asimismo se interesará de la Consejería competente en materia de obras públicas el informe previsto en el artículo 16.1 de la Ley 12/2002, de 27 de junio, Reguladora del Ciclo Integral del Agua.
- Si alguna de las Administraciones afectadas no hiciera uso del trámite de consulta se presumirá su conformidad con el instrumento o proyecto propuesto. En todo caso, dicho instrumento o proyecto solo podrá

³⁶⁸ Diario Oficial de la Comunidad de Castilla-La Mancha, núm. 179, de 28 de septiembre de 2004.

³⁶⁹ El Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, es declarado expresamente vigente por la Disposición derogatoria del 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, TRLOTUC, en cuanto “no se opongan a la ley o a sus normas de desarrollo”.

contener previsiones que comprometan la realización efectiva de acciones por parte de otras Administraciones, si éstas han prestado expresamente su conformidad.

- Culminados los trámites previos y a la vista del resultado de la consulta realizada a las Administraciones afectadas se procederá a acometer la elaboración definitiva del mismo.
- Una vez culminados los trabajos de redacción de los Planes de Ordenación del Territorio se trasladará a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo para su tramitación. El Consejero titular de la misma procederá a su aprobación inicial, exponiéndose al público durante un mes como mínimo, mediante inserción de anuncios en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y en dos periódicos de amplia difusión en la Comunidad Autónoma, a efectos de formulación de sugerencias y propuestas alternativas y en su caso, exposición de objeciones y reclamaciones por parte de asociaciones, particulares y demás entidades públicas o privadas que no hubieran contribuido a su elaboración. El comienzo del cómputo del plazo de información al público del Plan de Ordenación Territorial comenzará al día siguiente de la publicación del último anuncio.
- Concluido el período de información pública, la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística valorará cuantas sugerencias, alternativas y reclamaciones se hubieran formulado dando traslado de las mismas a la Administración promotora del Plan de Ordenación Territorial para su informe preceptivo. Una vez ultimado este proceso, la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística procederá a introducir las rectificaciones que estime procedentes y previo informe preceptivo y no vinculante de la Comisión Regional de Urbanismo, el Consejero titular de la citada Consejería elevará el Plan a la consideración del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades para su examen y, en su caso, aprobación definitiva.

Por último, destacar que el Decreto 235/2010, de 30 de noviembre, de regulación de competencias y fomento de la transparencia en la actividad urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, regula la figura de las **Comisiones de Concertación Interadministrativa**.

Estas Comisiones de Concertación Interadministrativa, conforme al artículo 5 del citado Decreto 235/2010, previstas con carácter provincial para Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo, se configuran como órganos colegiados de deliberación, consulta y decisión en el ámbito de cada provincia, cuya finalidad es facilitar la concertación interadministrativa de los planes e instrumentos de ordenación

territorial y urbanística en municipios de menos de 10.000 habitantes de derecho, en los términos de los artículos 9 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Por su parte, el artículo 11 del mismo cuerpo legal, señala que corresponde a las **Comisiones de Concertación Interadministrativa** la deliberación y emisión, una vez llevado a cabo el trámite de consulta a las Administraciones públicas territoriales afectadas, del informe único de concertación interadministrativa, previsto en el número 6 del artículo 10 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Para ello, los Ayuntamientos de municipios de menos de 10.000 habitantes de derecho que tramiten un instrumento de planeamiento para la ordenación territorial y urbanística, su revisión o su modificación, que haya exigido su sometimiento al trámite de la concertación interadministrativa, remitirán copia del documento a la Comisión de Concertación Interadministrativa, junto con los informes sectoriales emitidos por las Administraciones y organismos públicos afectados, para que emita informe único de concertación.

Además, previa autorización de la persona titular de la Dirección General competente en materia de urbanismo, los informes de concertación interadministrativa de los instrumentos en materia de ordenación territorial y urbanística, en sus diferentes fases de tramitación, podrán ser emitidos a través de los Servicios Técnicos de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, dando debida cuenta de su contenido a la Comisión de Concertación Interadministrativa en la primera sesión que ésta celebre.

Por último, se prevé que con carácter general, y salvo circunstancias excepcionales justificadas, las Comisiones de Concertación Interadministrativa se reúnan con una periodicidad mensual.

3.2.8. La coordinación y cooperación administrativa en el marco de la comunidad de Castilla- León

Entre los principios y objetivos de la Ordenación del Territorio, que la vigente normativa reguladora de esta materia en la Comunidad Autónoma de **Castilla y León**, LOTCL, enumera, cita en primer lugar “*los principios de coordinación y cooperación administrativa, orientados a asegurar la coherencia en la actuación de las Administraciones públicas y la participación social*” precisando que ambos deben garantizarse en la elaboración y ejecución de los diversos instrumentos que la ley contempla.

El Título III de la LOTCL, está dedicado a “*La coordinación administrativa y la participación social*”, centrandose su regulación en cuatro aspectos; la coordinación administrativa, la acción pública, el Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León y el Centro de Información Territorial.

Con carácter general, se indica que las relaciones entre las Administraciones públicas afectadas en materia de Ordenación del Territorio se regirán por los principios de coordinación, cooperación y participación, garantizando la plena aplicación y eficacia de los instrumentos de Ordenación del Territorio, sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una de ellas. Para ello, la Junta de Castilla y León promoverá la participación de las Administraciones públicas y, en especial, de las Entidades Locales que resulten directamente afectadas, en la elaboración, aprobación y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio regulados en la LOTCL.

Se encomienda a la legislación urbanística la obligación de establecer las condiciones para que el planeamiento urbanístico justifique su coherencia con los principios y objetivos de la Ordenación del Territorio así como con los instrumentos de Ordenación del Territorio que les afecten, y asimismo para que valore la incidencia de sus propias determinaciones sobre el territorio exterior al Municipio, en especial en cuanto a los servicios, infraestructuras y dotaciones de interés para su comarca o ámbito de influencia, así como a la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural del mismo.

En el ámbito de las relaciones con la Administración General del Estado, los planes y programas promovidos por ésta, sus organismos y las entidades de Derecho Público de ellos dependientes, que deban ser conocidos por la Comunidad Autónoma a causa de su incidencia sobre el modelo territorial de Castilla y León, serán sometidos a **informe del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León**. Este informe versará sobre la coherencia del plan o programa examinado con el modelo territorial de la Comunidad Autónoma, definido por los instrumentos de Ordenación del Territorio vigentes, y se entenderá favorable por el transcurso de tres meses desde su solicitud sin que haya sido emitido.

Asimismo, con carácter general y sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sectorial, se establece que las discrepancias entre los planes y programas promovidos por la Administración del Estado y los instrumentos de Ordenación del Territorio previstos se resolverán preferentemente por convenio o mediante la constitución de comisiones mixtas que propongan fórmulas de resolución de las mismas.

Como particularidad, se enfatiza en el carácter de “acción pública” de la acción para exigir ante los órganos competentes en materia de Ordenación del Territorio y ante los Tribunales Contencioso-Administrativos, la observancia de esta ley y del contenido de los instrumentos de ordenación del territorio previstos en ella.

Por su parte, se contemplan dos órganos para la consecución y eficacia de la coordinación administrativa; el **Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León**, órgano regional permanente, de carácter deliberante y consultivo, destinado a asegurar la coordinación administrativa y la participación social en los procesos de definición, desarrollo y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma, que además tiene asignada la función de coordinación en las materias relacionadas con la Ordenación del Territorio, y el **Centro de Información Territorial** que, integrado en la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio, es el órgano encargado de producir, recopilar, actualizar y divulgar la información y documentación, escrita, fotográfica y cartográfica, sobre el territorio y el planeamiento de la Comunidad Autónoma, así como de llevar a cabo estadísticas, estudios y análisis territoriales.

Por otro lado, se encomienda a la Junta de Castilla y León promover la “*participación social*” en la Ordenación del Territorio. Únicamente señala entre las disposiciones generales de la LOTCL que a tal fin, los instrumentos de Ordenación del Territorio serán sometidos a los trámites de información pública y audiencia de las Administraciones públicas afectadas. Con carácter específico ambos mecanismos, información pública y audiencia, se regulan de manera específica para cada uno de los instrumentos territoriales.

En las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, se dispone que a partir de la publicación del Acuerdo de iniciación, la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio elaborará la documentación de las Directrices, y “*podrá*” recabar de las Administraciones públicas, instituciones y entidades “*que se estime convenientes*”, dice textualmente la redacción del apartado 2 del artículo 12 de la LOTCL, datos e informes sobre las materias de su competencia o interés. Sin embargo no se contiene mayor mención sobre plazos, Administraciones y órganos a los que deba llamarse y ni siquiera en el carácter preceptivo del mismo, que meramente queda como una facultad de la Consejería competente.

El texto de las **Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio** señala expresamente que para la elaboración de las misma se constituyó una **Comisión** integrada por la Junta de Castilla y León, las Diputaciones Provinciales y la Federación Regional de Municipios y Provincias, al que también realizó aportaciones el Consejo Económico y Social.

Sí, se dispone que una vez elaboradas las Directrices, la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio disponga la apertura de un período de cuarenta y cinco días de información pública y audiencia a las Administraciones públicas, contados a partir de la recepción del documento, que se anunciará mediante publicación en el “Boletín Oficial de Castilla y León” y en, al menos, los periódicos de más difusión de cada provincia. Durante dicho período de información pública las Consejerías de la

Junta de Castilla y León emitirán informe sobre la incidencia de las Directrices en las materias de su competencia, y las restantes Administraciones públicas y los particulares podrán presentar sus informes, alegaciones y sugerencias.

Finalizado el período de información pública, la Consejería recabará los siguientes **dictámenes**: de la Asesoría Jurídica General de la Junta de Castilla y León; del Consejo Económico y Social; de la Federación de Municipios y Provincias; así mismo se solicitará de la autoridad competente la resolución del trámite ambiental que proceda de conformidad con lo establecido en la normativa vigente.

A la vista de los informes, alegaciones y sugerencias presentadas durante el período de información pública, así como de los dictámenes, la Consejería realizará las modificaciones que procedan, y recabará **Dictamen del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León**, tras lo cual, elevará las Directrices a la Junta de Castilla y León.

En los procedimientos de revisión y modificación de las Directrices regionales, también se prevé los trámites de información pública, si bien diferirá en función de que la modificación no afecte a las Directrices Esenciales, en cuyo caso se someterá a información pública durante un mes, o si tiene por objeto la revisión o modificación pero con afección sobre las directrices esenciales, en tal supuesto se seguirán idénticos trámites de infracción pública y audiencia a los dispuestos para su aprobación.

Por su parte, los mecanismos que la legislación castellano leonesa prevé para la participación en la elaboración de sus instrumentos de ámbito subregional, son los que siguen:

- Su formulación podrá ser propuesta, además de por iniciativa de la Junta de Castilla y León, a través de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio, también por parte de las Diputaciones y Consejos Comarcales en su ámbito territorial, así como por parte de los Ayuntamientos que representen más de un cincuenta por ciento de la población y superficie del ámbito propuesto por ellos mismos.
- En la fase de tramitación, se dispondrá la apertura de un período de cuarenta y cinco días de información pública y audiencia a las Administración públicas, mediante anuncio en el Boletín Oficial de Castilla y León y en uno de los periódicos de mayor difusión del ámbito. Simultáneamente a lo anterior, se solicitará Informe de la Delegación del Gobierno, de la Diputación Provincial, del Consejo Comarcal, en su caso, y de los Municipios afectados, salvo que sean los promotores de las Directrices, cuyo resultado se entenderá favorable si no se produce resolución expresa en el plazo cuarenta y cinco días. A la vista de los anteriores, la Consejería realizará las modificaciones que procedan.
- En los procedimientos de revisión se seguirán idénticas reglas, por el contrario en los casos de modificación el período de información pública y audiencia se

reducirá a un mes.

3.2.9. La participación interadministrativa en Cataluña

La comunidad de Cataluña regula los mecanismos concretos dentro de la tramitación de los diversos instrumentos de planificación territorial.

En la formulación del Plan Territorial General se tendrán en cuenta las previsiones de la **Administración del Estado** en las materias de su competencia. El proyecto del mismo se “*se someterá a la consideración*” de las siguientes instituciones y organismos:

- La Administración del Estado, mediante la Delegación General del gobierno.
- Las entidades locales supramunicipales con finalidades generales.
- Los municipios.

En relación con los Planes Territoriales Parciales, la propuesta de la iniciativa para su formulación puede ser adoptada además de por el Departamento de Política Territorial y obras Públicas, por las entidades locales incluidas en alguno de los ámbitos definidos en el Plan Territorial General, en cuyo caso deberá ejercerse como mínimo mediante acuerdo de dos tercios de los municipios afectados y que representen dos tercios de la población del ámbito.

En la fase de elaboración se dispone que se garantice la participación de los Departamentos de la Generalidad y de las entidades locales afectadas, además se consultará a la Administración del Estado. Aunque se dispone que el proyecto del plan deba someterse a información pública, no se regula el plazo mínimo de duración de ésta.

Es el Decreto 142/2005, de 12 de julio, de aprobación del Reglamento por el que se regula el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales parciales en Cataluña³⁷⁰, el que desarrolla lo dispuesto en la Ley de Política Territorial. Como cuestiones más destacable del referido cuerpo legal, señalar:

- Se amplía la potestad para plantear la iniciativa para la formulación de los Planes Territoriales Parciales, además de al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas o a los municipios del ámbito, a las Comarcas y a los entes locales supracomarcas.
- Con carácter previo a la elaboración del documento debe realizarse un anteproyecto del plan que deberá contener un nivel de concreción adecuado para su posterior debate público. En su elaboración está prevista una fase de consulta a los Departamentos de la Generalidad, entes locales, instituciones y

³⁷⁰ DOGC núm. 4432 de 22/07/2005.

consorcios de desarrollo territorial, así como a las entidades y organizaciones vinculadas profesionalmente o socialmente al territorio. También establece el Decreto la posibilidad de “*promover debates públicos y reuniones de trabajo en que se facilite la expresión de ideas, propuestas y objetivos con relación a los planes*”.

- Elaborado el anteproyecto, el documento debe presentarse, para su conocimiento, a la Comisión de Coordinación de la Política Territorial, tras lo cual será competencia del Consejero o Consejera de Política Territorial y Obras Públicas iniciar el proceso de participación.
- El proceso de participación de los Planes Territoriales Parciales en Cataluña en su fase de elaboración, de conformidad con el artículo 10 del Decreto 142/2005, seguirán la siguiente tramitación:
 - o El anteproyecto de Plan debe someterse a la consideración de los entes locales, de los Departamentos de la Generalidad y, si procede, de la Administración del Estado, para que puedan expresar sus observaciones, sugerencias y propuestas por un período no inferior a dos meses. También debe someterse a la consideración de los órganos de consulta y asesoramiento del Gobierno de la Generalidad, de las corporaciones, asociaciones y entidades interesadas en el desarrollo del territorio y, en el caso de los planes correspondientes a sus ámbitos territoriales respectivos, del Instituto para el Desarrollo y la Promoción de L'Alt Pirineu y Aran, del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro y del Consorcio de El Camp de Tarragona y su área de influencia.
 - o Simultáneamente y con la misma finalidad, el anteproyecto debe someterse a información pública por un período no inferior a dos meses, mediante anuncio publicado en el boletín oficial correspondiente y en un periódico de circulación habitual en el ámbito territorial del Plan. El anuncio debe indicar expresamente el lugar y los medios adecuados para poder ejercer correctamente los derechos de consulta e información.
 - o Además de la participación por los medios previstos en los apartados anteriores, pueden promoverse las sesiones de explicación y de trabajo que se consideren adecuadas para la difusión y mejora del anteproyecto.
- Una vez aprobado inicialmente procederá la apertura del denominado trámite de “*Consulta, informe, audiencia e información pública*” del Proyecto del Plan, esta fase es objeto de regulación pormenorizada en el artículo 13 del Decreto 142/2005, conforme al cual:
 - o Del proyecto aprobado inicialmente debe darse audiencia a los Departamentos de la Generalitat y a los entes locales del ámbito

territorial del Plan por un período de un mes. Simultáneamente, también debe someterse a la consideración de las corporaciones, asociaciones y entidades interesadas en el desarrollo del territorio y, en el caso de los planes correspondientes a sus ámbitos, del Instituto para el Desarrollo y la Promoción de L'Alt Pirineu y Aran, del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro y del Consorcio de El Camp de Tarragona y su área de influencia, para que durante el período de un mes comuniquen lo que consideren oportuno respecto al proyecto de plan con relación a su ámbito de funciones y competencias.

- Así mismo, el proyecto aprobado inicialmente debe someterse a audiencia, si procede, de la Administración del Estado.
- De manera simultánea, el proyecto de plan debe someterse a información pública por un período de un mes, en la misma forma a la establecida en la fase de anteproyecto, a fin de que durante este plazo puedan presentarse las alegaciones que se consideren oportunas.

En la práctica, los siete Planes Territoriales Parciales aprobados hasta el momento en Cataluña, incorporan a su contenido un apartado que bajo el título “**Informe/Proceso de participación pública**” incorpora al instrumento las alegaciones, consultas e informes realizados tanto en la fase de anteproyecto del documento como en la fase de proyecto.

A modo de ejemplo, el Plan Territorial Parcial de El Camp de Tarragona aprobado definitivamente en el año 2010 incorpora el “Informe de participación pública”, integrado por el Informe sobre el proceso de información pública y participación del anteproyecto y el Informe sobre el proceso de información pública y participación del proyecto. En cada uno de los anteriores se analizan en diversos apartados las siguientes cuestiones:

- Período y procedimiento de consulta pública efectuada.
- Personas físicas y jurídicas que han presentado sugerencias /observaciones /alegaciones.
- Síntesis de las principales sugerencias /observaciones /alegaciones, clasificadas por materias, ámbitos espaciales, etc...
- Síntesis de los cambios que se proponen tanto para la normativa como para la planimetría del Plan como consecuencia del proceso de participación efectuado.

3.2.10. La concertación y participación en la comunidad de Extremadura

En el ámbito de la **concertación y participación pública en la elaboración y tramitación de los instrumentos de planificación territorial**, la legislación extremeña

en ordenación territorial, LSOTEX, contiene diversas menciones distinguiendo entre las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales.

En la fase de elaboración de las Directrices de Ordenación Territorial, la LSOTEX establece que, “*deberá asegurarse la intervención y participación de las Administraciones y entidades públicas afectadas por razón de su competencia*”, sin embargo no se concreta o especifica ni la forma en que debe asegurarse dicha intervención y participación ni los órganos concretos que deban participar en la misma.

La información pública de las Directrices Regionales tendrá lugar una vez aprobado el avance, y durante un plazo no inferior a dos meses para la formulación de sugerencias y propuestas de alternativas por parte de asociaciones, particulares y “*demás entidades públicas o privadas que no hubieran contribuido a su elaboración*”, precisa la norma, mediante inserción de anuncios en el Diario Oficial de Extremadura y en dos periódicos de amplia difusión en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Es de resaltar dos cuestiones, por una parte el hecho de que el período de información pública, conforme se dispone en la norma, tenga lugar en la fase de avance pero nada se indique sobre un ulterior nuevo proceso de sometimiento a información pública y en segundo lugar, la limitación a las entidades que no hubieran contribuido a su elaboración.

Precisamente en la actualidad las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura se encuentran en fase de elaboración, en el marco del cual se ha acordado recientemente un **Convenio de Colaboración entre la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo de la Junta de Extremadura y la Universidad de Extremadura** para “*el apoyo científico y la formulación de propuestas estratégicas en la elaboración de las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura*”, tal y como se hace público mediante anuncio publicado en el Diario Oficial de Extremadura³⁷¹.

Más precisa es la norma en la fase de formulación y tramitación de los Planes Territoriales, que concreta en diversos momentos la participación interadministrativa y la información pública de los mismos. En primer lugar se requiere que con anterioridad a la elevación de la propuesta del Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística de la Junta de Extremadura para acordar la formulación del instrumento territorial, el Consejero debe dar audiencia a las Corporaciones Locales cuyo territorio quede comprendido en el ámbito territorial del Plan.

También se prevé, al igual que en las Directrices de Ordenación Territorial, que en el procedimiento de elaboración se cuente con la colaboración y participación de las Administraciones Públicas, en particular las locales, y las demás entidades Públicas

³⁷¹ Diario Oficial de Extremadura núm. 110 de 10 de junio de 2015.

afectadas por razón del territorio o de la competencia. Por el contrario, la información pública tiene lugar, una vez aprobado inicialmente, por plazo no inferior a dos meses, a efectos de formulación de sugerencias, propuestas de alternativas y, en su caso, exposición de objeciones y reclamaciones por parte de asociaciones, particulares y demás entidades públicas y privadas que no hubieran contribuido a su elaboración. Igualmente se dará publicada mediante la inserción de anuncios en el Diario Oficial de Extremadura y en dos periódicos de amplia difusión regional.

Dentro de los últimos instrumentos de ámbito subregional sometidos a información pública en la comunidad de Extremadura, se encuentra la información pública de la aprobación inicial de Plan Territorial del Valle del Jerte, publicada en el Diario Oficial de Extremadura el día 3 de julio de 2015³⁷², durante un plazo de dos meses. Conforme indica expresamente el anuncio publicado, para la exposición pública del documento, que no se encuentra disponible para su consulta en la página web de la Consejería, se expone la “...documentación del Plan junto con el Informe de Sostenibilidad Ambiental durante dicho periodo de dos meses, den horario de oficina, de lunes a viernes, desde las 8 a las 14 horas, en las dependencias de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo”. En idéntico sentido se procede a dar cumplimiento al trámite de información pública en fase de aprobación inicial del Plan Territorial de La Siberia, mediante anuncio en el Diario Oficial de Extremadura de fecha 10 de junio de 2015³⁷³.

3.2.11. La coordinación y cooperación interadministrativa en Galicia

La Ley de Ordenación del Territorio de Galicia, LOTG, adelanta en su Exposición de Motivos una clara vocación de establecer un marco territorial flexible sobre la base de los principios de coordinación y cooperación, así indica que la consecución de los objetivos que se propone justifica la elaboración de una normativa propia de la Comunidad Autónoma gallega que, basada en los principios de coordinación, cooperación interadministrativa, racionalidad y planificación, configure los instrumentos ordenadores que permitan obtener un marco territorial global y flexible, en el que se establezcan las referencias básicas, las pautas espaciales para el desarrollo económico y social, los criterios y mecanismos que posibiliten la armonización de los distintos elementos que conforman el territorio y la coordinación entre los distintos poderes y agentes económicos y sociales implicados. Y todo ello presidido por una idea central: la coordinación administrativa.

³⁷² DOE núm. 127.

³⁷³ DOE núm. 110.

Con la finalidad de integrar el conjunto de acciones procedentes de los distintos niveles de gobierno que actúan sobre un mismo territorio, se regulan los **Programas Coordinados de Actuación**, destinados a la consecución de la coordinación y racionalidad presupuestaria y temporal, estableciendo prioridades y plazos para la realización de actuaciones concretas de inversión, así como las bases para los convenios de colaboración u otros mecanismos de concertación que permitan al instrumento ser referencia obligada para las distintas Administraciones intervinientes. Asimismo, se conciben como un instrumento complementario de los planes territoriales integrados, a fin de asegurar la coordinación de las actuaciones no contempladas, inicialmente, en los mismos.

Sin embargo, no se establecen concretos mecanismos o una regulación pormenorizada a efectos de su consecución.

En el ámbito de la **participación**, se establece entre los objetivos fundamentales a cuya consecución estarán destinados los instrumentos de ordenación territorial previstos en la legislación gallega, la *“regulación de la participación de la sociedad en el proceso de ordenación territorial para conseguir que ésta sea auténticamente democrática y responda a las aspiraciones y necesidades de la población”*.

De manera similar a otras legislaciones, se contemplan genéricas formas de intervención en la fase de elaboración y tramitación de los instrumentos de planificación territorial, distinguiendo entre el instrumento de ámbito regional y los subregionales.

En relación con las Directrices de Ordenación del Territorio, se prevé que para la preparación del documento de avance, las Consellerías con competencias de proyección territorial formulan las previsiones y determinaciones que les correspondan respecto a los contenidos sectoriales de las Directrices a los efectos de su integración efectiva en el avance. Dicha formulación se hará en el plazo de tres meses, a contar desde su petición por el Departamento director del procedimiento.

Con la misma finalidad, se recabará de la Administración del Estado y de las Administraciones Locales **informe** sobre sus propias previsiones en las materias de su competencia, que evacuarán en idéntico plazo.

Además, para la elaboración del avance de las Directrices, la Consellería directora del procedimiento recabará de los órganos y entidades anteriores cuantos datos e informes sean necesarios para la más correcta redacción de dicho documento, que habrán de ser aportados en el plazo de dos meses a partir del momento en que sean solicitados. Asimismo, dichos órganos y entidades podrán aportar cuantas informaciones y sugerencias estimen convenientes para los mismos fines.

Una vez concluido el documento de avance de las Directrices será remitido, con los informes evacuados, nuevamente a la Administración del Estado, las

Administraciones locales y las Consellerías con competencias con incidencia territorial, así como a las entidades públicas y privadas que se estimen interesadas, para que en el plazo de tres meses aporten cuantas observaciones, propuestas y alternativas estimen oportunas.

El acuerdo de aprobación inicial de las Directrices, será publicado en el «*Diario Oficial de Galicia*», en el «*Boletín Oficial del Estado*» y al menos, en dos periódicos de los de mayor circulación en la Comunidad Autónoma, y su texto íntegro será remitido a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma y a las Diputaciones Provinciales, así como a los Ayuntamientos. Desde el momento de la publicación del acuerdo de aprobación inicial en el «*Diario Oficial de Galicia*» quedará abierto un plazo de audiencia de dos meses, dentro del cual las distintas administraciones y entidades públicas y privadas podrán exponer cuantas observaciones y sugerencias estimen convenientes al documento.

Las modificaciones de las Directrices de Ordenación del Territorio que no supongan revisión general o sustancial de tal instrumento tendrán lugar mediante el procedimiento que al efecto establezca el Consello de la Xunta, pero conservará los trámites establecidos para la aprobación inicial y definitiva, pudiéndose reducir los plazos previstos para los mismos.

En la tramitación de los Planes Territoriales Integrados, destacan tres momentos a los efectos que se analizan: el acuerdo de iniciación del procedimiento de estos instrumentos que habrá de ser publicado en el «*Diario Oficial de Galicia*» y, al menos, en dos periódicos de los de mayor circulación en la Comunidad Autónoma, y deberá ser notificado, además, a los Ayuntamientos afectados y a la Diputación Provincial respectiva; una vez redactado el documento y antes de su aprobación inicial, momento en que deberá someterse a informe de las Corporaciones Locales y de las entidades supramunicipales con incidencia en el área, para que lo evacuen en un plazo de dos meses; tras el acuerdo de aprobación inicial que se adoptará la apertura del trámite de información pública por un período de dos meses, y se solicitará informe de la Delegación del Gobierno, para que lo evacue en idéntico plazo.

Por su parte, se dispone que para el caso de que a la vista del resultado de la información pública y de los informes evacuados hubieran de introducirse modificaciones sustanciales en relación con el documento inicialmente aprobados, se podrá disponer de un nuevo periodo de información y consulta con igual duración al previsto para la fase de aprobación inicial.

Como novedad, la legislación gallega, incorporó mediante la Disposición Final 1.1. de la Ley 4/2012, de 12 de abril, por la que se modifica la LOTG, un **particular procedimiento para la aprobación de los Planes Territoriales Integrados de ámbito metropolitano**, donde la protagonista tanto en su formulación como tramitación es la

Asamblea Metropolitana, que viene casi a sustituir en las funciones que le competen en la tramitación del instrumento a la Consejería competente en materia de ordenación territorial. La iniciación del procedimiento de elaboración corresponde a la Asamblea Metropolitana³⁷⁴, debiéndose notificar a los Ayuntamientos afectados y a la Diputación Provincial respectiva. En su regulación, se establece que se establecerá un procedimiento de colaboración con la Consejería para garantizar su coherencia territorial con el sistema de planificación de las Directrices. Con carácter previo a su aprobación inicial, lo que compete igualmente a la Asamblea Metropolitana, se someterá a informe de las Corporaciones Locales del ámbito metropolitano que lo emitirán en un plazo de dos meses y se solicitarán de las Administraciones Públicas competentes los informes sectoriales que resulten necesarios, que deberán ser emitidos en el plazo máximo de un mes, salvo que en la legislación sectorial señale otro plazo. Una vez el expediente se halle completo, será remitido al titular de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio para su informe, que será preceptivo y vinculante, y que deberá emitirlo en un plazo de dos meses, versando únicamente sobre el exacto cumplimiento de los trámites y sobre la adecuación del Plan a las Directrices y a los demás Planes Territoriales Integrados que afecten total o parcialmente a su territorio. Acordada la aprobación inicial del documento, se adoptará la apertura del trámite de información pública por un periodo de dos meses y se solicitará informe de la Delegación del Gobierno. Al igual que en los Planes Territoriales Integrados, cuando de las alegaciones formuladas o de los informes emitidos deban introducirse modificaciones sustanciales en el documento inicialmente aprobados, se podrá disponer de un nuevo período de información pública y consulta, con igual plazo al dispuesto para la fase de aprobación inicial.

3.2.12. La colaboración administrativa en La Rioja

³⁷⁴ La Asamblea Metropolitana es el órgano creado por la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo, como órgano de máxima representación política de las ciudadanas y de los ciudadanos en el gobierno metropolitano. Este órgano estará formado, conforme al artículo 5 del indicado cuerpo legal, por la persona que ocupa la presidencia y por los representantes asignados por cada ayuntamiento que se denominarán concejales o concejales metropolitanos.

El número de representantes designados por cada Ayuntamiento del área metropolitana, se realiza conforme a la siguiente proporción:

- Municipios con población inferior a 10.000 habitantes: 1 representante.
- Municipios con población entre 10.000 y 15.000 habitantes: 2 representantes.
- Municipios con población entre 15.001 y 20.000 habitantes: 3 representantes.
- Municipios con población entre 20.001 y 50.000 habitantes: 4 representantes.
- Municipios con población entre 50.001 y 100.000 habitantes: 5 representantes.
- Municipios con población entre 100.001 y 200.000 habitantes: 10 representantes.
- Municipios con más de 200.000 habitantes: 14 representantes, y uno más por cada 25.000 habitantes o fracción por encima de los 50.000.

La **colaboración interadministrativa** es objeto de regulación en el artículo 8 de la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, LOTUR, aunque centrada en el ámbito de la propia administración autonómica y sus relaciones interdepartamentales, así como con la administración local. Con carácter general, el referido precepto indica que las relaciones entre las Administraciones públicas de La Rioja con competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo deberán basarse en los principios de lealtad institucional, coordinación, asistencia e intercambio de información, con respeto de los respectivos ámbitos competenciales.

Se dispone asimismo que, con anterioridad a la aprobación definitiva de los instrumentos de Ordenación del Territorio y Urbanismo *podrán* crearse, **Comisiones de Trabajo** compuestas por la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los Ayuntamientos interesados, otras Administraciones Públicas con competencias sobre el territorio a que afecte la actuación, así como, en su caso, por el equipo redactor. Los acuerdos a que se llegue en esas Comisiones de Trabajo quedarán reflejados en los proyectos de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a efectos de su sometimiento al órgano competente para su aprobación en las distintas fases del procedimiento.

En relación con la fase de información pública de los instrumentos, durante la formulación y tramitación de la Estrategia Territorial de La Rioja se dispone que, con carácter previo a la iniciación del procedimiento de elaboración de la Estrategia Territorial de La Rioja, el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio, podrá acordar el sometimiento a información pública por plazo de un mes, de un documento de avance, preparatorio de la redacción del documento, que contenga sus líneas esenciales y permita debatir sus criterios, objetivos y soluciones generales. Igualmente, se dispone que, durante la elaboración del proyecto de Estrategia Territorial de La Rioja, se recabará de las Administraciones públicas, instituciones y entidades que se estime conveniente, datos e informes sobre las materias de su competencia o interés.

Por último, una vez redactado el documento de la Estrategia Territorial, éste será sometido a información pública, también a efectos de la evaluación ambiental estratégica, por un plazo no inferior a tres meses. Simultáneamente, y con los mismos efectos, se dará audiencia a las Entidades Locales y demás Administraciones públicas con competencias específicas en el área territorial afectada, así como a los agentes sociales.

En el ámbito de las Directrices de Actuación Territorial también se concreta un doble momento de sometimiento a información pública: un mes, el documento de avance, preparatorio de la redacción del proyecto que contenga sus líneas esenciales y permita debatir sus criterios, objetivos y soluciones generales y un segundo momento

que tiene lugar tras la finalización de su redacción y una vez haya alcanzado la aprobación inicial, lo que se publicará en el Boletín Oficial de La Rioja, abriéndose un periodo de información pública, a efectos sustantivos y ambientales, por un plazo mínimo de dos meses, con audiencia simultánea a las Entidades Locales y demás Administraciones públicas con competencias específicas en el área territorial del instrumento.

3.2.13. La concertación interadministrativa y social en la comunidad de Madrid

La comunidad de Madrid dedica en su Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, LPTSUM, especial atención a la **concertación interadministrativa y social**, dedicando su Título II “*Concertación en la gestión de los intereses públicos con relevancia territorial*”, a la materia.

La concertación interadministrativa tiene por objeto, conforme a la legislación madrileña en la materia, las siguientes cuestiones concretas:

- Asegurar la correcta valoración y ponderación de todos los intereses públicos implicados en la definición y ejecución de la ordenación del territorio y del urbanismo mediante la activa participación de las Administraciones territoriales responsables.
- Integrar y compatibilizar en la Ordenación del Territorio y el Urbanismo los requerimientos de cualesquiera intereses públicos con relevancia territorial, gestionados por las Administraciones municipal y autonómica.
- Promover la colaboración interadministrativa en el ejercicio de las competencias referidas al uso del suelo y de los recursos naturales.
- Favorecer la solución acordada de los conflictos interadministrativos que se produzcan en el desarrollo de la acción territorial y de la actividad urbanística.

Además se amplía su ámbito objetivo, indicando que además de los procedimientos y mecanismos previstos expresamente en la ley, para el logro de la concertación se posibilita la utilización de cualesquiera otros procedimientos de colaboración y cooperación interadministrativos admitidos por la ley en supuestos y para finalidades distintos a los previstos en el artículo siguiente.

Se distingue a efectos de concertación, las relaciones entre la Comunidad de Madrid con los Municipios, indicándose que promoverán, en el ejercicio de sus respectivas competencias, la concertación de sus respectivas actividades de ordenación territorial y urbanística y la concertación interadministrativa con la Administración General del Estado a cuyo fin la Comunidad de Madrid invitará a aquélla a participar en la concertación interadministrativa, cuando considere que su esfera competencial pueda llegar a verse afectada.

En su redacción original, la ley disponía la creación de un órgano específico para el logro de la colaboración y concertación interadministrativa entre la Comunidad de Madrid y los Municipios, la **Comisión de Concertación de la Acción Territorial**, al que específicamente se le encomendaba la resolución de las diferencias y conflictos suscitados con ocasión de la gestión de las actividades de ordenación territorial y urbanística. Sin embargo todo el articulado relativo a la regulación de dicho órgano fue derogado por la Disposición Derogatoria Única, apartado h) de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre.

Por su parte, la concertación social, tal y como es enunciada en la ley, tiene por objeto asegurar la consideración y adecuada valoración por las políticas públicas correspondientes de las necesidades y aspiraciones de los sectores de la vida económico-social más relacionados con la Ordenación del Territorio y el Urbanismo. Se cumple mediante la información de dichos sectores sobre las líneas básicas de las referidas políticas y la participación activa de aquéllos, en su formulación y evolución.

Para el cumplimiento de los objetivos de concertación social fue creado, como órgano regional, el **Consejo de Política Territorial**³⁷⁵, al que se le encomendaba conocer de cuantos estudios, programas, directrices, estrategias o, en general, líneas de actuación establezcan las Administraciones públicas de la Comunidad de Madrid y los Municipios en las materias de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y, en general, racional utilización de los recursos naturales. Sin embargo, al igual se indicaba con la Comisión de Concertación de la Acción Territorial, este órgano fue eliminado por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre.

Por otro lado, los mecanismos que a fin de garantizar la **participación y concertación en la elaboración y tramitación del Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid**, dispone la LPTSUM, son los que siguen:

- Decidida la formulación del Plan Regional de Estrategia Territorial se elaborará un **Documento de Bases**, que tras ser debatido y aprobado por la Asamblea de

³⁷⁵ El Consejo de Política Territorial estaba compuesto, bajo la presidencia del Consejero competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, por representantes de:

- La Administración de la Comunidad Autónoma.
Los Municipios.
- Las organizaciones empresariales y sindicales.
- Las Universidades.
- Las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales y económicos.
- Las Asociaciones de vecinos y consumidores.
- Las Asociaciones para la defensa de valores y bienes relacionados con la protección de la naturaleza, el medio ambiente natural y urbano y el patrimonio histórico.
- Las Organizaciones no gubernamentales cuya actividad se relacione con la política territorial.
- Personas del mundo académico, cultural y profesional de relevante prestigio en la materia.

Madrid, se someterá por parte de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo a la participación que “*fuera procedente*” de las restantes Consejerías, de la Agencia del Medio Ambiente, de los Municipios y de la Administración general del Estado, así como de las personas, entidades y organizaciones sociales que por su especialización, importancia o relevancia sean expresamente invitadas a tal fin.

- El **proyecto del Plan**, una vez elaborado, será sometido por el Consejero competente en materia de Ordenación del Territorio a la Comisión de Urbanismo para su aprobación inicial. Este acuerdo deberá ser publicado en el «*Boletín Oficial del Estado*», en el «*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*» y, al menos, en uno de los periódicos de mayor difusión en ésta, con indicación expresa del sometimiento del proyecto a información pública por plazo no inferior a dos meses, así como, por igual plazo, a trámite de audiencia, que podrá ser simultáneo al anterior, de las instituciones, corporaciones, entidades y organismos enumerados en el punto anterior.

3.2.14. La coordinación interadministrativa en la comunidad de Murcia

Para la consecución de la **coordinación interadministrativa**, una de las finalidades que se enuncia dentro de la actividad administrativa en materia de Ordenación del Territorio en la legislación territorial de la Región de Murcia, LOTUM, es la creación de dos órganos específicos: la Comisión de Coordinación de Política Territorial y el Consejo Asesor de Política Territorial.

La **Comisión de Coordinación de Política Territorial** es el órgano regional, de carácter consultivo, que asegura la colaboración y coordinación interadministrativa en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo y asegura la participación en la elaboración y el seguimiento de los instrumentos de ordenación territorial. Este órgano, presidido o copresidido por el Consejero o Consejeros que ostenten las competencias en Ordenación del Territorio y Urbanismo, y estará formado por representantes de todas las Consejerías, de la Federación de Municipios de la Región de Murcia y de la Administración del Estado³⁷⁶.

³⁷⁶ Entre las funciones que se le encomiendan a la Comisión de Coordinación de Política Territorial, y que son enumeradas en el apartado 3 del artículo 15 de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, se encuentran:

- a) Informar la revisión del planeamiento general, su adaptación a la ley y a los instrumentos de ordenación territorial, así como las modificaciones de los mismos cuya aprobación corresponda a la Administración regional.

Por su parte, el **Consejo Asesor de Política Territorial** es el órgano regional de carácter participativo y deliberante para lograr la concertación en materia de Ordenación del Territorio, Ordenación del Litoral y Urbanismo, a tal fin se le encomienda el conocimiento de los estudios, programas, planes, directrices y, en general, las líneas de actuación que establezcan las Administraciones públicas en materia de política territorial y que sean sometidas a su consideración para la formulación de propuestas o informes. Aunque no se concreta la composición de este órgano, la LOTUM señala que deberá asegurar la participación de las Administraciones públicas, agentes empresariales y profesionales y expertos de relevante prestigio en la materia.

Según noticia publicada a fecha de noviembre de 2015, en la actualidad ya se han iniciado los trámites para la constitución del Consejo Asesor de Política Territorial de la Región de Murcia³⁷⁷.

Resulta ilustrativo que en la propia definición conceptual que la LOTUM realiza de las Directrices de Ordenación Territorial, se indique que tienen por finalidad la regulación de las actividades y la coordinación de políticas urbanísticas y sectoriales con incidencia territorial, casi con idéntico tenor literal se enuncia entre las funciones de los Planes de Ordenación Territorial, la ordenación integrada de ámbitos subregionales, comarcales o supramunicipales, mediante la coordinación de las políticas sectoriales y urbanísticas de interés regional, para un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio y la ejecución de infraestructuras generales³⁷⁸.

-
- b) Informar los planes y actuaciones con incidencia territorial, así como los instrumentos estratégicos, de ordenación del territorio y del litoral previstos en la presente ley.
 - c) Conocer e informar sobre criterios básicos para la conformación y difusión del Sistema Territorial de Referencia y aportar la información necesaria para su elaboración.
 - d) Participar en la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial, aportando cuantos informes y medios técnicos resulten necesarios, a petición del órgano u órganos encargados de su elaboración.
 - e) Informar sobre proyectos de normativa urbanística y de ordenación territorial.
 - f) Emitir informes o cualesquiera otras funciones consultivas que pudiera encomendarle el Consejo de Gobierno, en materia de urbanismo y ordenación territorial.

³⁷⁷ Información obtenida de: <http://www.murcia.com/region/noticias/2015/11/06-fomento-inicia-los-tramites-para-constituir-el-consejo-asesor-de-politica-territorial-de-la-region-de-murcia.asp>

A fecha de cierre del trabajo, 30/11/2016, no consta publicación oficial relativa a la creación de este órgano, únicamente referencias a su futura constitución.

³⁷⁸ Además, y en aras de la consecución de la coordinación con el planeamiento municipal, se dispone en el artículo 26 de la LOTUM, que entre las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial, éstos podrán señalar:

- Los criterios básicos de actuación urbanística en orden a un desarrollo urbanístico racional coherente con el modelo de ocupación y usos del territorio.

En el ámbito de la participación y concertación en la fase de elaboración y tramitación de los instrumentos de planificación territorial se dispone, con carácter general, que en la elaboración de todos los instrumentos de planificación territorial previstos, que compete a la Consejería en la que radiquen las competencias en las materias objeto de regulación, debe realizarse en coordinación con la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio, con los restantes Departamentos de la Administración General y con otras Administraciones Públicas interesadas. La participación interadministrativa también se trata de concertar en vía de tramitación de los instrumentos, mediante el previo informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial a la aprobación inicial de los instrumentos, y la audiencia al Consejo Asesor de Política Territorial que deberá ser oído con anterioridad a su aprobación definitiva.

En relación con la información pública, la legislación murciana sintetiza la forma de llevarse a cabo para todos sus instrumentos, regulando de manera precisa una práctica que ya viene siendo habitual por muchas Administraciones con la incorporación y adopción de los mecanismos propios de la “*Administración electrónica*”, pero que en esta comunidad adquiere rango legal, así prevé que la publicación de la apertura de la fase de información pública se realizará mediante anuncios en el Boletín Oficial de la Región de Murcia y en la sede electrónica del órgano que la haya acordado, debiendo dicho anuncio contener una dirección electrónica en la que se pueda consultar el contenido íntegro del plan. Por su parte, también se dispone que el contenido íntegro del instrumento se publique para su consulta en el geoportal del Sistema Territorial de Referencia de la Región de Murcia.

Por último, se regulan dos momentos en que preceptivamente los instrumentos de planificación territorial deberán someterse a información pública y audiencia:

- En la fase de Avance y una vez los trabajos hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo que permita formular un documento con los criterios, objetivos y soluciones generales. La duración de dicho trámite será de un mes, durante el cual se podrán presentar alternativas y sugerencias. Junto con el avance se formulará y expondrá al público la documentación necesaria para iniciar el

-
- Los criterios urbanísticos básicos de localización y dimensionamiento de áreas industriales, usos terciarios, dotaciones y distribución de actividades.
 - Densidades e intensidades de referencia, conformes con los objetivos de ordenación territorial y las políticas espaciales señaladas.
 - Estimación de reservas de suelo con destino a promoción pública de suelo industrial y del necesario para el desarrollo de la política regional de vivienda.
 - Determinaciones y criterios tendentes a evitar desequilibrios funcionales en las zonas limítrofes de los municipios.
 - Criterios de homogeneización de los suelos no urbanizables de interés y criterios generales para su uso y protección.

trámite ambiental. Simultáneamente, se realizará el trámite de consultas previsto en la legislación ambiental y se solicitarán los informes que, de acuerdo con lo establecido en la legislación, procedan.

- Una vez se proceda a la aprobación inicial, y previo informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial, momento en que se someterá a un trámite de información pública de dos meses de duración como mínimo la documentación del instrumento, el estudio ambiental estratégico y el resto de instrumentos complementarios precisos. Simultáneamente, se someterá al trámite de consultas previsto en la legislación ambiental, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales y los que se juzguen necesarios, así como a la dirección general competente en materia de urbanismo, otorgando un trámite de audiencia a los ayuntamientos afectados. Los informes y las consultas habrán de evacuarse en el plazo de dos meses, cuando no esté fijado un plazo expreso mayor en la legislación sectorial de aplicación.

Es de reseñar que, expresamente se indica en LOTUM, la necesidad de realizar **informe de las alegaciones** presentada y de los informes emitidos.

A los dos trámites anteriores preceptivos, podrá añadirse un tercer trámite de información pública, en aquellos supuestos en que las modificaciones realizadas en el documento aprobado provisionalmente contengan modificación que supongan un cambio sustancial respecto al instrumento aprobado inicialmente. La propia LOTUM, concreta que debe entenderse por cambio sustancial, refiriéndose a la alteración del modelo de desarrollo urbano y territorial pero no las alteraciones puntuales de los elementos integrantes del mismo. Aunque no se especifica la duración que deba tener, sí se prevé la posibilidad de una información pública parcial en este momento procedimental, que podrá tener lugar en cuanto a las modificaciones introducidas en el acuerdo de aprobación provisional para las áreas que se delimiten.

3.2.15. La coordinación y cooperación en Navarra

En materia de coordinación en las relaciones interadministrativas, la Comunidad Foral de Navarra establece como principio general que las relaciones entre las Administraciones Públicas de Navarra en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo deberán basarse en los principios de lealtad institucional, de coordinación, de asistencia, y de intercambio de información mutua, con respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

También, con carácter general, se enuncia la necesidad de coordinación de competencias señalando conjuntamente que tanto las competencias en materia de

Ordenación del Territorio como Urbanismo se ejercerán en coordinación con las atribuidas para la gestión de otros intereses públicos en cuyo desarrollo se requiera ordenar, transformar, conservar o controlar el uso del suelo, correspondiendo a los instrumentos de ordenación del territorio y al planeamiento urbanístico, permitir y facilitar la ejecución de tales actuaciones.

En materia de cooperación interadministrativa, si bien por el carácter conjunto de la ley navarra que conjuntamente regula las competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, LOTUNA, se centra más en fortalecer asegurar la cooperación en estos ámbitos competenciales. A tal fin, se establece el deber de cooperación y de intercambio de información, indicando que las Administraciones Públicas de Navarra con competencias de ordenación territorial y urbanística se prestarán la cooperación y asistencia activa que pudieran precisar para el eficaz ejercicio de sus competencias. Además, se trata de fortalecerlo, indicando que, sin perjuicio de las potestades para recabar información y de los deberes de prestar información establecidos en la legislación de régimen de las Administraciones públicas y en la legislación de régimen local, se establecen un conjunto de deberes de intercambio de información en materia de ordenación del territorio y urbanismo, entre los que expresamente se establecen:

- La Administración de la Comunidad Foral notificará sus acuerdos a las demás Administraciones públicas afectadas, en el plazo de 10 días desde su adopción.
- Los Municipios remitirán al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda un ejemplar de cuantos instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos aprueben definitivamente, conforme se determine reglamentariamente.
- Los Municipios colaborarán con la Administración de la Comunidad Foral para el cumplimiento de las obligaciones sobre publicidad del planeamiento, establecidas en el artículo 81.3 de la Ley Foral³⁷⁹ y aportarán a su requerimiento los datos e informaciones necesarias. Asimismo la Administración de la Comunidad Foral facilitará a los Municipios cuantas informaciones haya podido recabar en cumplimiento de las citadas obligaciones.

A nivel instrumental, entre los objetivos que la LOTUNA señala a la Estrategia Territorial de Navarra se incluyen los de **coordinación y cooperación con las regiones del entorno geopolítico próximo** y con las pertenecientes a los mismos organismos

³⁷⁹ El indicado precepto crea el **Registro de Planeamiento**, en el que se centralizan los instrumentos de ordenación del territorio y planes urbanísticos aprobados definitivamente por la Administración la Comunidad Foral de Navarra y por los Municipios.

comunes de ámbito europeo, junto al de cooperación con y entre las entidades locales, los organismos representativos de las mismas y las entidades representativas de intereses económicos, sociales, vecinales y sectoriales para diseñar políticas de carácter sectorial en interés común.

En el ámbito organizativo, la LOTUNA en materia de ordenación territorial regula dos órganos, cuyos cometidos son el fomento y la consecución de la coordinación y participación en materia de Ordenación del Territorio, estos órganos son la Comisión de Ordenación del Territorio y el Consejo Social de Política Territorial.

La **Comisión de Ordenación del Territorio** es el órgano consultivo y de coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia de Ordenación del Territorio. Este órgano, presidido por el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, estará además integrado por los representantes de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que se designen, cuatro representantes de los Ayuntamientos de Navarra a propuesta de la Federación Navarra de Municipios y Concejos. Igualmente, podrán formar parte de ella un representante de la Administración del Estado y los representantes de aquellas organizaciones y asociaciones que reglamentariamente se determinen. Entre sus funciones destaca la de informar todos los instrumentos de planificación territorial previstos en la comunidad de Navarra³⁸⁰.

Por su parte, el **Consejo Social de Política Territorial** es el órgano de la Comunidad Foral, de carácter participativo y deliberante, en materias relacionadas con el territorio. Este órgano, cuya composición la LOTUNA remite a un ulterior Decreto, debe en cualquier caso asegurar la participación de los agentes sociales y económicos, las entidades locales, los Colegios Profesionales, y de expertos de relevante prestigio en la materia. La función que se le encomienda es el conocimiento de las líneas de actuación que establezca la Administración de la Comunidad Foral en materia de política territorial, para lo que emitirá informes preceptivos y no vinculantes sobre las

³⁸⁰ El artículo 14 en su apartado 3 de la LOTUNA, enumera las funciones de la Comisión de Ordenación del Territorio:

- a) Informar la Estrategia Territorial de Navarra.
- b) Informar los Planes de Ordenación Territorial.
- c) Informar los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal y, asimismo, la incidencia supramunicipal de dichos Planes y Proyectos previamente a su declaración.
- d) Informar los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio de forma previa a su aprobación.
- e) Emitir informe, de carácter consultivo y no vinculante, en los supuestos en que sea requerido para ello por el Gobierno de Navarra o por el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.
- f) El ejercicio de cuantas competencias se le otorguen legalmente.

disposiciones de carácter general reguladoras de la ordenación del territorio, sobre la Estrategia Territorial de Navarra, sobre los Planes de Ordenación Territorial y sobre los Planes de Acción Territorial. Para posibilitar su función y su puesta al día, se establece que con carácter anual deberá presentar el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, al Consejo una Memoria sobre las actividades de la ordenación del territorio en la Comunidad Foral de Navarra.

El Decreto 166/2004, de 5 de abril, por el que se regula el **Consejo Social de Política Territorial de Navarra**³⁸¹, es el que en cumplimiento del mandato legal desarrolla la regulación del referido órgano. Las funciones concretas que se le atribuyen, conforme enumera en su artículo 4, son:

- Conocer acerca de las líneas de actuación que establezca la Administración de la Comunidad Foral en materia de política territorial.
- Elaborar informes de carácter preceptivo y no vinculante sobre las disposiciones de carácter general reguladoras de la ordenación del territorio, la Estrategia Territorial de Navarra, los Planes de Ordenación Territorial y los Planes Directores de Acción Territorial.
- Formular propuestas al Gobierno de Navarra, a las entidades locales y a los agentes económicos, sociales e institucionales en materias relacionadas con el territorio.
- Informar acerca de los asuntos relacionados con el territorio que se sometan a su consulta.
- Elaborar estudios e informes sobre cuestiones sociales, económicas o ambientales de interés para el desarrollo territorial de Navarra.
- Servir de cauce permanente de diálogo y encuentro entre los interlocutores sociales, haciendo posibles escenarios de consenso y acuerdo para abordar problemas de interés común.

Por su parte, también se contiene en el artículo 5 del indicado Decreto 166/2004, la concreta composición del Consejo Social de Política Territorial de Navarra, que estará integrado por representantes institucionales pero también representantes de organizaciones sociales y económicas³⁸².

³⁸¹ Publicado en el BON núm. 49 de 23 de abril de 2004.

³⁸² El Consejo Social de Política Territorial de Navarra, está integrado por los siguientes miembros:

- El Vicepresidente del Gobierno de Navarra, que ejercerá la presidencia del Consejo Social de Política Territorial.
- El Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, que ejercerá la vicepresidencia del Consejo Social de Política Territorial.
- Vocales:

En relación con la **participación en los procedimientos de elaboración y tramitación de los instrumentos de planificación territorial**, ésta se regula en función del instrumento concreto. En el caso de la Estrategia Territorial de Navarra, se dispone en primer lugar que con carácter previo a la elaboración, que se encomienda al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda en colaboración con los demás Departamentos del Gobierno de Navarra, se realizará un proceso de participación social sobre el modelo de desarrollo territorial elegido por la Estrategia. En segundo lugar, se prevé un proceso de información pública y audiencia a las entidades locales de la Comunidad Foral, las Mancomunidades y asociaciones o federaciones de municipios y concejos del proyecto de Estrategia Territorial, por plazo

-
- Dos vocales designados por la Comisión Parlamentaria de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente.
 - El Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.
 - El Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
 - El Consejero de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo.
 - El Director General de Ordenación del Territorio y Vivienda.
 - Un vocal representante de la Administración del Estado.
 - El Presidente de la Federación Navarra de Municipios y Concejos.
 - Cuatro vocales representantes de los consorcios y asociaciones de desarrollo de zonas de Navarra, designados por dichas entidades, a razón de un representante por cada uno de las cuatro que cuenten con mayor población total dentro de los términos municipales administrados por los Ayuntamientos participantes en las mismas.
 - El Presidente de la Confederación de Empresarios de Navarra.
 - Dos representantes de las organizaciones sindicales, uno por cada una de las dos con mayor representatividad en Navarra.
 - Dos vocales representantes de Colegios y Asociaciones Profesionales, designados por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda entre los candidatos propuestos por dichas entidades.
 - Un vocal designado por el Consejo Navarro de Medio Ambiente, de entre sus miembros representantes de las organizaciones o asociaciones de protección, defensa y estudio de la naturaleza.
 - Un vocal designado por el Consejo Navarro de Cultura, de entre los miembros que no representen a ninguna Administración Pública y estén especializados en el área del patrimonio histórico, artístico, arqueológico y etnográfico.
 - Un vocal designado por el Consejo Navarro de Turismo, de entre los miembros que no representen a ninguna Administración Pública.
 - Un vocal designado por la Universidad Pública de Navarra, especializado en materia de ordenación del territorio.
 - Un vocal designado por la Universidad de Navarra, especializado en materia de ordenación del territorio.
 - Dos expertos de reconocido prestigio en las materias propias de la actividad del Consejo, designados por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.
 - Vocal Secretario, con voz y sin voto: el Director del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

de al menos dos meses. Por último, y con carácter previo a su aprobación, el proyecto de Estrategia será informado por la Comisión de Ordenación del Territorio y el Consejo Social de Política Territorial.

La comunidad de Navarra prevé que la **propuesta de elaboración del Plan de Ordenación Territorial pueda ser de oficio o a propuesta de los Ayuntamientos interesados**. En relación con la información pública, se dispone que tanto la fase de avance como de proyecto se sometan a la misma, mediante anuncio en el Boletín Oficial de Navarra y audiencia a las entidades locales incluidas en su ámbito, por plazo mínimo de un mes. La participación en la elaboración del documento se trata de concertar mediante diversos mecanismos:

- Emisión de informes sobre el avance y el proyecto, así como sobre las alegaciones y sugerencias presentadas por una Comisión de Seguimiento designada y presidida por el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, en la que tendrán participación representantes de la Administración de la Comunidad Foral, de las entidades locales y de los sectores económico y social del ámbito propuesto. En el caso de los representantes de las entidades locales, serán nombrados por las propias entidades locales.
- Emisión de informe del proyecto por la Comisión de Ordenación del Territorio de Navarra y por el Consejo Social de Política Territorial.

3.2.16. La coordinación en la comunidad de País Vasco

La coordinación es objeto de tratamiento independiente en el Título IV de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco, LOTPV, a tal fin como adelanta la norma en su Exposición de Motivos, este Título se refiere a los órganos interinstitucionales de la Ordenación del Territorio de Euskadi. De un lado, se afirma el importante papel que corresponderá desarrollar a la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, como organismo del que forman parte representantes de todas las Administraciones Públicas, y que posibilitará la imprescindible cooperación y coordinación de todas ellas para el cumplimiento efectivo en esta materia de los principios constitucionales derivados del complejo estado de las Autonomías. De otro lado, la creación del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco supone la correcta interrelación funcional y administrativa en la formación y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio en esta comunidad.

La **Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco** es el órgano consultivo y de coordinación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo que, presidida por el Consejero de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, está integrada por representantes de todas las Administraciones Públicas *“en la forma que reglamentariamente se establezca”*, señala

la Ley. El Decreto 157/2008, de 9 de septiembre, de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco³⁸³ es la norma reglamentaria que regula la composición y funciones de este órgano.

A la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, se le encomiendan además las competencias de carácter informativo que le son atribuidas por disposición legal o reglamentaria, por determinación del Consejo de Gobierno, del Departamento competente en materia de Ordenación del Territorio, o por cualquier otro órgano de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Comisión es competente para:

- Elaborar criterios básicos de la política de Ordenación del Territorio y Urbana de conformidad con lo establecido por la planificación económica del sector público vasco.
- Proponer las medidas precisas para coordinar las actuaciones de Planeamiento Territorial y Urbano de su ejecución por los distintos Departamentos del Gobierno, así como por las demás Administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Además, también se concreta las funciones³⁸⁴ que se le atribuyen y la composición de este órgano en la que se conjugan representantes de diferentes

³⁸³ BOPV núm. 178 de 18 de septiembre de 2008.

³⁸⁴ Las funciones de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, son:

- Informar las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales.
- Informar los siguientes Planes de ordenación estructural y sus modificaciones: Generales de Ordenación Urbana, de Compatibilización y de Sectorización.
- Autorizar las modificaciones de los Planes que tuvieren por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en la ordenación estructural.
- Informar los Planes Especiales formulados en virtud de competencia sectorial y/o que afecten a suelo no urbanizable y sus modificaciones.
- Informar el incremento de la edificabilidad urbanística máxima ó la disminución de la edificabilidad urbanística mínima, según la Ley 2/2006.
- Informar sobre la elevación de los estándares mínimos según la Ley 2/2006.
- Informar los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.
- Catalogar las obras públicas de marcado carácter territorial previstas en los Planes Territoriales Sectoriales.
- Informar las modificaciones de planeamiento en relación al cumplimiento global de los estándares mínimos de viviendas de protección pública mediante transferencia de viviendas.
- Informe para habilitar que la Administración General ó Foral pueda formular, tramitar y aprobar los instrumentos de ordenación, urbanización y ejecución, en casos excepcionales.

Consejerías cuyas competencias inciden en la ordenación territorial, de la Administración estatal y de las Diputaciones forales y de los territorios históricos³⁸⁵.

-
- Informar planes y actuaciones con incidencia territorial, promovidos por cualquier Administración pública exterior al País Vasco, que se sometan a informe de la Administración Autónoma del País Vasco.
 - Emitir cuantos informes le sean solicitados por cualquier órgano del Gobierno Vasco o por disposiciones legales o reglamentarias.
 - Establecer criterios en los aspectos de cuantificación residencial, industrial y de servicios, así como infraestructuras, equipamientos y recursos naturales, actividades y materias cuya ordenación por razón de su objeto sea competencia del Gobierno Vasco.

Además, en materia de coordinación de la actividad de ordenación del territorio y ordenación urbana, se le atribuyen las siguientes funciones:

- Proponer la realización de estudios sobre ordenación del territorio y urbana.
- Fomentar y coordinar la investigación sobre la ordenación del territorio y urbana.
- Promover la elaboración de disposiciones y medidas generales sobre la ordenación del territorio e informar las que se promueven por el Gobierno.
- Realizar compilaciones de las disposiciones vigentes y promover su refundición.
- Coordinar la planificación de las políticas sectoriales con incidencia en la ordenación del territorio.
- Asistir a las diferentes Administraciones Públicas para lograr el mejor ejercicio de sus competencias que afecten a la ordenación del territorio.
- Estudiar las cuestiones de ordenación y compatibilidad de los usos del suelo, planteadas por la coordinación de las inversiones para el logro de los objetivos definidos por la política de ordenación del territorio en desarrollo.

En relación con relación al Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco, corresponde a la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, proponer el nombramiento de las personas miembros de dicho Consejo Asesor.

³⁸⁵ La Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, está integrada por:

- Presidente/a: El Consejero/a del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial.
- Vicepresidente/a: El Viceconsejero/a de Administración y Planificación Territorial.
- Vocales:
 - Un representante con categoría de Viceconsejero o Viceconsejera o Director o Directora de cada uno de los siguientes Departamentos: Seguridad; Desarrollo Económico y Competitividad; Empleo y Políticas Sociales; Educación, Política Lingüística y Cultura; Salud; Medio Ambiente y Política Territorial.
 - El Viceconsejero o la Viceconsejera de Medio Ambiente y los Directores o Directoras de Planificación Territorial, de Medio Natural y Planificación Ambiental y de Administración Ambiental del Gobierno Vasco.
 - El Director o Directora General de la Agencia Vasca del Agua.
 - Dos representantes de cada Diputación Foral.
 - Una persona Representante de la Administración del Estado.
 - Tres personas representantes, una por cada Territorio Histórico, de EUDEL.

Por su parte, el **Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco** es el órgano de participación adscrito al Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente que garantiza la necesaria coordinación de la política territorial del Gobierno Vasco y la implicación social en la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma. Estará compuesto por un representante de cada Departamento del Gobierno Vasco y otros tantos miembros, de entre aquellos ciudadanos que por su profesión o representación en la problemática relacionada con la ordenación del territorio sean considerados idóneos, nombrados por el Consejero de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente a propuesta de los Departamentos del Gobierno Vasco y de la Comisión de Ordenación del Territorio, respectivamente.

Con carácter general, y en aras a la consecución de los principios de coordinación y cooperación interadministrativa, se indica que las Administraciones Públicas cuyas competencias hayan de incidir en la ordenación del territorio, ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto entre ellas.

En **fase de elaboración de los instrumentos de planificación territorial**, de manera muy similar a otras Comunidades Autónomas, País Vasco distingue el modo en que se llevará a cabo los **mecanismos de concertación y participación** en éstos, atendiendo al concreto instrumento.

Para el caso de las Directrices, se dispone que el acuerdo de formulación de las Directrices se notificará, además, a los Ayuntamientos a través de las Asociaciones de Municipios, a las Diputaciones Forales y al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma del País Vasco. También se prevé una primera fase informativa durante la fase de preparación del avance de Directrices tanto a los Departamentos del Gobierno Vasco con competencias de proyección territorial como la Administración del Estado y de las Diputaciones Forales, para que formulen, en el caso de las primeras, sus previsiones y determinaciones respecto de los contenidos sectoriales de las Directrices así como la comunicación necesarias sobre las previsiones en las materias de su competencia a la Administración del Estado y a las Diputaciones Forales. En ambos casos, se establece un plazo temporal de tres meses a contar desde su petición.

Durante la fase de elaboración del avance de Directrices, se prevé que por parte del Departamento encargado de su dirección y control, lo que viene encomendado al Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, se recaben de los demás Departamentos del Gobierno Vasco, de los Órganos Forales de los Territorios Históricos y, en su caso, de los Ayuntamientos a través de las Asociaciones de Municipios, cuantos datos e informaciones sean necesarios para la más correcta redacción de dicho documento. La posibilidad anterior, para la que se señala un plazo de

dos meses desde que sea solicitada, es ampliada, en la medida en que se posibilita que dichos órganos y entidades públicas puedan hacer llegar al Departamento responsable cuantas informaciones y sugerencias estimen convenientes.

Una vez finalizado el avance de Directrices será sometido a informe del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco y de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, una vez emitidos estos, se remitirá el documento de avance junto con los indicados informes a las diversas Administraciones y entidades públicas y privadas, para que en el plazo de tres meses aporten observaciones, propuestas y alternativas.

Una vez tenga lugar el acuerdo de aprobación inicial de las Directrices que será publicado en el Boletín Oficial del País Vasco y en el Boletín Oficial del Estado, así como en, al menos, dos periódicos de los de mayor circulación en la Comunidad Autónoma, se remitirá el texto íntegro de las mismas a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma, a las Diputaciones Forales y a los Ayuntamientos a través de las Asociaciones de Municipios. Quedará, desde el momento de la publicación en el Boletín Oficial del País Vasco, abierto un plazo de audiencia de dos meses para que por parte de las distintas Administraciones y entidades públicas y privadas se puedan exponer cuantas observaciones y sugerencias estimen convenientes.

En cuanto a la específica **tramitación** de los **Planes Territoriales Parciales**, es relevante señalar que al igual que se recoge en otras legislaciones autonómicas, se faculta para que insten su formulación a los municipios comprendidas en las áreas o zonas delimitadas al efecto por las Directrices de Ordenación Territorial, siempre que tal acuerdo provenga de al menos dos tercios de los municipios afectados y que representen como mínimo la mitad de la población, en cuyo caso tendrá carácter vinculante para las Administraciones competentes.

Asimismo, se establece que la Administración, autonómica o foral, que adopte la iniciativa recabará de la otra la información general que considere necesaria para la redacción del Plan, así como la específica que se refiera a sus previsiones y programas de actuación relativos a la zona afectada, así como solicitará de los Municipios afectados la información que consideren necesaria a los mismos efectos. La información relativa a las previsiones y programas de actuación e inversiones de la Administración del Estado será solicitada a la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma a través en todo caso del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

Destacable es el hecho que, a diferencia de lo que es casi la regla general en la mayoría de regulaciones autonómicas en lo referente a la **potestad de dirección de los instrumentos para su aprobación inicial y provisional** que recae en la Consejería que ostente la competencia en Ordenación del Territorio, la **LOTPV**, **posibilita que estas**

facultades recaigan sobre otro órgano distinto de aquél, así se recoge expresamente en su artículo 13.3, al indicar “*El órgano que adopte la iniciativa para la formulación del Plan será competente para conducir el procedimiento y para aprobar aquel inicial y provisionalmente*”.

La propuesta de acuerdo de aprobación inicial del Plan Territorial Parcial, será asimismo, con carácter preceptivo, informada por la Comisión de Ordenación del Territorio. El Plan inicialmente aprobado será sometido a un período de información pública por plazo de dos meses, contado a partir de la publicación del acuerdo en el Boletín Oficial del País Vasco, publicándose también dicho acuerdo en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín Oficial del Territorio Histórico correspondiente y en, al menos, dos periódicos de los de mayor circulación en la Comunidad Autónoma. De manera simultánea a dicho período, se dará audiencia a todas las Administraciones Públicas territoriales interesadas a fin de que en el plazo de un mes puedan formular sus observaciones y sugerencias al Plan, que les será remitido a estos efectos. Nuevamente y a la vista de los resultados de estos trámites tras ser aprobado con carácter provisional, será informado preceptivamente por la Comisión de Ordenación del Territorio.

3.2.17. La cooperación y coordinación interadministrativa en la C. Valenciana

La necesidad de cooperación y coordinación interadministrativa, se señala en la legislación valenciana vigente en materia de Ordenación del Territorio, LOTUPV, indicando que aquélla formará parte del contenido mínimo que debe integrar la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana. En concreto, se señala que deberá formular la **gobernanza territorial** que permitan la cooperación y coordinación administrativa y público-privada para desarrollar proyectos dinamizadores.

La importancia de la participación pública, como medio para incrementar la transparencia y la seguridad jurídica, es destacada en el Preámbulo de la LOTUPV, que señala que los anteriores constituyen uno de los objetivos fundamentales del texto legal, para ello, señala, que es preciso concretar las reglas del juego de manera claras y establecidas desde el inicio de cualquier procedimiento, de forma que todos los agentes con capacidad de operar en el territorio (promotores, técnicos, administraciones y ciudadanos en general) conozcan desde el principio los criterios ambientales y territoriales, los requisitos funcionales y las variables económicas que deberán tenerse en cuenta en la elaboración de los planes urbanísticos, territoriales y sectoriales. El mecanismo para tal fin se perfila, es la **participación pública llevada a cabo conforme al proceso de evaluación ambiental estratégica**, que dotará de una mayor legitimidad en las decisiones territoriales que se adopten respecto a dichos instrumentos, por la elevada repercusión que las mismas tienen sobre la calidad de vida de los ciudadanos y sobre el desarrollo sostenible del territorio.

La LOTUPV recoge un, hasta el momento y en comparación con el resto de legislaciones autonómicas, **novedoso procedimiento para la elaboración y tramitación de los diferentes instrumentos** orientada a dar cumplimiento a lo que ya anuncia en su Preámbulo y que se concreta en un triple objetivo: integrar los criterios y condicionantes ambientales, junto a los funcionales y territoriales, a lo largo de todo el proceso de elaboración del plan o programa, desde el inicio de los trabajos preparatorios hasta su aprobación; asegurar la efectiva participación del público, y de las instituciones y organismos afectados por el plan o programa, en su elaboración, así como la transparencia en la toma de decisiones de planificación; conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible, en sus dimensiones económica, social y ambiental.

La norma distingue tres tipos de procedimientos de elaboración y aprobación de planes y programas: planes y programas sujetos a evaluación ambiental y territorial estratégica ordinaria, planes y programas sujetos a evaluación ambiental y estrategia simplificada y actuaciones estratégicas.

El artículo 46 de la LOTUPV, enumera aquellos planes y programas que se encuentran sometidos a evaluación ambiental y territorial estrategia ordinaria, entre los que encuentran los instrumentos territoriales, en concreto enumera el apartado 1, letra c) del precepto *“La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, los planes de acción territorial, los planes generales estructurales, las actuaciones territoriales estratégicas o cualesquiera otros planes o programas y aquellas modificaciones de los antes enunciados que establezcan o modifiquen la ordenación estructural, y así lo establezca el órgano ambiental y territorial”*.

Para lograr la coordinación y concertación en el marco de la elaboración de los planes y programas sometidos a evaluación ambiental estratégica entre cuyos objetivos destaca el *“asegurar la efectiva participación del público, y de las instituciones y organismos afectados por el plan o programa, en su elaboración, así como la transparencia en la toma de decisiones de planificación”* (art. 47 b) de la LOTUPV), entre las personas e instituciones llamadas a participar en su elaboración se encuentran además del órgano promotor, el órgano sustantivo y el órgano ambiental y territorial, todas las Administraciones públicas afectadas, entendiéndose por tal, aquellas administraciones públicas que tienen competencias específicas en las siguientes materias: población, salud humana, biodiversidad, geodiversidad, fauna, flora, suelo, agua, aire, factores climáticos, paisaje, bienes materiales, patrimonio cultural incluido en el patrimonio histórico, educación, sanidad, ordenación del territorio y urbanismo, así como el público interesado.

De igual manera, especial significancia tienen en la propia elaboración y tramitación desde el principio, así tras la solicitud de la evaluación ambiental y territorial estratégica por el órgano promotor, la siguiente actuación que tiene lugar en la

fase de tramitación es la consulta a las administraciones públicas afectadas y la elaboración de un documento de alcance³⁸⁶, en el caso del procedimiento ordinario, o resolución de informe ambiental y territorial, en el caso del procedimiento simplificado.

³⁸⁶ Artículo 51 “Consultas a las administraciones públicas afectadas y elaboración del documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico” de la LOTUPV.

1. El órgano ambiental y territorial someterá el documento que contiene el borrador del plan o programa y el documento inicial estratégico a consultas de las administraciones públicas afectadas de acuerdo con el artículo 49.1, apartado d de esta ley y personas interesadas, por un plazo mínimo de veinte días hábiles desde la recepción de la solicitud de informe para los planes que afecten exclusivamente a la ordenación pormenorizada, o al suelo urbano que cuente con los servicios urbanísticos implantados sin modificación del uso dominante de la zona de ordenación estructural correspondiente, y por un plazo mínimo de cuarenta cinco días hábiles para los planes que afecten a las demás determinaciones comprendidas en la ordenación estructural.

Transcurrido el plazo establecido sin que se haya recibido el pronunciamiento, el procedimiento continuará en los términos establecidos en la legislación del Estado sobre evaluación ambiental, siendo públicas, en todo caso, las decisiones que finalmente adopte.

2. Una vez recibidos los pronunciamientos de las administraciones públicas afectadas, el órgano ambiental y territorial elaborará y remitirá al órgano promotor y al órgano sustantivo, según proceda, uno de los documentos siguientes:

- a) Un documento sobre el alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, junto con las contestaciones recibidas a las consultas realizadas, en el que se que determinará la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación que debe tener el citado estudio e instará a la continuación de la tramitación por el procedimiento ordinario.
- b) Una resolución de informe ambiental y territorial estratégico, por considerar, de acuerdo con los criterios del anexo VIII de esta ley, que el plan o programa no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente y el territorio, resolviéndose la evaluación ambiental y territorial estratégica por el procedimiento simplificado e indicando la procedencia de la tramitación del plan o programa conforme al capítulo siguiente o a su normativa sectorial.
- c) Una resolución que considere que, aunque pueden derivarse de la ejecución del plan o programa efectos significativos sobre el medio ambiente y el territorio, su tramitación debe realizarse simultáneamente con la del proyecto y la evaluación ambiental se llevará a cabo conforme a la legislación de evaluación de impacto ambiental de proyectos, emitiendo un documento de alcance que abarcará la valoración ambiental de los aspectos propios del plan y los específicos del proyecto.

3. El plazo del que dispone el órgano ambiental y territorial para emitir el documento que corresponda, conforme al apartado anterior, es de cuatro meses desde la recepción del documento de solicitud, prorrogable por otros dos meses en el caso del apartado a o cuando la complejidad del documento lo requiera.

4. El documento de alcance incluirá:

a) El resultado de las consultas realizadas a las administraciones públicas afectadas.

b) El alcance y nivel de detalle con que deba redactarse el estudio ambiental y territorial estratégico, con referencia a los objetivos ambientales y territoriales y sus indicadores, los principios de sostenibilidad aplicables, las afecciones legales, los criterios y condiciones ambientales, funcionales y territoriales estratégicos y los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente y el territorio a considerar en la redacción del plan o programa.

c) Plan de participación pública que identifique las administraciones públicas afectadas y al público interesado en el plan o programa y las modalidades o amplitud de información y consulta.

El **plan de participación pública** deberá contener, al menos, la información pública mediante anuncio en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana y en un medio de comunicación social de prensa escrita de gran difusión y poner la documentación a disposición del público. En el caso de revisiones de planes generales de ordenación estructural y de modificaciones que supongan cambios de clasificación de suelo que alteren el modelo territorial del municipio o en la calificación del suelo que incrementen su aprovechamiento, el plan de participación pública incluirá, además y al menos, la celebración de sesiones explicativas abiertas al público sobre el contenido de la ordenación futura y las alternativas presentadas, la elaboración de resúmenes e infografías de las propuestas de ordenación más importantes para facilitar la difusión y comprensión ciudadana de la ordenación, así como memoria de viabilidad económica preceptiva, elaborada sobre la base de estudios de mercado rigurosos y acreditados por sociedades de tasación homologadas por entidades públicas con competencia para ello o por entidades análogas de otros países.

5. El documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico se pondrá a disposición del público a través de la página web del órgano ambiental y territorial y del órgano sustantivo.

6. El documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico caducará si, transcurridos dos años desde su notificación al órgano promotor, este no hubiere remitido al órgano ambiental y territorial la documentación referida en el artículo 54 de esta ley. Este plazo podrá prorrogarse justificadamente por otros dos años más.

7. La resolución del informe ambiental y territorial estratégico emitida en el procedimiento simplificado se comunicará al órgano promotor y al órgano sustantivo, a los efectos de continuar el procedimiento de aprobación del plan o programa conforme al capítulo siguiente de esta ley o a la legislación sectorial correspondiente. Esta resolución no será susceptible de recurso alguno, sin perjuicio de los que, en su caso, procedan en vía judicial contencioso-administrativa frente a la disposición de carácter general que hubiese aprobado el plan o programa, o bien, sin perjuicio de los que procedan en vía administrativa frente al acto, en su caso, de aprobación del plan o programa.

El informe ambiental y territorial estratégico perderá su vigencia y cesará en la producción de los efectos que le son propios si, una vez publicado en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana,

El documento de alcance, incluirá entre su contenido: el resultado de las consultas realizadas a las administraciones públicas afectadas; el alcance y nivel de detalle con que deba redactarse el estudio ambiental y territorial estratégico, con referencia a los objetivos ambientales y territoriales y sus indicadores, los principios de sostenibilidad aplicables, las afecciones legales, los criterios y condiciones ambientales, funcionales y territoriales estratégicos y los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente y el territorio a considerar en la redacción del plan o programa; el Plan de participación pública que identifique las administraciones públicas afectadas y al público interesado en el plan o programa y las modalidades o amplitud de información y consulta.

Especial mención requiere el “**Plan de Participación Pública**” que deberá contener, al menos, la información pública mediante anuncio en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana y en un medio de comunicación social de prensa escrita de gran difusión y la puesta de la documentación a disposición del público³⁸⁷ y establecer el conjunto de acciones con que pretende difundir y dar a conocer los planes y proyectos.

Al documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, seguirá la elaboración de la versión preliminar del plan o programa y el estudio ambiental y territorial estratégico en el que se incluirán todos los documentos que integran el correspondiente plan o programa que en el caso de los instrumentos de planificación territorial se definen en los artículos 15 para la Estrategia Territorial Valenciana³⁸⁸ y 16

no se hubiera procedido a la aprobación del plan o programa en el plazo máximo de cuatro años desde su publicación. En tales casos, el promotor deberá iniciar nuevamente el procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica simplificada del plan o programa.

³⁸⁷ Incluso en el caso de procedimientos de revisión de planes generales de ordenación estructural y de modificaciones que supongan cambios de clasificación de suelo que alteren el modelo territorial del municipio o en la calificación del suelo que incrementen su aprovechamiento, se dispone que el plan de participación pública incluirá, además y al menos, la celebración de sesiones explicativas abiertas al público sobre el contenido de la ordenación futura y las alternativas presentadas, la elaboración de resúmenes e infografías de las propuestas de ordenación más importantes para facilitar la difusión y comprensión ciudadana de la ordenación, así como memoria de viabilidad económica preceptiva, elaborada sobre la base de estudios de mercado rigurosos y acreditados por sociedades de tasación homologadas por entidades públicas con competencia para ello o por entidades análogas de otros países.

³⁸⁸ En concreto el apartado 4 del artículo 15 de LOTUPV, es el que establece el contenido mínimo que habrá de incluir la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, entre el que distingue:

- Objetivos territoriales estratégicos establecidos a medio y largo plazo y con un elevado consenso social, y los indicadores para evaluar su grado de cumplimiento.
- Diagnóstico territorial, que exprese los principales problemas, tendencias y oportunidades del territorio de la Comunitat Valenciana y proponga escenarios y posibles opciones de futuro.

en los casos de los Planes de Acción Territorial³⁸⁹. La versión inicial del plan o programa, incluyendo su estudio ambiental y territorial estratégico y el resto de documentos exigibles por la normativa sectorial, serán sometidos a participación pública y consultas con las administraciones públicas afectadas y con las personas interesadas para lo que se emplearán las acciones contenidas en el propio Plan de Participación Pública. Como mínimo, será preceptivo, realizar consultas a las administraciones públicas afectadas y personas interesadas, publicar anuncios en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana y en prensa escrita de gran difusión así como poner a disposición del público los documentos integrantes del plan o programa de que se trate, en los que además se indicará la dirección electrónica para su consulta. La Consejería competente para la aprobación de los instrumentos de planeamiento, a

-
- Estructura territorial, que se definirá para coordinar la proyección espacial de las distintas políticas sectoriales y la planificación territorial y urbanística.
 - Estrategias y proyectos de cambio en el territorio, para aprovechar las oportunidades territoriales de una manera eficaz y eficiente.
 - Áreas funcionales, identificadas como ámbitos territoriales de escala intermedia para una planificación y gestión supramunicipal capaz de articular el espacio regional.
 - Fórmulas de gobernanza territorial, que permitan la cooperación y coordinación administrativa y público-privada para desarrollar proyectos dinamizadores del territorio.
 - Directrices de ordenación del territorio, cuyo grado de vinculación se establecerá en la propia Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, para planificar y gestionar adecuadamente la infraestructura verde y los procesos de ocupación del suelo.

³⁸⁹ Por su parte, el artículo 16.5 de la LOTUPV, señala el contenido mínimo de los Planes de Acción Territorial, entre el que establece:

- Definición de objetivos, con el grado de concreción suficiente para orientar el desarrollo y ejecución de sus estrategias, e indicadores para evaluar su grado de cumplimiento.
- Análisis territorial de la información relevante relativa a: infraestructura verde, asentamientos poblacionales y evolución demográfica, sistema productivo, renta y bienestar, infraestructuras, equipamientos, vivienda y planeamiento vigente, cohesión social y gobierno del territorio, así como otros datos que proporcione la sistematización de la información obtenida por la administración del territorio.
- Diagnóstico del territorio y definición de escenarios de futuro, detallando la problemática y oportunidades de su ámbito de actuación, identificando sus causas y los agentes cuya actuación sea relevante para alcanzar los objetivos del plan.
- Estrategias del plan para la consecución de los objetivos propuestos, incluyendo la definición de proyectos y acciones dinamizadoras y valorando los efectos que la consecución de los objetivos propuestos tendrá sobre los elementos enunciados en el apartado anterior.
- Acciones a promover para la consecución de sus objetivos.
- Directrices, criterios y normas que regulen las decisiones públicas sobre la infraestructura verde del territorio, la formulación del planeamiento municipal, las transformaciones futuras del territorio, las declaraciones de interés comunitario, las actuaciones territoriales estratégicas, los proyectos de infraestructura pública más relevantes y, en general, el ejercicio de las competencias públicas con proyección territorial.

través de su Dirección General, ejercerá las funciones de coordinación necesarias en relación con la obtención de los informes correspondientes a las consultas que se realicen a los órganos de la Generalitat en esta fase. Además, es preceptivo realizar consulta a las empresas suministradoras de agua, energía eléctrica, gas, telefonía y telecomunicaciones para que informen sobre las necesidades y condiciones técnicas mínimas imprescindibles de los proyectos, obras e instalaciones que deban ejecutarse.

El período previsto para la participación pública y consultas se determina en principio en el que resulte “*adecuado para difundir la documentación y facilitar su examen, informe o alegación*”, con un mínimo fijado en cuarenta y cinco días hábiles.

Además sí, como consecuencia de los informes y alegaciones, se pretendiesen incluir cambios sustanciales en la versión preliminar del plan, antes de su adopción se comunicará a los interesados y se publicará anuncio de información pública en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana, con concesión de un plazo de audiencia de veinte días, acompañada de los informes y alegaciones que sustenten la modificación propuesta. En este período, se admitirán además nuevas alegaciones referidas a los cambios propuestos.

Finalizado el plazo de participación pública y consultas se elaborará un documento de participación pública en el que se sinteticen sus resultados y justifique cómo se toman en consideración en la propuesta del plan o programa objeto de la misma. Igualmente relevante es la previsión contenida en el art. 54.2, letra b) de la LOTUPV, al indicar que en el expediente de evaluación ambiental y estratégica se contendrá los resultados de las consultas, de la información pública y del propio Plan de Participación Pública.

Para el caso de que, como consecuencias de los informes y alegaciones, se pretenda introducir cambios sustanciales en la propuesta de plan, antes de su adopción se comunicará a los interesados y se someterá a información pública por plazo de veinte días, acompañado de los informes y alegaciones que sustenten la modificación. De igual manera, en dicho periodo se admitirán nuevas alegaciones referidas a los cambios propuestos.

Por su parte, en el caso de la tramitación de planes no sujetos al procedimiento ordinario de evaluación ambiental y territorial estratégica tras la solicitud y realización del trámite de consultas a las administraciones públicas afectadas así como elaboración del documento de alcance, se someterá a información pública durante un periodo mínimo de cuarenta y cinco días en el que se habrá de asegurar, cuanto menos, las medidas mínimas de publicidad señaladas para el caso de planes sujetos al procedimiento ordinario de evaluación ambiental y territorial, durante dicho plazo se consultará a los organismos afectados, con petición de informes exigibles de acuerdo con la legislación sectorial, así como de las entidades suministradoras de los servicios

públicos urbanos que puedan resultar afectados. En esta fase también compete a la Consejería competente para la aprobación del instrumento, a través de su Dirección General, ejercer las funciones de coordinación precisas en relación con la obtención de informes correspondientes a las consultas que se realicen a los órganos de la Generalitat en esta fase del procedimiento. En el caso de que dichos informes hayan de ser evacuados por la Administración General del Estado, se someterá a lo que disponga la legislación estatal que resulte aplicable.

A efectos prácticos, indicar que según se desprende de la documentación publicada, en el procedimiento de formulación y elaboración de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana se han seguido todos los trámites que establece la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, la Ley 9/2006, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y demás normas de aplicación³⁹⁰, en la que tiene su fundamento la regulación contenida en este sentido en la LOTUPV. Especial atención presta la Estrategia Territorial Valenciana a la participación, así el apartado IV del Preámbulo del Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, está precisamente dedicado a explicar detalladamente el proceso de participación que antecede a la aprobación definitiva de la Estrategia. Por su grado de detalle, carácter novedoso y relevancia, se transcribe:

*“La **Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana** se compone de 25 objetivos generales, 100 metas con indicadores de cumplimiento, más de 1.500 proyectos de cambio en el territorio y un conjunto de principios directores y de criterios de planificación territorial que han alcanzado un **grado de consenso muy elevado entre el conjunto de los agentes territoriales de la Comunitat**. Si algo ha caracterizado al procedimiento de elaboración del documento ha sido su **elevada participación en todas las fases de consulta pública efectuadas**. El proceso arranca en septiembre de 2007 y tiene su primer hito público en **junio de 2008** con la presentación del **primer documento Objetivos y Criterios de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y su información pública en los meses de junio, julio y agosto** del mismo año. Con esta consulta se alcanzó un elevado consenso sobre los objetivos que debían de marcar la ruta del proceso y se inició el **Plan de Participación Pública** establecido en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y la aplicación de los preceptos de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del*

³⁹⁰ BOE núm. 102 de 29/04/2006. Disposición derogada, con efectos desde el día 12 de diciembre de 2014, por la disposición derogatoria única 1.a) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (BOE núm. 296 de 11/12/2013).

Paisaje y la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Durante este proceso de participación, que finalizó el 30 de septiembre de 2010, se han llevado a cabo cinco jornadas con expertos de elevada cualificación y conocimiento de la realidad territorial de la Comunitat Valenciana, exposiciones permanentes de los contenidos de la estrategia territorial en las capitales de provincia, una presentación en cada área funcional del territorio, tres presentaciones en congresos internacionales y diversas jornadas con distintos agentes territoriales públicos y privados de la Comunitat Valenciana. Además, durante la totalidad del proceso los distintos documentos han permanecido abiertos a consultas y sugerencias en la página web de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda con la finalidad de divulgar ampliamente sus contenidos y alcanzar el necesario consenso para un proyecto tan importante para la calidad de vida de los ciudadanos de la Comunitat Valenciana y el desarrollo sostenible de su territorio.

Respecto de la tramitación administrativa, y una vez emitido el documento de referencia regulado en la Ley 9/2006 sobre la evaluación de determinados planes en medio ambiente, elaborado el Informe de Sostenibilidad Ambiental y la versión preliminar de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (Metas + Propuestas de la estrategia territorial), estos dos últimos documentos se sometieron a información pública mediante Resolución de la directora general de Territorio y Paisaje de 24 de noviembre de 2009 por un periodo de 45 días.

Una vez incluidas las sugerencias y observaciones, se elaboró el proyecto final de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, incorporando los resultados de la Memoria Ambiental, sometiéndose a la información pública establecida por el artículo 41 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunitat Valenciana, mediante Resolución de 7 de mayo de 2010 del conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda. El anuncio fue hecho público en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana de 20 de mayo de 2010, y en los boletines oficiales de las provincias de Alicante, Castellón y Valencia de 26, 27 y 29 de mayo de 2010, respectivamente. El periodo de información pública finalizaba inicialmente el 31 de agosto, pero fue prorrogado posteriormente hasta el 30 de septiembre, en atención a las solicitudes formuladas en este sentido. Durante este periodo de información pública el proyecto de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana ha estado depositado para su consulta en las direcciones territoriales de la Conselleria en Alicante, Castellón y Valencia.

...”

Por su carácter innovador se presta especial atención a este instrumento incorporado por la ley valenciana, el cual detalla pormenorizadamente todas las cuestiones relativas al procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica. La propia estructura del presente trabajo y a fin de evitar reiteraciones innecesarias, la regulación completa y pormenorizada se contiene en el apartado 3.5.17 del presente capítulo en el que se analiza la evaluación territorial estrategia de la Comunidad Valenciana y dentro de ésta, su procedimiento en el que impera la participación pública en las diferentes etapas.

3.3. La participación ciudadana en la planificación territorial

Uno de los elementos que cada vez emerge con mayor protagonismo en la planificación territorial es la participación efectiva y real de la ciudadanía en los procedimientos de elaboración, la llamada participación pública o para ser más precisos, participación ciudadana.

No es infrecuente tender a confundir participación ciudadana con información pública, y aunque cada vez está más definida y clara la diferencia entre ambos conceptos, no ha sido (ni sigue siendo) inusual emplearlos indistintamente. La información pública es un trámite procedimental preceptivo en la fase de tramitación de los instrumentos, pero además no es un mero trámite del procedimiento de elaboración de los planes, “*sino un trámite esencial por la especial incidencia que tienen los mismos en la vida de los ciudadanos*” (STS 1839/2015, de 5 de mayo de 2015)³⁹¹.

La participación se recoge como una de las cuatro características con que la Carta Europea de Ordenación del Territorio ya delimitara en el año 1983 a esta función pública, enfatizando en el carácter democrático de la Ordenación del Territorio “*debe ser realizada de forma democrática para asegurar la participación de la población afectada y de sus representantes políticos*”. Y vuelve a hacer referencia expresa a la participación de la población, cuando señala los mecanismos para llevar a cabo sus propios objetivos generales, “*toda política de ordenación del territorio cualquiera que sea su nivel debe basarse en una participación activa del ciudadano. Es indispensable que éste sea informado de manera clara y comprensible en todas las etapas del proceso de planificación y en el marco de las estructuras y procedimientos institucionales*”.

La participación ciudadana es sin duda uno de los pilares en cualquier sociedad democrática y ha sido una apuesta constante de las políticas europeas, en este sentido el propio Libro Blanco de la Gobernanza “*La Gobernanza Europea – Un Libro Blanco*”³⁹²

³⁹¹ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 5 de mayo de 2015. Ponente Excmo. Sr. D. Cesar Tolosa Tribeño, núm. rec. 1559/2013. ECLI:ES:TS:2015:1839.

³⁹² Comunicación de la Comisión “*La Gobernanza Europea – Un Libro Blanco*” de 25 de julio de 2001. Diario Oficial de las Comunidades Europeas C/287/11 DE 12/10/2001. Disponible

del año 2001, uno de los cinco principios que enuncia de la “buena Gobernanza”, como proceso que designa normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, es la participación junto a la apertura, responsabilidad, eficacia y coherencia. La participación se enuncia como *“La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la Unión Europea”*.

En nuestro ordenamiento jurídico también se avanza en este sentido y frente al derecho de audiencia y alegaciones que tradicionalmente ha integrado la fase de información pública de los instrumentos de planeamiento, derecho cuya extensión ha sido objeto de diferentes pronunciamientos judiciales que delimitan su efectivo ejercicio³⁹³ y cuyo fundamento se encuentra en el propio artículo 9.2 de la CE, que encomienda a los poder públicos garantizar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social y el principio de legalidad de su apartado 3, o en el artículo 105.1 CE, referido expresamente al derecho de audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de las disposiciones administrativas que les afecten³⁹⁴,

[http://www.conselleriadefacenda.es/documents/10433/1731173/La+Gobernanza+Europea+-+Un+libro+blanco+COM\(2001\)428f+\(DOCE+12.10.2001\).pdf/9ec891f9-099b-4c67-9de4-6664db2eced7](http://www.conselleriadefacenda.es/documents/10433/1731173/La+Gobernanza+Europea+-+Un+libro+blanco+COM(2001)428f+(DOCE+12.10.2001).pdf/9ec891f9-099b-4c67-9de4-6664db2eced7)
Consultado 20/06/2016.

³⁹⁴ En este sentido, entre otras, se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 22 de julio de 2015 (Ponente Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate, núm. rec. 3549/2013, ECLI:ES:TS:2015:3587), cuyo Fundamento de Derecho Primero es clarificador en sus afirmaciones:

“... Efectivamente el planeador, en un escenario sostenido por el propio de legalidad, pieza angular de un Estado de Derecho, debe activar sus potestades, incluidas las discrecionales, evitando cualquier atisbo de arbitrariedad y de irracionalidad. El art. 9.3 de la Constitución es claro al respecto.

»Esa decisión discrecional está por tanto claramente sometida a límites, límites intrínsecos en ejercicio de una potestad pública por parte de una Administración Pública que actúa sobre el pedestal del principio de legalidad y de la vinculación positiva al Derecho. »En esta línea, y dentro de ese proceso de toma de decisiones, es necesaria una legitimación democrática del planeamiento. En efecto, la participación ciudadana, como manifestación de una democracia participativa, coadyuvan a que la decisión del planeador encuentre elementos de juicio y de análisis más y mejor contrastados, permitiendo una visión heterogénea de todos aquellos particulares o grupos de particulares, que representando intereses propios o colectivos, puedan facilitar un proceso de toma de decisiones, no solo más transparente, sino también más lógico y acertado. La sentencia de 9 de junio de 1991 es ejemplo de lo manifiesto, al igual

el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana³⁹⁵, TRLSRU, positiviza el derecho de participación pública como derecho del ciudadano en su artículo 5, letra e) donde se reconoce expresamente “*participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate*”.

Un instrumento de planificación territorial precisa dotarse del respaldo de la ciudadanía como medio legitimador de sus propuestas y destinatario último de las mismas. Sobre la idea anterior, en el presente epígrafe se analiza de manera individual

que la regulación contenido en los artículos 7 y concordantes del TROTU y en el 4.e) del RDL 2/2008, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley del Suelo...”

...

*“»El Tribunal Supremo ha destacado en numerosas ocasiones **la importancia de ese trámite de información pública**, señalando incluso **los específicos contornos que lo delimitan**. Así en la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 2009, en la que se cita la de 4 de marzo de 2003, se señala que **"el trámite de audiencia en los procedimientos de elaboración de instrumentos de ordenación territorial no supone la mera formulación de los distintos y diversos alegatos de las entidades y particulares participantes en la información pública, sino que la reposada lectura de los mismos por la Administración y su contestación específica sobre las razones que lleven a la aceptación rechazo de tales alegaciones para así considerar integrado y realizado el trámite de audiencia pública que debe posibilitar la corrección de errores, puntos de vista o cambios de enfoque en el contenido del Plan"**.*

*»Entiende esta Sala por tanto, que ese **derecho a la participación no debe quedar reducido a la apertura formal de un trámite de alegaciones, sino que la Administración responsable de la tramitación debe tomarlas en consideración para rechazarlas o aceptarlas, lo que conlleva un análisis de fondo de las mencionadas alegaciones y la consiguiente motivación y razonamiento sobre la decisión que provoque ese análisis y valoración, es decir, su aceptación total o parcial o su rechazo también total o parcial**. Es el expediente administrativo el elemento material donde debe de quedar constancia de esta actividad administrativa, reflejando documentalmente en el mismo ese proceso de **participación** en su aspecto material y no exclusivamente formal...*”

...

*“... **ya que no es suficiente con abrir formalmente un trámite de alegaciones sino que es necesario dar respuesta razonada...**”*

³⁹⁵ BOE núm. 261 de 31 de octubre de 2015.

propiamente el derecho de participación ciudadana referido a los instrumentos de planificación territorial en las diferentes comunidades e independiente, por la autonomía que los mismos han de representar, de los procesos de concertación o coordinación con los que se tiende a aunar y por supuesto de los trámites preceptivos de información pública o participación pública. La participación ciudadana debe ir mucho más allá de un mero trámite formal para *salvar* la eficacia jurídica de un instrumento, es un elemento que ha de estar presente desde el mismo momento en que se comienza a pensar en la posibilidad de planificar un territorio y que ha de acompañarlo durante toda su vigencia.

Nuevamente la situación encontrada en el contexto de las diferentes comunidades españolas, con respecto a la apuesta por la participación ciudadana es heterogénea, como será analizado a continuación.

3.3.1. Comunidades españolas con mayor apuesta por la participación pública y que han definido un marco legislativo propio: Aragón, Canarias, Castilla y León, Murcia, Navarra y C. Valenciana

Desde que en el año 2008, la Comunidad Valenciana apostará de manera decidida, e innovadora hasta entonces en el contexto español, por la participación ciudadana y la incorporó a su legislación autonómica mediante la aprobación de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación de la Comunitat Valenciana³⁹⁶, paulatinamente diferentes comunidades han ido trabajando en dicho sentido. A la comunidad Valenciana le seguirá unos años después, en 2010, Canarias y paulatinamente en el tiempo se van incorporando otras comunidades como Navarra, Aragón, Castilla y León o Murcia, lo que desde luego anima a avanzar en la idea de una verdadera y efectiva implicación de la ciudadanía en los procesos de definición, elaboración y tramitación de los instrumentos de planificación territorial por aplicación de dichos principios que con carácter general regulan los citados marcos autonómicos.

La clasificación de este primer grupo se realiza sobre la base previa de la existencia de un marco normativo específico en participación pública, no obstante y partiendo del mismo, se analiza para cada una de las comunidades incluidas en el mismo su concreta regulación en la legislación de ordenación territorial, en los instrumentos de planificación territorial así como los desarrollos y políticas que, en su caso, algunas comunidades han desarrollado para su puesta en marcha.

3.3.1.1. Aragón

³⁹⁶ BOE núm. 200 de 19/08/2008. El texto, vigente hasta el 9 de abril de 2015, fue expresamente derogado por la norma vigente, la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

De manera reciente, Aragón se ha dotado de un marco normativo que, junto con el principio de transparencia, regula la participación ciudadana en su ámbito.

La Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón³⁹⁷, con carácter general, dota a la comunidad de mecanismos para hacer efectivo el derecho de participación ciudadana³⁹⁸ como el Programa Anual de Participación Ciudadana³⁹⁹ ⁴⁰⁰, el Portal de Participación Ciudadana⁴⁰¹ o el Fichero de Participación Ciudadana⁴⁰², así como de un conjunto de

³⁹⁷ BOE núm. 115 de 14/05/2015. Vigente desde el 10 de julio de 2015.

³⁹⁸ El derecho de participación se recoge en el artículo 49 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, que establece:

“En los términos previstos en el artículo 15 del Estatuto de Autonomía de Aragón, los ciudadanos y las ciudadanas, directamente o a través de las entidades ciudadanas, tienen derecho a participar en las políticas públicas que impulse el Gobierno de Aragón a través de los instrumentos regulados en este título, sin perjuicio de lo establecido en otras normas del ordenamiento jurídico”.

³⁹⁹ Regulado en el artículo 46 de la Ley de Participación Ciudadana de Aragón, que indica:

“1. El Programa Anual de Participación Ciudadana constituye el documento estratégico que contendrá los proyectos normativos, planes o programas derivados de las políticas públicas que serán objeto de procesos y mecanismos de participación previstos en este título, además de las medidas e instrumentos a implementar para fomentar y desarrollar dicha participación ciudadana.

2. El Gobierno de Aragón, a propuesta del departamento competente en materia de participación ciudadana y previa consulta a los restantes departamentos, aprobará el Programa Anual de Participación Ciudadana dentro de los dos primeros meses de cada ejercicio, que será publicado en el Portal de Participación Ciudadana y remitido a quienes figuren inscritos en el Fichero de Participación Ciudadana.

3. Sin perjuicio del contenido inicial del Programa Anual de Participación Ciudadana, podrán incorporarse a estas nuevas iniciativas o propuestas promovidas por los departamentos del Gobierno de Aragón, a iniciativa propia o a petición de los ciudadanos y las ciudadanas”.

⁴⁰⁰ Con fecha 8 de marzo de 2016, el BOA, publicaba el Acuerdo de 23 de febrero de 2016, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Programa Anual de Participación Ciudadana 2016.

⁴⁰¹ Artículo 47 “Portal de Participación Ciudadana” de la Ley de Participación Ciudadana de Aragón:

“1. El Portal de Participación Ciudadana, dependiente del departamento competente en materia de participación ciudadana, constituye la plataforma tecnológica destinada a promover la participación ciudadana en las políticas públicas, facilitando el diálogo a través de canales de comunicación entre los ciudadanos y las ciudadanas y la Administración de la Comunidad Autónoma.

2. A estos efectos, el Portal de Participación Ciudadana facilitará información sobre los instrumentos de participación ciudadana previstos en el capítulo IV de este título, e impulsará

instrumentos⁴⁰³ cuya función es desarrollar el conjunto de propuestas que, en esta materia, recoge el citado cuerpo legal.

Sin embargo, la concreta referencia de este texto legal a la Ordenación del Territorio no está referida propiamente a la participación ciudadana sino a la transparencia en la actividad pública, el otro eje que en materia de gobierno abierto, regula la comunidad de Aragón junto a aquella. Así, se aboga por la difusión, conocimiento e información en materia de planificación territorial y planeamiento urbanístico, indicándose la información que, en referencia a los mismos y como mínimo, ha de ser objeto de difusión: la estructura general de cada municipio; la clasificación y calificación del suelo; la ordenación prevista para el suelo, con el grado de detalle adecuado; las infraestructuras planteadas en cada localidad; la normativa urbanística; su estado de tramitación y desarrollo, incluyendo las fechas de aprobación de los diferentes instrumentos de planeamiento y gestión, así como los informes sectoriales emitidos por las Administraciones y organismos competentes; las modificaciones aprobadas con indicación de la fecha de publicación de las mismas.

Junto a aquella, la nueva ley encomienda a las administraciones públicas aragonesas la obligación de publicar la información geográfica, económica y estadística

espacios para la presentación de opiniones, aportaciones y propuestas, así como la formación de foros de debate.

3. En la sede electrónica del Gobierno de Aragón, se incluirá un enlace al Portal de Participación Ciudadana”.

⁴⁰² Artículo 48 “Fichero de Participación Ciudadana” de la Ley de Participación Ciudadana de Aragón.

“1. Se crea el Fichero de Participación Ciudadana, en el que se podrán inscribir de forma voluntaria y gratuita todas las personas y entidades ciudadanas interesadas en recibir información sobre la puesta en marcha de los instrumentos de participación ciudadana previstos en el capítulo IV de este título y, en general, sobre las actuaciones impulsadas por el departamento competente en materia de participación ciudadana. En ningún caso la falta de inscripción en el Fichero supondrá la exclusión o renuncia del derecho de participación.

2. El Fichero, cuya gestión corresponderá al departamento competente en materia de participación ciudadana, se estructurará por áreas temáticas en función de las materias de previsible consulta. La inscripción, el acceso al Fichero y las comunicaciones correspondientes se realizarán por vía electrónica.

3. Reglamentariamente, se establecerá el régimen de organización y funcionamiento del Fichero de Participación Ciudadana”.

⁴⁰³ Entre los instrumentos de participación ciudadana expresamente recogidos en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, se recogen: instrumentos de consulta popular (art. 53); procesos de deliberación participativa para la adopción de políticas públicas o durante la ejecución de las mismas (art. 54); encuestas y estudios de opinión (art. 55); participación ciudadana y tecnológicas de la información y de la comunicación (art. 56); órganos de participación ciudadana (art. 57); informe de evaluación (art. 58).

de elaboración propia cuya difusión permita y mejore el conocimiento general, facilitando las fuentes, notas metodológicas y modelos utilizados así como la información medioambiental que también ha de hacerse pública⁴⁰⁴.

Por su parte, la legislación en materia de Ordenación del Territorio de Aragón, contenida en el TRLOTA, apuesta por la participación ciudadana como una de las cinco estrategias sobre las que se desarrolla la política aragonesa de ordenación territorial, “participación y sensibilización ciudadanas, garantizando que la población pueda intervenir de manera efectiva en aquellos instrumentos de planeamiento territorial que les afecten, facilitándole para ello la asistencia metodológica y la información territorial que precise”, contemplada con carácter general en el artículo 3, letra e) y desarrollada en su artículo 16 que, en el marco de la coordinación administrativa y participación ciudadana en la ordenación territorial, se refiere a ella indicando que “el Gobierno de Aragón garantizará la participación ciudadana en los procesos de elaboración del planeamiento territorial, arbitrando mecanismos de participación que incluyan información y asesoramiento a la ciudadanía, y buscando la colaboración de los diversos agentes sociales e instituciones implicados”. Sin embargo, no establecen concretos mecanismos para su efectividad tratándose más bien de una declaración de principios.

⁴⁰⁴ El artículo 22 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón regula la “información sobre ordenación del territorio y medio ambiente”. El precepto establece:

“1. Los instrumentos de ordenación del territorio y los planes urbanísticos habrán de ser objeto de difusión, garantizando, como mínimo, la siguiente información:

- a) La estructura general de cada municipio.*
- b) La clasificación y calificación del suelo.*
- c) La ordenación prevista para el suelo, con el grado de detalle adecuado.*
- d) Las infraestructuras planteadas en cada localidad.*
- e) La normativa urbanística.*
- f) Su estado de tramitación y desarrollo, incluyendo las fechas de aprobación de los diferentes instrumentos de planeamiento y gestión, así como los informes sectoriales emitidos por las Administraciones y organismos competentes.*
- g) Las modificaciones aprobadas con indicación de la fecha de publicación de las mismas.*

2. Asimismo, las Administraciones públicas aragonesas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

- a) La información geográfica, económica y estadística de elaboración propia cuya difusión permita y mejore el conocimiento general, facilitando las fuentes, notas metodológicas y modelos utilizados.*
- b) La información medioambiental que ha de hacerse pública de conformidad con la normativa vigente”.*

Por su parte, también la Estrategia Territorial de Aragón en su Objetivo 16 “*Mejorar la gobernanza del territorio*” destinado a la coordinación y cooperación de las administraciones públicas, proponiendo nuevos modos de gestión territorial y fomentando la colaboración con las comunidades y regiones vecinas, se concreta en cuatro objetivos específicos, entre los que se encuentra el de participación ciudadana destinado a “*promover cauces de participación ciudadana estables para que la ciudadanía y las administraciones públicas, en particular, la administración autonómica, puedan colaborar en la elaboración de propuestas de planificación estratégica y en el seguimiento y evaluación del desarrollo territorial*”

Sin embargo, en la práctica no se articulan mecanismos más allá de los que preceptivamente deben formar parte de la tramitación de los instrumentos, la información pública de los mismos. En este sentido, en la tramitación de cada uno de los instrumentos de ordenación territorial, se vuelve a señalar la necesidad de sometimiento a participación ciudadana. En el caso de la Estrategia Territorial de Aragón, sometiéndola a información pública durante un período de dos meses, mediante anuncio en el “Boletín Oficial de Aragón”, “*garantizando la participación ciudadana*”, idéntico plazo y proceder se regula para el proyecto de Directrices de Ordenación Territorial. Además, en el caso de las Directrices zonales se someterá también a informe de las entidades locales afectadas por plazo de dos meses, considerándose favorable si transcurrido el mismo no se realiza un pronunciamiento expreso.

Aunque no forma parte propiamente de la participación pública, tanto en la Estrategia Territorial de Aragón como en las Directrices de Ordenación Territorial se contempla que para su difusión pública, el Departamento competente en materia de Ordenación del Territorio elaborará un **documento resumen** del contenido de éstas, “*que pueda ser comprendido por las personas no especializadas en ordenación del territorio*”, matiza la ley⁴⁰⁵, lo que es reseñable a efectos de facilitar la divulgación y difusión para el general conocimiento por la ciudadanía de estos instrumentos.

Como dato de interés y a efectos prácticos, indicar que en el proceso de elaboración de la Estrategia Territorial de Aragón, y conforme a la información publicada en la página web del Gobierno de Aragón, “Aragón participa”, al proceso de

⁴⁰⁵ Dicho documento resumen, formado por algo más de cien páginas, es en la actualidad una realidad que se encuentra disponible para el general conocimiento mediante un documento disponible en la página web del de Departamento de Vertebración del territorio, Movilidad y Vivienda. http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/PoliticaTerritorialInterior/Areas/01_Ordenacion_territorio/EOTA/EOTA_Aprobados_Definitivos/01%20EOTA_Documento_Resumen_AD_BOA.pdf

participación ciudadana para su elaboración fueron convocadas un total de noventa y siete entidades^{406 407}.

⁴⁰⁶ http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/entidades_convocadas.pdf

⁴⁰⁷ Las entidades convocadas, conforme a la información disponible en la propia página web del Gobierno de Aragón fueron las siguientes:

Unión General de Trabajadores (UGT-Aragón)
Comisiones Obreras (CCOO – Aragón)
Asociación "Red aragonesa de desarrollo rural" (RADR)
Unión de Consumidores de Aragón (UCA)
Federación Aragonesa de Consumidores y Usuarios (FACU)
Confederación de Asociaciones Vecinales de Aragón (CAVAragón)
Federación de Asociaciones de Familias y Mujeres del Medio Rural (AFAMMER-Aragón)
Asociación de Profesionales de Desarrollo Local de Aragón (PRODELAR)
Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES)
Coordinadora de Afectados por Grandes Embalses y Trasvases (COAGRET)
Asociación Naturalista de Aragón (ANSAR)
SEO/BirdLife (Sociedad Española de Ornitología) – Aragón
Ecologistas en Acción – Aragón
Acción Pública para la Defensa del Patrimonio Aragonés (APUDEPA)
Federación Aragonesa de Montaña (FAM)
Instituto Pirenaico de Ecología, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IPECSIC)
Instituto Tecnológico de Aragón (ITA)
Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI- Aragón)
Fundación DFA
Confederación de Empresarios de Aragón (CREA)
Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME)
Consejo Aragonés de Cámaras de Comercio e Industria
Asociación Empresarial de Transportes Discrecionales de Mercancías por Carretera (TRADIME)
Asociación Empresarial de Transportes Interurbanos de Viajeros (AETIVA)
Asociación Aragonesa de Empresas de Energía Solar
Asociación de Promotores de Energía Eólica de Aragón (AEA)
Endesa Distribución SA y Endesa Generación SA
Gas Aragón SA
Red eléctrica española S.A.
Asociación de Empresas Gestoras de Residuos (ASAGREP)
Federación Española de la Recuperación y el Reciclaje (FER)
Asociación Agraria Jóvenes Agricultoras (ASAJA Aragón)
Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón (UAGA-COAG)
Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA-Aragón)
Confederación de Empresarios de la Construcción de Aragón (CEAC)
Federación de Industrias y Empresas de la Construcción de Aragón
Confederación de Empresarios de Hostelería y Turismo de Aragón (CEHTA)
Federación Aragonesa de Turismo Rural (FARATUR)
Asociación de Empresas Forestales Aragonesas (AESFA)
Asociación Forestal Aragonesa (AFA)

EBRÓPOLIS, Plan Estratégico de Zaragoza y su Entorno
Delegación del Gobierno en Aragón
Confederación Hidrográfica Ebro
Confederación Hidrográfica del Júcar
Confederación Hidrográfica del Tajo
Ministerio de Fomento, Demarcación de Carreteras del Estado de Aragón
Departamento de Economía y Empleo del Gobierno de Aragón
Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes del Gobierno de Aragón
Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno Aragón
Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte del Gobierno Aragón
Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno Aragón
Diputación Provincial de Huesca
Diputación Provincial de Zaragoza
Diputación Provincial de Teruel
Comarca de Sobrarbe
Comarca de La Hoya de Huesca
Comarca Ribera Alta del Ebro
Comarca de Valdejalón
Comarca Comunidad de Teruel
Ayuntamiento de Zaragoza
Ayuntamiento de Huesca
Ayuntamiento de Teruel
Ayuntamiento de Barbastro
Ayuntamiento de Tarazona
Ayuntamiento de Calamocha
Ayuntamiento de Caspe
Ayuntamiento de Andorra
Ayuntamiento de Daroca
Ayuntamiento de Cella
Ayuntamiento de Aínsa-Sobrarbe
Ayuntamiento de Cuarte de Huerva
Ayuntamiento de María de Huerva
Ayuntamiento de Calatorao
Ayuntamiento de Escucha
Ayuntamiento de Rubielos de Mora
Ayuntamiento de Osso de Cinca
Ayuntamiento de Peralta de Alcofea
Ayuntamiento de Linares de Mora
Ayuntamiento de Jaulín
Ayuntamiento de Abizanda
Ayuntamiento de Villar del Salz
Federación Aragonesa de Municipios y Provincias (FAMCP)
Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales (CEDDAR)
Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio, Universidad de Zaragoza
Escuela de Ingeniería y Arquitectura de Zaragoza (EINA) de Universidad de Zaragoza
Escuela de Arquitectura de la Universidad de Zaragoza
Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza

3.3.1.2. Canarias

Especial mención por su carácter innovador y cuyo único precedente en nuestro país se halla en la Comunidad Valenciana, requiere la Ley Canaria 5/2010, de 21 de junio, de **Fomento a la Participación Ciudadana**⁴⁰⁸ que tiene por objeto fomentar la participación ciudadana, tanto de forma individual como colectiva, en la actividad administrativa de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en la vida económica, política, cultural y social. Esta ley regula un conjunto de instrumentos de participación ciudadana instituidos como cauces para la participación de la ciudadanía en las políticas públicas tales como las **consultas a la ciudadanía** (artículo 20), los **foros de consulta** (artículo 21), los **paneles ciudadanos** (artículo 22) y los **jurados ciudadanos** (artículo 23), todo ello viene a poner de manifiesto la relevancia con que el archipiélago canario dota a la participación pública en las diferentes actuaciones administrativas.

También la legislación canaria en materia de ordenación territorial dedica entre su articulado un precepto a, con carácter general, enunciar la necesidad de participación ciudadana en la Ordenación del Territorio. Así, el artículo 8 del TRLOTENC, establece con carácter de disposición general que, en la gestión y el desarrollo de la actividad de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, la Administración actuante deberá fomentar y, en todo caso, asegurar la **participación de los ciudadanos** y de las entidades por éstos constituidas para la defensa de sus intereses y valores, así como velar por sus derechos de información e iniciativa. En todo caso, los ciudadanos tienen el derecho a participar en los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y ejecución mediante la formulación de alegaciones en el período de información pública al que preceptivamente deban ser aquéllos sometidos, así como a exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de la acción pública ante los órganos administrativos y judiciales.

A nivel particular y con la modificación operada por la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de protección del territorio y

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Universidad San Jorge
Consejo de Colegios de Abogados de Aragón
Colegio Oficial de Economistas de Aragón
Colegio de Geógrafos de Aragón
Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón
Colegio de Ingenieros, Canales y Puertos – Demarcación de Aragón
Colegio Profesional de Biólogos de Aragón (COPBA)
Colegio Aragonés de Doctores y Licenciados en CC. Políticas y Sociología
Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Aragón, Navarra y País Vasco
Colegio Profesional de Trabajadores Sociales de Aragón

⁴⁰⁸ BOE núm. 168 de 12/07/2010.

de los recursos naturales⁴⁰⁹ en el TRLOTENC, en la elaboración de los Planes Insulares de Ordenación, se disponen de un conjunto de mecanismos concretos destinados a lograr la efectividad del referido principio de participación ciudadana:

- El acuerdo del pleno del Cabildo Insular por el que se inicie el procedimiento de elaboración debe establecer la elaboración de un “**plan para la comunicación**” con la sociedad y las administraciones afectadas así como prever el establecimiento de una oficina de redacción del plan.
- Cuando los trabajos de ordenación y evaluación ambiental alcancen un nivel de comprensión de la propuesta de modelo, el equipo redactor del instrumento es el responsable de “fomentar y materializar” la participación pública y de las instituciones interesadas por periodo no inferior a dos meses ni superior a cuatro, a través de todos los canales de comunicación adecuados, incluidos los propios de la sociedad de la información y las redes sociales, en los términos propuestos en el plan de comunicación. En este período se debe además, otorgar a los ciudadanos e instituciones interesadas asistencia y asesoramiento sobre la incidencia que podrá tener el instrumento de ordenación territorial sobre los diferentes ámbitos, recibiendo todas las sugerencias y consideraciones realizadas.

A su finalización, sobre la base de las líneas básicas definidas por el Cabildo Insular y la ponderación de intereses y aportaciones realizada en el período de participación ciudadana, el equipo redactor analizará los diferentes modelos territoriales posibles, seleccionando y articulando las alternativas más viables y proponiendo dentro de ellas la más razonable, ponderándose para ello los aspectos económicos, territoriales y ambientales desde la unidad y la integración.

Sobre las alternativas más viables seleccionadas y la propuesta territorial y ambiental adoptada, el equipo redactor, recabará los informes sectoriales legalmente exigidos, que deberán ser emitidos en el plazo fijado por la legislación sectorial aplicable o, en su defecto, en un máximo de cuarenta y cinco días, transcurridos los cuales se podrá proseguir con su tramitación.

Los informes que no se emitan dentro del plazo conferido podrán no ser tenidos en cuenta por la administración competente para adoptar la aprobación definitiva, salvo cuando los mismos adviertan de cuestiones de legalidad, en cuyo caso deberá pronunciarse expresamente sobre tales aspectos. La falta de emisión de informes correctamente solicitados, incluso de los que tengan carácter preceptivo y vinculante, no impedirá la

⁴⁰⁹ BOIC núm. 2 de 05/01/2015. Vigente desde el 25 de enero de 2015.

continuación del procedimiento, salvo cuando se afecte al dominio o al servicio público de titularidad estatal.

De forma simultánea, las distintas alternativas y la propuesta se someterán a la evaluación ambiental estratégica, procediéndose a la apertura de un período de información pública por plazo de cuarenta y cinco días del estudio ambiental estratégico del plan, elaborado conforme a los requisitos de alcance y contenido en los términos previstos reglamentariamente.

El equipo redactor procederá a introducir en el documento las correcciones pertinentes y se procederá por el director responsable del plan o del contrato a elevar a la presidencia de la corporación insular el texto inicial del plan, junto con un informe técnico y jurídico que acredite la legalidad del modelo adoptado y su adecuación a las líneas básicas fijadas por el cabildo.

- Concluido este proceso y asumido por el Consejo de Gobierno Insular el borrador de la declaración ambiental estratégica, junto con la propuesta de la alternativa seleccionada y las correcciones incorporadas, será remitida al órgano ambiental para la aprobación de la declaración ambiental estratégica, si procede.

Una vez aprobada la declaración ambiental estratégica por el órgano ambiental competente e incorporadas las correcciones que procedan, junto con el documento de ordenación asumido, y los informes de las distintas áreas y organismos dependientes o adscritos del Cabildo que puedan resultar afectados por el plan, el pleno insular resolverá sobre su aprobación previa y su sometimiento a un período de información pública por plazo de treinta días y a consulta de los Ayuntamientos de la Isla, y los Departamentos del Gobierno de Canarias por el mismo plazo.

Analizadas las alegaciones por el equipo redactor y propuesta su resolución, y previo informe del director responsable del plan, el pleno del Cabildo procederá a la aprobación de la fase insular del plan, si procede.

Las alegaciones aceptadas deberán circunscribirse a los aspectos de legalidad, así como a aquellos aspectos de oportunidad, siempre que no altere el modelo insular ni los cambios puedan calificarse de sustanciales.

Concluida con el acuerdo de aprobación por el cabildo la fase insular, este recabará los informes sectoriales preceptivos previos a su aprobación definitiva.

Idéntico procedimiento de participación se prevé tanto para las revisiones como modificaciones sustanciales de los instrumentos, lo que muestra la real intención del

legislador canario de incorporar una efectiva participación ciudadana en todos los procedimientos en que se decidan cuestiones de planificación territorial de la comunidad.

3.3.1.3. Castilla y León

La comunidad de Castilla y León también ha apostado por incluir un marco legislativo propio en materia de participación ciudadana, optando al igual que Aragón por regularla conjuntamente con la transparencia en la actuación de los poderes públicos.

La Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León⁴¹⁰, es el cuerpo normativo en el que se recogen ambas cuestiones. Sin embargo, es una regulación genérica en relación con otras normas autonómicas analizadas y en la que no se contiene ninguna mención expresa a la participación pública en los procedimientos de elaboración o tramitación de los planes territoriales y tampoco se dota a la comunidad de instrumentos precisos para su efectividad y desarrollo. En realidad, el objeto de la ley parece más bien referido a la implantación de la administración electrónica a nivel de la administración autonómica a través del Portal de Gobierno Abierto, junto a lo cual se establece la obligación de la administración y de sus organismos autónomos de someter a la participación ciudadana los anteproyectos de ley, los proyectos de decreto, con sus excepciones⁴¹¹, los planes y los programas, mediante la inserción en el Portal de Gobierno Abierto durante un período mínimo de diez días.

Por su parte, tampoco la regulación de la LOTCL, presenta mayor relevancia en torno a lo que viene a denominar “participación social” y que, como ya se indicaba en el epígrafe anterior y es expresamente reconocido en su artículo 4 que lo regula, está expresamente referido a los trámites de información pública y audiencia, junto a lo que se señala que la Junta de Castilla y León promoverá la participación de la sociedad en la Ordenación del Territorio.

⁴¹⁰ BOCL núm. 49 de 12/03/2015. Vigente desde el 10 de diciembre de 2015.

⁴¹¹ El artículo 17, relaciona el conjunto de excepciones a la regla general de participación proscrita en el artículo 16. No serán objeto de participación conforme a aquel:

- Los anteproyectos de decreto-ley.
- Los anteproyectos de decreto legislativo.
- Los anteproyectos de ley de presupuestos generales de la Comunidad.
- Los anteproyectos de ley de medidas tributarias, financieras y administrativas que acompañen a la ley de presupuestos generales de la Comunidad.
- Los proyectos de disposiciones que regulen órganos, cargos y autoridades, así como las estructuras orgánicas de la Administración de la Comunidad y sus organizaciones dependientes o adscritas a la misma.

3.3.1.4. Murcia

La Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia⁴¹² es el marco legal en el que esta comunidad conjuntamente da cumplimiento al mandato contenido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno⁴¹³, que establecía un plazo máximo de dos años para la adaptación de los órganos de las Comunidades Autónomas a las obligaciones en ella contenidas y se concreta el derecho a la participación ciudadana.

De manera similar a Aragón, la concreta mención referida en la ley a la ordenación territorial se encuentra dentro del título dedicado a la transparencia y como información susceptible de publicidad activa. Es el artículo 19.2 de la Ley 12/2014 de Murcia, el que recoge el referido extremo, indicando que la Comunidad Autónoma publicara la información que esté en su poder relativa, a:

- Los instrumentos de ordenación del territorio y planes urbanísticos, que contendrá como mínimo la estructura general de cada municipio, la clasificación y calificación del suelo, la ordenación del suelo con el grado de detalle adecuado, las infraestructuras planteadas en cada localidad y la normativa urbanística.
- La información geográfica, económica y estadística de elaboración propia cuya difusión sea más relevante para el conocimiento general, facilitando las fuentes, notas metodológicas y modelos utilizados.
- La información medioambiental que deba hacerse pública de conformidad con la normativa vigente.

Los concretos instrumentos que en materia de participación pública se dota a esta comunidad, se concretan en cuatro: aportaciones ciudadanas, consultas públicas, iniciativas ciudadanas y procesos de deliberación participativa⁴¹⁴.

⁴¹² BORM núm. 290 de 18/12/2014. Vigente desde el 9 de enero de 2015.

⁴¹³ BOE núm. 295 de 10/12/2013.

⁴¹⁴ Artículo 33 “Instrumentos de participación ciudadana” de la Ley 12/2004, de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

1. Los derechos y garantías reconocidos en este título se materializan por medio de diferentes instrumentos de participación ciudadana. Estos instrumentos son los cauces, mecanismos, medidas y procesos destinados a legitimar, encauzar y estructurar la participación ciudadana en las políticas públicas.

En el marco de la LOTUM, la mención a la participación ciudadana presenta un carácter general y, pese a encuadrarse en el Título I dedicado a las “competencias de Ordenación del Territorio, del Litoral y Urbanísticas”, viene referida en exclusiva a la actividad urbanística sin ni siquiera mencionar las otras dos competencias reguladas por el texto legal⁴¹⁵.

2. Sin perjuicio de otras formas e instrumentos de participación que reglamentariamente se determinen, se articularán cuatro instrumentos de participación ciudadana básicos, en función de su diferente nivel de intensidad:

a) Aportaciones ciudadanas: constituyen el instrumento de participación más básico mediante el que se recogerá y publicará la opinión, queja, propuesta o sugerencia de los ciudadanos sobre cualquier temática genérica de su interés relacionada con las políticas públicas o con la gestión pública, a través de un canal abierto en Internet.

b) Consultas públicas: mediante este instrumento la Administración regional sondeará y recabará la opinión y sugerencias de los ciudadanos sobre iniciativas concretas del gobierno, a través de instrumentos telemáticos estructurados, en plazo y forma.

c) Iniciativas ciudadanas: mediante estas iniciativas los ciudadanos podrán solicitar de la Administración regional que inicie un procedimiento de regulación o actuación en relación a una temática concreta, siempre que reúna un mínimo de 2.000 firmas entre la ciudadanía de la Región de Murcia. Las iniciativas ciudadanas, que irán dirigidas a la consejería competente por razón de la materia, deberán versar sobre competencias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y no podrán, en ningún caso, referirse a materias excluidas de la iniciativa legislativa popular.

d) Procesos de deliberación participativa: mediante estos procesos, a iniciativa de la propia Administración regional, se implicará a los ciudadanos y a la sociedad civil en el diseño y evaluación de diferentes políticas públicas, así como en la elaboración de disposiciones normativas de carácter general, mediante procesos planificados que, combinando aspectos presenciales y telemáticos, podrán incluir diferentes fases de información, debate o retorno de la participación correspondiente.

3. Los resultados de la participación derivada de los instrumentos señalados en el apartado anterior serán públicos, indicándose los motivos y consideraciones de las propuestas aceptadas o rechazadas, en su caso.

4. Reglamentariamente, se desarrollará el régimen aplicable a cada instrumento de participación ciudadana, así como los criterios para su utilización de manera efectiva, de forma que se alcance al máximo de población posible y a los grupos sociales y colectivos de interés, con la menor dificultad, y de forma proporcionada a la importancia y complejidad del plan, programa o proyecto, documento o disposición. Podrá preverse que, en función de la importancia y complejidad del plan, programa o proyecto, puedan graduarse los plazos, grados de implicación y nivel de decisión, así como los efectos de la participación.

⁴¹⁵ En efecto, el artículo 12 de la LOTUM, dedicado a la “participación pública”, establece:

Por último, en relación con la elaboración y tramitación de los instrumentos de planificación territorial ninguna mención concreta referida a la participación ciudadana se indica más allá del preceptivo trámite de información pública analizado en el epígrafe 3.2. del presente capítulo.

3.3.1.5. Navarra

La **participación ciudadana** en la ordenación territorial de Navarra se enuncia con carácter general en el artículo 7 de la LOTUNA, enunciando cuatro principios generales para su consecución, así en sus distintos apartados se establece que:

- Las Administraciones públicas procurarán que la actividad de ordenación del territorio y urbanismo se desarrolle conforme a las necesidades y aspiraciones de la sociedad de la Comunidad Foral de Navarra, del presente y del futuro, promoviendo un desarrollo territorial y urbanístico sostenible, suscitando la más amplia participación ciudadana y garantizando los derechos de información e iniciativa de los particulares y de las entidades constituidas para la defensa de sus intereses.
- En todo caso, cualquiera de los instrumentos de ordenación del territorio o urbanísticos contemplados en la LOTUNA será sometido a un período no menor de veinte días de participación ciudadana, mediante la exposición pública y, en su caso, audiencia a las entidades locales, previamente a su aprobación definitiva.
- Los instrumentos de ordenación territorial, los Planes Generales Municipales, los Planes Parciales y los Planes Especiales, así como las modificaciones de planeamiento que planteen actuaciones de nueva urbanización contarán con la participación real y efectiva de la ciudadanía en su elaboración y revisión de conformidad con los principios y derechos establecidos en el Título IV de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto,

1. La dirección de la acción urbanística corresponde a los poderes públicos y la gestión urbanística puede corresponder a las Administración urbanística actuante, a la iniciativa privada y a entidades mixtas. La gestión pública, a través de la acción urbanizadora, ejecutará las políticas de suelo y sustanciará en la medida más amplia posible la iniciativa privada.

2. En la formulación y tramitación de los planes y en su gestión, los órganos competentes deberán asegurar la mayor participación de los ciudadanos y, en particular, los derechos de iniciativa e información por parte de las entidades representativas de los intereses que resulten afectados y de los particulares.

mediante un **proceso de participación ciudadana de carácter consultivo previo a la aprobación inicial del instrumento**⁴¹⁶.

- El proceso de participación se instrumentará mediante un **plan de participación** que deberá contener al menos: la identificación de los agentes sociales y ciudadanos interesados por el planeamiento; resúmenes de las propuestas de ordenación más importantes para facilitar la difusión y comprensión ciudadana; la Memoria de viabilidad y sostenibilidad económica; la metodología y herramientas de difusión y participación, que incluirán tanto sistemas de participación on-line como sesiones explicativas sobre el contenido de la ordenación futura y de las alternativas valoradas; y finalmente, las conclusiones valoradas del proceso de participación desarrollado⁴¹⁷.

De manera particular, y como expresamente ya recoge la LOTUNA, la comunidad de Navarra también se encuentra dotada de su propio marco normativo en materia de participación ciudadana desde el año 2012, a través de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto^{418 419}. Es el Título IV de la referida ley la que regula “La participación y colaboración ciudadanas” y que parte de dos condiciones básicas para la participación y colaboración ciudadanas: el impulso y fomento de las mismas así como, las garantías para la participación de la ciudadanía en la elaboración de determinados planes y programas de carácter general. Para garantizar este último presupuesto se señala que en la tramitación de los procedimientos se debe garantizar que:

- Se informe a los ciudadanos y ciudadanas, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los canales de comunicación institucional y los medios

⁴¹⁶ Esta cuestión ha sido introducida por el artículo único 1 de la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (BON núm. 51 de 16/03/2015).

⁴¹⁷ Aspecto introducido por el artículo único 1 de la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

⁴¹⁸ BON núm. 125 de 28/06/2012. Vigente desde el 28 de diciembre de 2012.

⁴¹⁹ La Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, ha sido recientemente modificada por la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril, de modificación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto (BON núm. 88 de 09/05/2016). Vigente desde el 10 de mayo de 2016.

electrónicos, sobre cualesquiera propuestas de planes y programas de carácter general, o en su caso, de su modificación o de su revisión.

- La información pertinente sobre dichas propuestas sea inteligible y que incluya la relativa al derecho a la participación en los concretos procesos decisorios y a conocer la Administración pública competente a la que se pueden presentar comentarios o formular alegaciones.
- Los ciudadanos y ciudadanas tengan derecho a expresar observaciones y opiniones en un periodo abierto de exposición pública, que nunca será inferior a un mes, anunciado a través de los distintos canales de comunicación institucional, antes de que se adopten decisiones sobre el plan y programa de carácter general.
- Al adoptar esas decisiones, sean debidamente tenidos en cuenta los resultados de la participación y colaboración ciudadanas.
- Una vez examinadas las observaciones y opiniones expresadas por los ciudadanos y ciudadanas, se informe a éstos de las decisiones adoptadas y de los motivos y consideraciones en los que se basen dichas decisiones, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública.
- Se notifique personalmente una respuesta motivada al autor de las observaciones y opiniones.

Los artículos 36 a 41 de la Ley Foral 11/2012, regulan los concretos instrumentos de participación y colaboración ciudadanas con que se dota la comunidad navarra que se conceptúa en su art. 36 como los mecanismos utilizados por la Administración Pública para hacer efectiva la participación y la colaboración de todos los ciudadanos y ciudadanas, sin discriminación, en los asuntos públicos, incidiendo de manera especial en los sectores sociales en que exista una mayor dificultad para su participación y colaboración en los asuntos públicos. Para la consecución de la participación y la colaboración ciudadana se establecen como válido “*cualquier mecanismos que sirva para favorecer la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos*”, haciendo la ley especial referencia a las nuevas tecnologías y su canalización a través del Portal del “Gobierno Abierto”⁴²⁰.

⁴²⁰ **Artículo 36 (Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto).**
Concepto y clases:

1. Los instrumentos de participación y colaboración ciudadanas son los mecanismos utilizados por la Administración Pública para hacer efectiva la participación y la colaboración de todos los ciudadanos y

Con carácter general se crea el Registro de Colaboración y Participación ciudadanas⁴²¹, y junto a éste, un conjunto de instrumentos específicos⁴²² tales como foros de consulta⁴²³, paneles ciudadanos⁴²⁴ y los jurados ciudadanos⁴²⁵.

ciudadanas, sin discriminación, en los asuntos públicos. A estos efectos, se fomentará activamente la implicación de aquellos sectores sociales en los que se haya constatado una mayor dificultad en orden a su participación y colaboración en los asuntos públicos.

2. La participación y la colaboración ciudadanas se podrán hacer efectivas mediante cualquier mecanismo que sirva para favorecer la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos y, especialmente, mediante el uso de las nuevas tecnologías. A tal efecto, la Administración Pública:

a) Promoverá la conversación telemática bidireccional con los ciudadanos y ciudadanas y participará en las redes sociales y demás instrumentos de comunicación social en Internet, tales como foros, blogs, plataformas de vídeo, comunidades, u otros recursos Web, que resulten idóneos.

b) Facilitará a la ciudadanía el acceso a las herramientas, conocimientos y recursos tecnológicos necesarios para la adecuada utilización de la comunicación telemática, con los necesarios niveles de seguridad y accesibilidad.

c) Escuchará con atención, tanto por los canales telemáticos como telefónicos, las opiniones de los ciudadanos y ciudadanas, responderá a sus peticiones con celeridad y eficacia y tendrá en cuenta sus opiniones en la toma de decisiones. A estos efectos, se podrán promover sobre determinadas actividades públicas, cuando así se considere oportuno, la realización de encuestas on line mediante sistemas que puedan garantizar la fiabilidad de los resultados que pudieran obtenerse.

d) Promoverá la comunicación y la interacción con la ciudadanía a través de dispositivos de telecomunicaciones móviles, impulsando su utilización en sus relaciones con la Administración, adaptando al soporte móvil la tecnología actualmente utilizada y fomentando la extensión de su cobertura.

3. La Administración Pública fomentará la canalización de los distintos instrumentos participativos fundamentalmente a través del Portal del "Gobierno Abierto", cuya creación se promueve en esta Ley Foral, sin perjuicio de promover y dar entrada a otros cauces que, en determinados ámbitos, favorezcan la interrelación mutua entre la Administración y la ciudadanía.

⁴²¹ **Artículo 37 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto. El Registro de Participación y Colaboración Ciudadanas:**

1. Se crea el Registro de Participación y Colaboración Ciudadanas al objeto de poder articular de una forma más eficiente la utilización de determinados instrumentos más específicos de participación y colaboración ciudadanas.

2. En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esa Ley Foral, se regulará, mediante Decreto Foral, y se pondrá en marcha, el Registro de Participación y Colaboración Ciudadanas, en el que se podrán inscribir voluntariamente los ciudadanos y ciudadanas y las entidades ciudadanas interesados en recibir información sobre materias específicas de la competencia de la Administración Pública al objeto de tomar parte activa en los instrumentos específicos de participación y colaboración ciudadanas previstos en esta Ley Foral o que puedan preverse en otras normas.

3.3.1.6. C. Valenciana

⁴²² **Artículo 38 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto. Instrumentos específicos de participación y colaboración:**

1. Los instrumentos específicos de participación y colaboración ciudadanas son aquellos que necesitan para su propia eficacia de una mayor implicación ciudadana en el propio proceso participativo, implicación que se garantiza recurriendo a los ciudadanos y ciudadanas y entidades ciudadanas que voluntariamente se han comprometido a participar y colaborar con la Administración Pública mediante su inscripción en el Registro de Participación y Colaboración Ciudadanas.

2. Sin perjuicio de otros que puedan preverse en otras normas, se procederá al desarrollo reglamentario de los siguientes instrumentos específicos: foros de consulta, paneles ciudadanos y jurados ciudadanos, en los que podrán participar, además de quienes se señala en los artículos siguientes, y, en su caso, expertos en la materia de que se trate, las entidades a las que se refiere el artículo 34.2.

⁴²³ **Artículo 39 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto. Foros de consultas:**

Los foros de consulta son espacios de debate y análisis de las políticas públicas en los que participan, previa convocatoria por la Administración Pública, grupos de ciudadanos y ciudadanas o de entidades ciudadanas, elegidos democráticamente, entre los inscritos en el Registro de Participación y Colaboración Ciudadanas, al objeto de debatir y reflexionar sobre los efectos de una política pública, así como para elaborar análisis valorativos de los efectos reales de dichas políticas en la calidad de vida de la ciudadanía.

⁴²⁴ **Artículo 40 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto. Paneles ciudadanos :**

1. Los paneles ciudadanos son espacios de información constante e inmediata que se crean por la Administración con carácter temporal y que tienen por finalidad responder a las consultas planteadas por esta sobre cualquier asunto de interés público, y, en especial, sobre las expectativas de futuro de los ciudadanos y ciudadanas.

2. Los paneles estarán formados por un número mínimo de ciudadanos y ciudadanas y de entidades ciudadanas, que serán elegidos por la Administración Pública entre los sujetos inscritos en el Registro de Participación y Colaboración Ciudadanas en el área correspondiente a la materia objeto del panel.

⁴²⁵ **Artículo 41 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto. Jurados ciudadanos:**

Los jurados ciudadanos son grupos creados por la Administración Pública que tienen como finalidad analizar los efectos de una determinada acción, proyecto o programa llevado a cabo por la misma. Los jurados ciudadanos estarán formados por un máximo de diez personas, mitad ciudadanos y ciudadanas, mitad entidades ciudadanas, que serán elegidos por la Administración entre los sujetos inscritos en el Registro de Participación y Colaboración Ciudadanas en el área correspondiente a la materia que motive su creación.

En materia de participación ciudadana ya se ha resaltado el carácter innovador y pionero de la Comunidad Valenciana en relación con el resto de comunidades españolas, que vino de la mano de la primera ley aprobada en relación con esta materia, la Ley 11/2008, de 3 de junio, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana⁴²⁶, que recientemente ha sido sustituida por la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana⁴²⁷.

Con carácter general, la Comunidad Valenciana se dota con esta ley de instrumentos con capacidad para hacer efectiva la participación ciudadana, son las herramientas indispensables de uso ciudadano que hagan eficaz la colaboración entre la administración y la ciudadanía. De manera concreta, se prevé a tal fin, la participación ciudadana en la elaboración de normas, planes, procedimientos y otros instrumentos de planificación⁴²⁸, las propuestas ciudadanas de iniciativas normativas⁴²⁹ y el Consejo de

⁴²⁶ DOCV núm. 5803 de 10/07/2008. Vigente desde el 10 de julio de 2008 hasta el 9 de abril de 2015.

⁴²⁷ DOCV núm. 7500 de 08/04/2015. Vigente desde el 9 de abril de 2015.

⁴²⁸ **Artículo 47 “Participación ciudadana en la elaboración de normas, planes, procedimientos y otros instrumentos de planificación” de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.**

Sin perjuicio del trámite de audiencia e información pública previsto en la legislación, la Administración de la Generalitat y su sector público podrá someter, simultánea o consecutivamente a aquél, a consulta pública las normas, planes, procedimientos, instrumentos de planificación o políticas públicas relevantes, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Los órganos administrativos o entidades competentes que consideren oportuno abrir un proceso de participación pública, publicarán en el Portal de Transparencia el proyecto de norma, plan, procedimiento o instrumento administrativo, junto a la documentación complementaria necesaria para su comprensión y valoración.
2. Se informará sobre los plazos y mecanismos de participación que serán preferentemente electrónicos, así como sobre el estado de tramitación del proyecto.
3. La participación en este proceso de consulta no conferirá a los participantes la condición de interesados prevista en la legislación sectorial o sobre procedimiento administrativo.
4. A través del mismo portal el órgano o entidad impulsor del proceso informará sobre el resultado mediante una valoración global.

⁴²⁹ **Artículo 48 “Propuestas ciudadanas de iniciativas normativas” de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.**

1. Los ciudadanos legitimados para promover la iniciativa legislativa popular de acuerdo con lo previsto en la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de

Participación Ciudadana⁴³⁰ junto a lo que la ley denomina “*otras formas de participación corporativa*”⁴³¹.

La concreta mención que contiene esta ley en referencia a la participación ciudadana en el ámbito de la planificación territorial se contiene cuando regula la “*difusión de la información*”, en la que apuesta por la publicación de determinada

la Comunidad Valenciana, tienen derecho a presentar a la Administración de la Generalitat iniciativas de regulación normativa o de mejora de su calidad.

2. Las propuestas deberán corresponder íntegramente a competencias ejercidas por la Generalitat, y no podrán referirse a las materias excluidas de la iniciativa legislativa popular.

3. La propuesta será dirigida al órgano competente por razón de la materia, que evaluará la propuesta en lo que respecta a su legalidad, oportunidad, coste y efectos, y adoptará una resolución motivada en el plazo de tres meses.

4. En caso de superarse este plazo, la propuesta se entenderá desestimada.

5. Los requisitos de estas propuestas y el procedimiento de tramitación se establecerán reglamentariamente, y deberán contar con el aval de, como mínimo, 20.000 firmas debidamente acreditadas.

⁴³⁰ **Artículo 49 “El Consejo de Participación Ciudadana” de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.**

1. El Consejo de Participación Ciudadana, órgano consultivo de la Administración de la Generalitat, es un foro de consulta adscrito a la Conselleria competente en materia de participación ciudadana.

2. Tiene como finalidad impulsar el acercamiento de la administración de La Generalitat a la sociedad civil y a la ciudadanía facilitando su comunicación.

3. Reglamentariamente se establecerá su organización y régimen de funcionamiento.

4. La condición de miembro de este Consejo no exigirá dedicación exclusiva ni dará derecho a remuneración.

⁴³¹ **Artículo 50 “Otras formas de participación corporativa” de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.**

1. El Consell fomentará la integración de los principios de participación y responsabilidad social en los ámbitos de la empresa, de los profesionales y de los emprendedores.

2. Reglamentariamente el Consell podrá establecer mecanismos de participación activa, reconocimiento o distinción de acciones o buenas prácticas en este ámbito.

información a través de las páginas webs, información que aboga por que se encuentre actualizada y estructurada y en referencia a la “*información relativa a territorio, urbanismo y medio ambiente*” se establece que la Administración de la Generalitat difundirá a través de su Portal de Transparencia los instrumentos de ordenación del territorio, los planes urbanísticos y la regulación en materia de medio ambiente, garantizando a la ciudadanía su consulta, tanto presencial como telemática, sin perjuicio de lo dispuesto en su normativa sectorial.

En el ámbito propio de la ordenación territorial ya se ha analizado en el epígrafe precedente en relación con la coordinación, cooperación y concertación interadministrativa la importancia que la legislación valenciana y en particular la LOTUPV, dedica en general a la “participación pública”. A fin de evitar reiteraciones innecesarias nos remitimos a lo allí expuesto, enfatizando en la relevancia del Plan de Participación Pública que debe integrar la documentación de los instrumentos de planificación territorial y la concreción de los mecanismos con que se prevé llegar a cabo la misma.

El reflejo del interés de esta comunidad por la participación ciudadana, tiene un claro ejemplo en la propia Estrategia Territorial Valenciana, ETV, que precisamente dedica a esta materia su Directriz 22, en la que se vuelve a enfatizar en la relevancia de la efectividad de la gobernanza del territorio y en concreto de la participación en el procedimiento de elaboración y tramitación del instrumento. Literalmente, señala la citada Directriz:

“1. La participación de los agentes sociales es uno de los elementos fundamentales del buen gobierno del territorio, a través de ellos se materializa la participación pública en todo el proceso de ordenación del territorio. Esa participación pública se habrá de producir en el marco legal vigente y en particular de acuerdo con lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

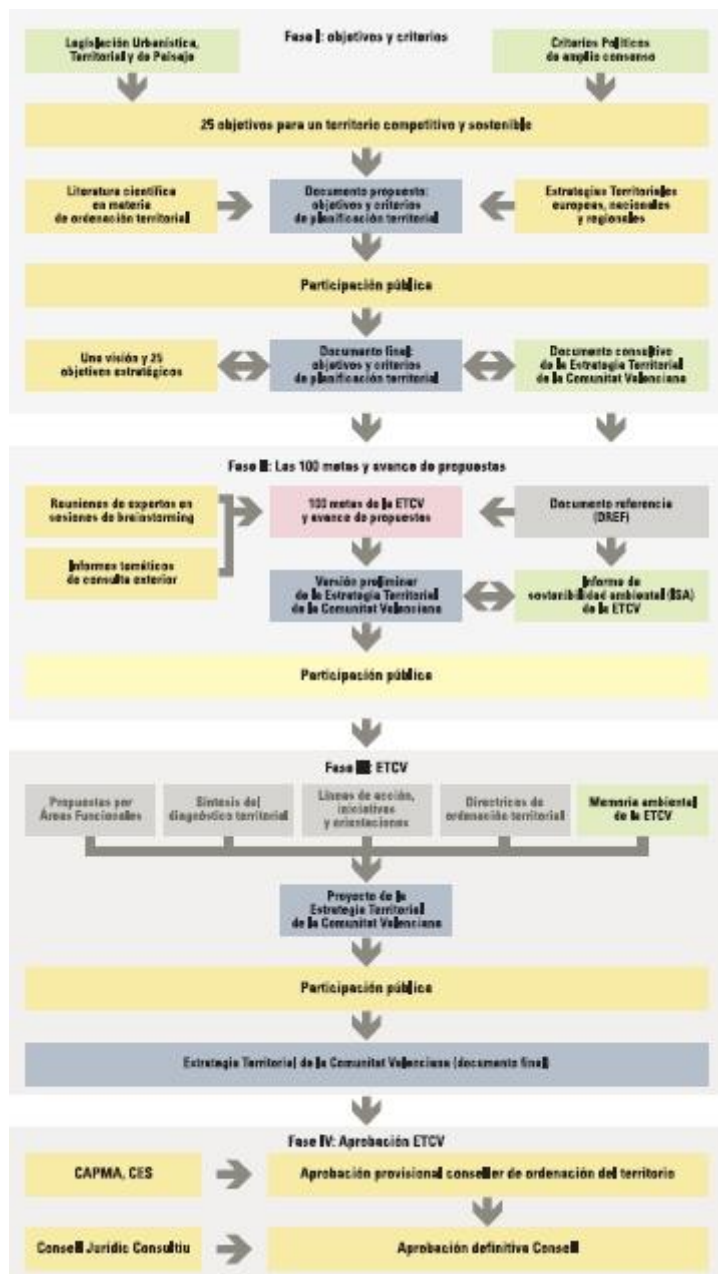
2. Para que los ciudadanos puedan ejercer plenamente el derecho de participación en los procesos de ordenación del territorio es necesario que tengan información suficiente, relevante y accesible. Por ello las administraciones deben articular los mecanismos necesarios para que todos los ciudadanos con independencia de su nivel de formación puedan acceder y comprender la información.

*3. Sin perjuicio de lo que prescriban las normativas respecto a la participación pública, es recomendable **realizar tantas consultas públicas como sea pertinente** para alcanzar una mayor legitimidad de los instrumentos de ordenación del territorio. Esta **participación debe realizarse en todas las fases de elaboración y posterior seguimiento de dichos instrumentos.***

*4. Los entes supramunicipales establecerán fórmulas que permitan garantizar la participación efectiva de los ciudadanos, sin perjuicio de la aplicación de los mecanismos ya existentes como las **Juntas de Participación de Territori y Paisaje** reguladas en la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunitat Valenciana, los requeridos por la evaluación ambiental estratégica, los estudios de paisaje, los estudios de integración paisajista, las agendas 21, y los previstos en la Ley de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, entre otros.”*

De igual manera, la ETV incorpora un documento denominado “*Participación. Sistemática, técnicas y procesos*” en el que se resume todas las acciones desarrolladas en su fase de elaboración y tramitación para alcanzar el máximo consenso del documento con la ciudadanía, documento que comienza indicando que “***no se pueden formular planes a espaldas de la ciudadanía: están condenados al fracaso desde su origen. La participación pública es la máxima garantía de legitimidad de las acciones de los gobiernos, reduce las incertidumbres y corresponsabiliza de las decisiones tanto a la Administración como a los ciudadanos. El territorio del futuro más próspero y sostenible será el que quieran los ciudadanos o no será...***”

Participación pública en el proceso de elaboración de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana



Fuente: Estrategia Territorial Valenciana. Documento “Participación: sistemática, técnicas y procesos”

3.3.2. Comunidades Autónomas con avanzado estado en la definición de un marco legislativo propio en participación pública: los proyectos de leyes de participación ciudadana de Andalucía y País Vasco. La participación ciudadana en la planificación territorial de Andalucía y País Vasco

Junto a las seis comunidades españolas que ya están dotadas con legislación propia en materia de participación ciudadana, aunque con una desigual aplicación práctica a los procesos de elaboración y tramitación de sus instrumentos de planificación territorial, se analizan aquí otras dos comunidades que se encuentran en proceso avanzado, con proyectos de leyes en trámite parlamentario: Andalucía y País Vasco.

3.3.2.1. Andalucía

La Comunidad Autónoma de Andalucía viene tramitando la que será su futura Ley de Participación Ciudadana⁴³² y que culmina un proceso iniciado años atrás con el desarrollo de diferentes instrumentos de participación en la Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares en Andalucía⁴³³ o la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a la modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos⁴³⁴.

El Proyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía⁴³⁵ junto a un conjunto de disposiciones de carácter general previstas en su Título I, regula los derechos de la ciudadanía y las obligaciones de los poderes públicos (Título II), entre los que el derecho de participación ocupa un lugar central. Entre los procesos de participación ciudadana (Título III) se incluye los procesos de deliberación participativa como cauces para el debate público impulsados a iniciativa del gobierno o de la ciudadanía y que permiten profundizar mediante el diálogo en los aspectos sobre una materia concreta de interés colectivo y público, buscando consensos, soluciones y propuestas de forma conjunta por distintas miradas y visiones, ciudadanas, técnicas y políticas, o la participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos autonómicos y locales. Como cuestiones relevantes, señalar la extensión de la iniciativa ciudadana a la identificación y propuesta de políticas públicas no solo para solicitar procesos de deliberación en las iniciadas por el gobierno sino para solicitar el impulso de políticas que no figuren en la agenda gubernamental o la posibilidad de propuesta y participación en la elaboración de reglamentos autonómicos y ordenanzas municipales. Por

⁴³² Aprobada por el Consejo de Gobierno el día 2 de noviembre de 2016. Publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 342, X Legislatura, 14/11/2016. Disponible <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=117057>. Consultado 20/11/2016.

⁴³³ BOJA núm. 59 de 24/05/2001.

⁴³⁴ BOJA núm. 244 de 15/12/2011.

⁴³⁵ En su versión de 1 de agosto de 2014, disponible a través de la web de la “Ley de Participación Ciudadana de Andalucía”. Disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/ocms/ocms/anteproyectoleyparticipacionciudadana/portada.html> Consultado 05/09/2016.

su parte, las Consultas Participativas (Título IV) son el instrumento de participación ciudadana previsto por la ley cuyo objeto es el conocimiento de la opinión ciudadana mediante un proceso de votación y cuya finalidad es reforzar las posibilidades de los distintos niveles de gobierno, autonómico y local, para hacer efectiva la participación. Por último, el anteproyecto de ley regula en su Título V las medidas de fomento de la participación y en el Título VI desarrolla la organización administrativa de la Participación ciudadana.

En el ámbito de la planificación territorial, la comunidad de Andalucía se limita a indicar en su Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio el sometimiento de los instrumentos a los preceptivos trámites de información pública que se concreta en un plazo temporal “*no inferior a dos meses*” en los diferentes instrumentos como ha sido objeto de análisis en el apartado 3.2.1 del presente capítulo, a cuyo texto nos remitimos.

3.3.2.2. País Vasco

El Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público Vasco⁴³⁶ es la apuesta de esta comunidad por incorporar la llamada gobernanza en su ámbito autonómico, que se aborda desde un triple concepto: la evaluación de políticas públicas, la transparencia y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

En la última versión publicada del proyecto de ley, es el Título IV el que se dedica a regular la participación ciudadana y los procesos participativos, para lo que apuesta por una perspectiva flexible y adaptable. Por un lado, establece en un primer capítulo las cuestiones generales y las garantías y derechos comunes a los diferentes procedimientos e instrumentos participativos y apostando por el uso de instrumentos variados para su consecución, aunque se señalan algunos instrumentos concretos como las encuestas, los sondeos, los foros de consultas, los espacios de debate y consulta, las consultas no refrendatarias generales o sectoriales, las consultas abiertas, los paneles ciudadanos, los jurados ciudadanos o los procesos de deliberación participativa, la norma contiene un listado flexible y abierto apostando por indicar expresamente más que concretos instrumentos, las garantías y derechos comunes que para su efectividad deben contener los diferentes procedimientos e instrumentos participativos. Por otro lado, en el segundo capítulo dedicado a los “derechos concretos de participación ciudadana”, establece cauces o instrumentos participativos concretos a los que las anteriores garantías han de resultar de aplicación, destacando la figura del derecho a

⁴³⁶ Cuyo último trámite del documento ha sido su envío al Parlamento en fecha 17/11/2015 tras su aprobación en Consejo de Gobierno. Según información publicada en la página web del gobierno vasco. Disponible en http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/plan_programa_proyecto/ley-de-transparencia-participacion-ciudadana-y-buen-gobierno-del-sector-publico-vasco/. Consultado 02/11/2016.

promover iniciativas reglamentarias ciudadanas o el derecho a solicitar la colaboración del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi en las actividades ciudadanas.

Al margen de la concreta regulación de la participación ciudadana en País Vasco, en el ámbito concreto de la planificación territorial esta comunidad destaca por la **novedosa tramitación de la revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco** que por su significancia se analiza.

En el mes de julio de 2015, el Consejo de Gobierno del País Vasco, en su sesión celebrada el día 27 de julio, adoptó el acuerdo de iniciación del procedimiento de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco, aprobadas por Decreto 28/1997, de 11 de febrero⁴³⁷. El referido acuerdo, enfatiza en su carácter participativo, y en coherencia con lo anterior, establece un cronograma estimativo del procedimiento de aprobación de la revisión de las DOTPV con el objetivo de evitar la “*dispersión en el tiempo de una cuestión de calado de la estrategia territorial de la Comunidad Autónoma de Euskadi*” y cuyo objeto es hacer coincidir en el tiempo los hitos administrativos de la tramitación del proceso de revisión con el más importante foro de encuentro que en materia de ordenación territorial, se celebra anualmente en el País Vasco a finales de noviembre, el Euskal Hiria Kongresua. Así, se prevé que el «Documento Base» se presente en el Euskal Hiria Kongresua de noviembre 2015, el «Avance de Directrices» se presente en el Euskal Hiria Kongresua de noviembre 2016, la aprobación inicial de las Directrices se presente en el Euskal Hiria Kongresua de noviembre 2017 y la aprobación definitiva de las DOTPV en el Euskal Hiria de noviembre 2018.

El acuerdo de inicio de revisión de las DOTPV, adelanta que el proceso de revisión de las DOTPV “*será un proceso novedoso y sustancialmente innovador, ya que girará en torno a un proceso participativo o plan de participación que se habrá de diseñar y concretar y poner en marcha por primera vez y supondrá una nueva forma de trabajar en el ámbito de la ordenación territorial, en definitiva, una nueva gobernanza*”.

Resultado de este proceso innovador y del carácter imperante de la participación en el mismo, como se recoge en el citado acuerdo, es la introducción de diversas cuestiones como el Plan de Participación o el Documento de Bases.

- **Plan de Participación:**

El proceso de participación en la revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, parte de unas premisas que aseguren la participación en la tramitación tanto del ámbito institucional y social, como de la participación ciudadana,

⁴³⁷ BOPV núm. 157 de 20/08/2015.

pero además persigue que en dicho procedimiento impere la transparencia y la participación inmediata y continua. Se centra en las siguientes cuestiones:

▪ Participación en el ámbito institucional:

Se prevé presentar y activar líneas de trabajo colaborativo en los siguientes foros institucionales:

1. Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco: creación de ponencia técnica.
2. Consejo Asesor de Política Territorial.
3. Parlamento, Comisión de Medio Ambiente y Política Territorial.
4. Juntas Generales.
5. Órganos colegiados consultivos como el Consejo Asesor de Medio Ambiente, Naturzaintza, Landaberri, el Patronato de Urdaibai y la Autoridad del Transporte de Euskadi.
6. Consejo Económico y Social.
7. Cátedra Unesco de Paisaje Cultural, Territorio y Patrimonio de la UPV/EHU y el foro de la UPV/EHU EHUgune para el diálogo universidad/sociedad civil.

Se dispone además, que el calendario de reuniones, así como el resultado de las mismas serán publicitados debidamente.

▪ Participación en el ámbito social:

La participación en el ámbito social se articula sobre la base de acciones pedagógicas y divulgativas que faciliten la participación en el ámbito de la ordenación del territorio, sobre el manejo y la gestión de la participación virtual a través de herramientas telemáticas y sobre la celebración de encuentros presenciales, a nivel de áreas funcionales y de territorios históricos, principalmente.

Se plantea un recorrido interconectado de acciones o eventos que construyen secuencialmente y de forma colaborativa el proceso participativo de la revisión de las DOTPV y del modelo territorial. Este planteamiento concreto⁴³⁸, es objeto de desarrollo y adaptación de forma permanente.

⁴³⁸Disponible en http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/revision_dot_2015/. Consultado 03/04/2016.

Cabe señalar que el planteamiento participativo de esta revisión se basa en el trabajo realizado por el estudio “Paisaje Transversal”⁴³⁹, adjudicatario del contrato de asistencia técnica para la elaboración de una propuesta del proceso de revisión de las DOTPV sobre la base de un proceso participativo integral.

▪ Transparencia:

Especialmente se enfatiza en la necesidad de trabajar de manera que se garantice la transparencia en todo el proceso de participación y su trazabilidad.

▪ Participación inmediata y continua:

Especial significado representa además, que de forma inmediata y en todo momento, se puede tomar parte en el proceso participativo de la revisión de las DOTPV a través de Facebook⁴⁴⁰ y del canal de participación del Gobierno Vasco Irekia⁴⁴¹.

Por último, indicar que dentro del Plan de Participación y para la efectividad del mismo, existen en la página web del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco⁴⁴², dos mecanismos que se vienen realizando en la actualidad: la encuesta de participación y noticias.

La **encuesta de participación** recoge los resultados de dicho procedimiento, distinguiendo cuatro grupos: por edad, por género, por territorio y por dedicación profesional. La referida encuesta, integrada por tres preguntas, con formulación sencilla, una vez realizada se analiza y sintetiza la información obtenida atendiendo a los grupos anteriores⁴⁴³. Por su parte, también se recoge un documento denominado “**noticias**” en

⁴³⁹ Disponible en http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/revision_dot_2015/. Consultado 03/04/2016.

⁴⁴⁰ <https://www.facebook.com/lurraldea>

⁴⁴¹ <http://bit.ly/1S3GcFq>

⁴⁴² http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/r49-565/es/contenidos/informacion/encuesta_euskal_hiria/es_def/index.shtml. Consultado 25/01/2016.

⁴⁴³ Las preguntas formuladas en la encuesta de participación y las posibles respuestas, son las que se recogen a continuación:

1. ¿Qué aspectos considera POSITIVOS en la Ordenación del Territorio del País Vasco?
 - 1.1. Es un gran valor y ha creado una cultura sobre el territorio, una forma y una escala de intervención.
 - 1.2. El planeamiento territorial ha sido fundamental en la resolución de problemas.
 - 1.3. Ha evitado las invasiones territoriales.

el que se van incorporando y actualizando las diferentes noticias publicadas en prensa sobre el proceso de revisión de las DOTPV.

- **Documento de Bases:**

El hecho de que el proceso de revisión de las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco se plantee al mismo tiempo como un proceso participativo supone la propia adaptación de la LOTPV a la nueva realidad y a las imperantes circunstancias. Así, el “Documento Base”, presentado en el mes de noviembre de 2015 conforme al calendario estimativo ya previsto en la Orden por la que se acuerda iniciar el procedimiento de revisión de las DOTPV, tiene como principal cometido el de recoger el enfoque o las propuestas que a nivel regional se presentan en el marco del proceso de revisión de las DOTPV, sirviendo como primer punto de partida para la puesta en marcha del proceso de participación y para llevar a un documento de “Avance de Directrices”, que sea fruto de un procedimiento participativo.

Especialmente se enfatiza en todo el “Documento Base”, en las siguientes cuestiones:

- NO es un trámite formal del proceso de revisión de las DOTPV previsto por la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.
- NO es el “Avance de Directrices”.
- SÍ es un documento propositivo que se abre a la participación previo al trámite formal legalmente previsto de adopción del “Avance de Directrices”.
- SÍ es una innovación en la gestión del proceso de revisión de las DOTPV.

El “Documento Base” se estructura en tres partes. En primer lugar, se identifican las bases sobre las que se propone definir el modelo territorial. En segundo lugar, se presenta el modelo territorial propuesto y los ámbitos que lo conforman y por último, en tercer lugar, se refiere a la gobernanza de la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

2. ¿Qué aspectos considera NEGATIVOS?

- 2.1. Ha sido lenta en su aprobación retrasando la redacción del planeamiento general de los municipios.
- 2.2. La Ordenación del territorio ha tenido una visión sectorial.
- 2.3. Ha sido poco cercana y poco participativa.

3. ¿Qué le pediría a la Revisión de las Directrices (DOT)?

- 3.1. Que sea más participada en su promoción.
- 3.2. Que dé respuesta a las nuevas cuestiones (cambio climático, género, salud, etc...).
- 3.3. Que atienda a la ciudad construida y a los principios de la sostenibilidad territorial.
- 3.4. Que sea integrado de las visiones sectoriales.

En aras a facilitar la participación, el “Documento Base” se plantea como un documento ejecutivo y sintético, fruto de un documento de trabajo más extenso y desarrollado, que también será accesible y abierto. Como parte del documento figura un Plano Resumen que recoge las determinaciones fundamentales. Esta documentación inicial ha sido elaborada por la Viceconsejería y la Dirección de Planificación Territorial y Urbanismo del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco, con la colaboración y las aportaciones sectoriales de los distintos Departamentos del Gobierno Vasco.

3.3.3. Comunidades Autónomas con precisas menciones a la participación ciudadana en el ámbito de la planificación territorial: Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura y La Rioja.

3.3.3.1. Asturias

En el ámbito de la participación pública en los instrumentos de planificación territorial, con carácter general se regula en el artículo 7 de la TROTUA la “*participación ciudadana*”, precepto en el que se indica que las Administraciones públicas velarán para que la actividad urbanística y de ordenación del territorio se desarrolle promoviendo la más amplia participación social, garantizando los derechos de información y de iniciativa de los particulares, debiéndose asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas para la defensa de sus intereses. También se señala el derecho de los ciudadanos a participar en los procedimientos de tramitación y aprobación de instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico o de ejecución de éstos mediante la formulación de alegaciones durante el período de información pública al que preceptivamente deban ser aquellos sometidos, o de otras formas que se habiliten para fomentar la participación ciudadana.

En la práctica, como se ha señalado en el epígrafe precedente se traduce en un doble sometimiento al trámite de información pública de las Directrices de Ordenación Territorial, el documento de avance y el documento en fase de aprobación inicial, no así en el caso de los Planes Territoriales Especiales que se concreta en único momento, tras su aprobación inicial.

En este sentido, es de destacar que en el caso de las Directrices tras los procesos de participación pública en las fases de avance y aprobación inicial, se incorpora a la documentación del instrumento un documento anexo denominado “*Memoria de participación pública*”, en el que se sintetizan mediante dos cuadros los contenidos de

las observaciones y sugerencias presentadas en cada una de las referidas fases de tramitación⁴⁴⁴.

3.3.3.2. Castilla-La Mancha

El Decreto 235/2010, de 30 de noviembre, de regulación de competencias y de fomento de la transparencia en la actividad urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha⁴⁴⁵, aun referido como su propio nombre indica a la actividad urbanística, contiene algunas menciones referidas a la planificación territorial que por su interés se destacan.

En su articulado, al regular la publicidad de actos en materia de ordenación territorial y urbanística, destaca que desde la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se establecerán los instrumentos necesarios para que las actuaciones en materia de ordenación territorial y urbanística se desarrollen desde la máxima transparencia, contando con la mayor participación pública posible. En particular, señala que los actos en materia de ordenación territorial y urbanística se publicarán en los términos que exija su normativa, así como los actos y acuerdos de los órganos colegiados se publicarán en el portal institucional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (www.jccm.es) antes del mes siguiente a la aprobación de la correspondiente acta.

En la práctica y a modo de ejemplo, citar el caso de la **Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha**, ETCM, que en fase de aprobación inicial, hizo público un documento resumen de la misma denominado “**Versión preliminar para la información y participación pública**”⁴⁴⁶, en el que, en apenas cuarenta páginas, se recogen las principales propuestas y objetivos del instrumento. Este documento, dedica un apartado a lo que denomina “*desarrollo del plan y participación pública*” en el que enfatiza en su importancia indicando que:

“Sin legitimación social, un plan sólo existe en el papel (es decir: no existe). La participación pública y el consenso de todos los agentes implicados, públicos y privados, en la transformación y conservación del territorio son elementos clave para que el POT Regional sea un instrumento viable y útil para la sociedad castellanomanchega. Por lo tanto, se va a hacer especial hincapié en

⁴⁴⁴ Documento disponible en:

[https://www.asturias.es/Asturias/descargas/PDF%20DE%20TEMAS/Infraestructuras%20y%20Territorio/Territorio%20y%20Urbanismo/Ordenacion%20del%20territorio%20\(directrices\)/memoria_participacion_publica.pdf](https://www.asturias.es/Asturias/descargas/PDF%20DE%20TEMAS/Infraestructuras%20y%20Territorio/Territorio%20y%20Urbanismo/Ordenacion%20del%20territorio%20(directrices)/memoria_participacion_publica.pdf). Consultado 03/03/2016.

⁴⁴⁵ DOCM núm. 234 de 03/12/2010

⁴⁴⁶ Disponible en: <http://www.huete.org/web/noticias/pdf/2009territorio.pdf>. Consultado 02/03/2016.

fomentar la participación pública más allá de los procesos reglados en las tramitaciones ambiental y urbanística”.

Este mismo documento pormenoriza los mecanismos que prevé para la participación pública en todas las fases de tramitación del POT Regional, así establece para cada una de las fases que distingue:

- Fase previa: Mesas temáticas⁴⁴⁷.
- Fase de Aprobación Inicial: documento resumen.
- Fase de Alegaciones: Participación reglada durante la tramitación del Plan.
- Participación continua a través de la web⁴⁴⁸.

3.3.3.3. Extremadura

En general, la legislación extremeña y de manera similar a otras regulaciones autonómicas, destaca la importancia de la **participación ciudadana** tanto en la gestión como el desarrollo de la actividad territorial y urbanística. Compete a la Administración actuante fomentar y, en todo caso, asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas para la defensa de sus intereses, así como velar por sus derechos de información e iniciativa. En todo caso, los ciudadanos tienen derecho a participar en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación y ejecución mediante la formulación de alegaciones en el período de información pública al que preceptivamente deban ser aquéllos sometidos, así como a

⁴⁴⁷ Destaca el documento resumen de la Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha, la convocatoria de un total de 15 mesas temáticas durante la fase de elaboración, con cuatro objetivos:

- Transmitir la potencialidad del POT Regional como herramienta de actuación territorial de consenso, coordinada con el resto de políticas sectoriales.
- Configurar el POT Regional como elemento de integración de las aportaciones de todos aquellos agentes que deseen colaborar con él.
- Contrastar la información derivada del análisis preliminar del territorio con la información de primera mano de los agentes territoriales.
- Extraer una primera visión del Modelo Territorial Actual, de complementar los procesos de identificación de fuentes de información y la confirmación de retos, así valorados, por los agentes participantes.

Según indica el documento “*Las 15 Mesas de Debate tuvieron lugar entre el 3 de diciembre de 2007 y el 11 de febrero de 2008, y la actividad se concentró entre la Presidencia de la Junta de Comunidades y la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda. En éstas se trataron una amplia variedad de temas sectoriales y fueron invitados un nutrido grupo de representantes de agentes, organismos y/o instituciones con capacidad para transformar y/o actuar sobre el territorio*”.

⁴⁴⁸ Según indica el documento, para la constante difusión de la elaboración y tramitación de la Estrategia Territorial se crea una página web (www.potcastillalamancha.com).

exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de la acción pública ante los órganos administrativos y judiciales.

Entre las concretas medidas que para su efectividad se establecen, y con una regulación conjunta de las competencias en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, con una clara primacía de aquellas, están:

- El **libre acceso** de los administrados a los **documentos** que integran los documentos de planeamiento y sus expedientes, durante los periodos de información pública y posteriormente, una vez entren en vigor, propiciando o asegurando, en los términos de la ley, la publicación telemática de los mismos.
- El uso de términos y **expresiones inteligibles** para cualquier clase de administrado, de modo que los efectos de las determinaciones de los documentos urbanísticos les sean conocidos sin dificultad. Para ello, la documentación expuesta al público en los trámites de información pública de los procedimientos de aprobación del planeamiento o de sus innovaciones deberá incluir un resumen ejecutivo de las características esenciales de la ordenación que se pretenda establecer, que deberá expresar al menos los siguientes extremos:
 - o Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración.
 - o En su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión.
- La **audiencia** a cuantas asociaciones y colectivos previamente inscritos en el **Registro municipal de asociaciones** o en el creado al efecto y que resulten directamente afectados por las medidas dispuestas en los proyectos de planeamiento, facilitando la más cabal comprensión de su contenido a través de los medios de divulgación y participación que fueren precisos.
- La justificación de las garantías establecidas para la participación ciudadana, a través de la elaboración de los anejos documentales comprensivos del desarrollo íntegro del proceso de participación, que podrá consultarse con el resto de documentación del planeamiento cuando éste fuere aprobado.

Entre los mecanismos que posibilita el texto legal para facilitar la concertación entre las Administraciones y los ciudadanos, se prevé la posibilidad de suscribir **los particulares convenios con las Administraciones competentes** siempre que cumplan los siguientes requisitos:

- Los convenios tendrán carácter exclusivamente preparatorio y no vinculante de las decisiones a adoptar por las Administraciones competentes, cuando, por ser de planeamiento, versen sobre el contenido de una nueva ordenación territorial o urbanística a establecer, en su caso, por innovación de la vigente y previa la tramitación del procedimiento legalmente establecido al efecto. Cuando, por ser de ejecución, tengan cualquier otro objeto, los convenios podrán contener pactos o acuerdos exclusivamente referidos a la mera ejecución de las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística en vigor, sin que puedan suponer alteración, interpretación o condicionamiento de la aplicación de éstas.
- Los convenios no podrán condicionar, directa o indirectamente, el ejercicio pleno, por la Administración competente, de la potestad pública de ordenación territorial y urbanística, careciendo de cualquier eficacia hasta la aprobación definitiva de la correspondiente ordenación, en el caso de los convenios de planeamiento y hasta su aprobación por el órgano competente, en el caso de los convenios de ejecución. Deberán incorporar plazo máximo de vigencia, indicando los efectos derivados de su vencimiento sin su total cumplimiento. Y en cualquier caso, de no aprobarse el correspondiente instrumento de planeamiento, no habrá lugar a indemnización entre las partes ni a responsabilidad patrimonial de la Administración.

3.3.3.4. La Rioja

En el ámbito de la participación ciudadana en los instrumentos de planificación territorial prevista en la comunidad de La Rioja, diversos preceptos de la LOTUR, tratan con carácter general la cuestión.

El artículo 10 de la LOTUR, bajo la rúbrica “*Participación ciudadana*”, destaca que las Administraciones públicas competentes fomentarán la participación de los particulares en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento territorial y urbanístico y en la ejecución de las políticas públicas de suelo y vivienda, sin perjuicio de la posibilidad de su gestión directa por la Administración. En particular, se enfatiza en que deberá asegurarse el derecho de iniciativa y el de información a los particulares y a las entidades representativas de los intereses que resulten afectados. En su apartado 3 el referido precepto, señala que la Administración de la Comunidad Autónoma y los Municipios podrán suscribir, conjunta o separadamente, convenios de carácter administrativo con otras Administraciones o con particulares, con el fin de colaborar, de acuerdo con los principios de publicidad y transparencia, en el eficaz desarrollo de sus competencias de ordenación del territorio y urbanismo.

El texto legal también enumera un conjunto de derechos del ciudadano en su artículo 11 de la LOTUR, entre los que en relación con la participación en la

planificación territorial, son de reseñar el derecho a la participación en la tramitación de los instrumentos de Ordenación del Territorio y Urbanismo y de los instrumentos de ejecución y aplicación de éstos, el derecho a adoptar la iniciativa en la formulación de los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo, el derecho a acceder a toda la información de que dispongan las Administraciones Públicas competentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo sin necesidad de acreditar la existencia de un interés determinado y sin más limitaciones que las establecidas en la propia LOTUR y demás disposiciones aplicables, así como el ejercicio de la acción pública. La acción pública se concreta en el artículo 13 de la LOTUR, que precisa que, será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa la observancia de la legislación y el planeamiento reguladores de la actividad de ordenación del territorio y urbanismo. Por último, el artículo 16 establece que los instrumentos de Ordenación del Territorio serán públicos y cualquier persona podrá consultarlos sin necesidad de acreditar la condición de interesado, aunque no se concretan las medidas únicamente se indica que la Administración autonómica *“dispondrá las medidas necesarias para garantizar su efectividad”*.

Sin embargo en la práctica, el escaso desarrollo de la planificación territorial en esta comunidad no posibilita conocer cómo se han implantado.

3.4. Mecanismos de seguimiento e implantación de las políticas territoriales

Un proceso imprescindible para conocer las políticas territoriales es evaluar los diferentes mecanismos e instrumentos de seguimiento previstos por las diferentes legislaciones en materia de Ordenación del Territorio y, en ocasiones, por los propios instrumentos con la finalidad de conocer, o al menos acercarse, a su capacidad de implantación en el territorio así como para adecuarse al dinamismo de los cambios presentes en el mismo.

En el presente apartado, se analizan los concretos instrumentos o herramientas previstas y, en su caso, desarrolladas por las distintas Comunidades Autónomas con el objetivo de adecuar las determinaciones, objetivos y propuestas contenidas en los diferentes instrumentos a los incesantes cambios que acaecen en cualquier territorio, lo que necesariamente pasa por ir más allá del establecimiento de instrumentos para su seguimiento.

La casuística es variada atendiendo a cada comunidad, de ahí la necesidad de analizar en un primer momento las diferentes legislaciones para posteriormente identificar los contenidos previstos en los propios instrumentos de planificación territorial en las dos escalas: regional y subregional. Todo ello debe complementarse con otras herramientas creadas o implantadas *ex novo* y con el análisis de lo que en la práctica vienen realizando cada una de las Comunidades Autónomas.

3.4.1. Desarrollo, Seguimiento y Gestión de la planificación territorial en Andalucía

La LOTA señala que, entre el contenido necesario que debe integrar el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, POTA, así como los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, POTs, se integra “*las previsiones para el desarrollo, seguimiento y ejecución del Plan*”⁴⁴⁹.

En cumplimiento del mandato anterior, el POTA dedica su Título V “Desarrollo y Gestión de la Política Territorial” a tal tarea, regulación en la que diferencia los instrumentos de gestión de la Política Territorial (Capítulo 1) y los instrumentos para el seguimiento y evaluación del territorio y de su planificación (Capítulo 2).

3.4.1.1. Instrumentos de Gestión de la Política Territorial previstos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

3.4.1.1.1. Comisión de Ordenación del Territorio de Andalucía y Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo

Con carácter general, el POTA en su artículo 159.3, encomienda a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía, la concreta función del seguimiento y evaluación del desarrollo y gestión del propio instrumento.

La Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía es el órgano al que la LOTA, define en su artículo 34, como el órgano superior consultivo en materia de Ordenación del Territorio de esta comunidad, debiendo informar, con carácter previo a su aprobación, los Planes de Ordenación del Territorio así como sus revisiones y modificaciones. Junto al anterior, el referido cuerpo legal recoge en su artículo 35, las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo a las que atribuye la función de informar, con carácter previo a su aprobación, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, sus revisiones y modificaciones.

En la actualidad, el Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo⁴⁵⁰, ha modificado la denominación de ambos órganos a la vez que regula una nueva composición y funcionamiento de los mismos, con el objeto de “*incrementar la participación de estos órganos en la fase previa de*

⁴⁴⁹ Artículos 7.1.k) y 11.1.f) de la LOTA.

⁴⁵⁰ BOJA núm. 35 de 20/02/2014.

tramitación del planeamiento territorial y urbanístico aportando sugerencias y observaciones”, como señala esta norma en su preámbulo. Así, en la actualidad la anterior Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía pasa a denominarse Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo y las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo son las actuales Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

➤ **Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo:**

El Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo es el órgano superior de carácter consultivo y de participación de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, adscrito a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

La **composición** de este órgano, presidido por la persona titular de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, engloba tanto a representantes institucionales de las diferentes Administraciones como representantes de los sectores económicos y sociales⁴⁵¹.

⁴⁵¹ La **estructura** del **Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo**, es la siguiente:

- Las titulares de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático y de la Dirección General de Urbanismo, que ejercerán las Vicepresidencias Primera y Segunda, respectivamente.
- Una con rango, al menos, de Director o Directora General, o equivalente, en representación de cada uno de los Centros Directivos o entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía con competencia en las siguientes materias: Recursos hídricos y dominio público hidráulico; Medio Ambiente; Vías Pecuarias; Costas; Vivienda; Patrimonio Histórico; Salud; Comercio; Carreteras; Puertos y Servicios Ferroviarios. Designadas por el titular de la Consejería correspondiente.
- Una con rango, al menos, de Director o Directora General, en representación de cada una de las Consejerías de la Junta de Andalucía, designada por el titular de la respectiva Consejería.
- Una en representación de la Administración General del Estado.
- Cinco en representación de las Entidades Locales, entre quienes ostenten la Presidencia de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales andaluzas, designadas por la asociación de municipios y provincias de mayor implantación en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Una en representación de las Universidades de Andalucía, designada por el Consejo Andaluz de Universidades.
- Cinco, una por cada Colegio Profesional, designadas por los Colegios Oficiales de Arquitectos, de Geógrafos, de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, de Registradores de la Propiedad y de Notarios entre profesionales expertos en ordenación del territorio o urbanismo.
- Dos designadas por las organizaciones empresariales más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Además, está previsto la asistencia, con voz pero sin voto, de un Letrado o Letrada al servicio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, por designación de la persona titular de la Jefatura del Gabinete Jurídico, así como de la persona titular de la Secretaría, que igualmente actuará con voz y sin voto, que será nombrado por la persona titular de la Presidencia de entre el personal funcionario de carrera adscrito a la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático o a la Dirección General de Urbanismo.

En el **ámbito funcional**, el Consejo es competente para el conocimiento de todos aquellos asuntos que, por su naturaleza, deban ser informados por el mismo así como aquellos que la persona titular de la Presidencia someta a su consideración por su relevancia o interés relacionados con la ordenación territorial y urbanística en Andalucía. Además, y con carácter preceptivo, se le encomienda un conjunto de actuaciones tales como la información en el trámite de información pública de los instrumentos de planificación territorial, la información de los proyectos normativos de carácter general que en materia de ordenación territorial y urbanismo dicte la Comunidad Autónoma o la valoración de los instrumentos de planeamiento general y sus revisiones totales, cuya aprobación definitiva corresponda a la persona titular de la Consejería competente en materia de urbanismo, entre otras⁴⁵².

-
- Dos designadas por las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
 - Dos designadas por las confederaciones y federaciones de asociaciones ecologistas de defensa de la naturaleza y el medio ambiente en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
 - Una designada por el Consejo Andaluz de Consumo representativa de las organizaciones de personas consumidoras y usuarias.
 - Una designada por la Confederación de Asociaciones de Vecinos y Vecinas de Andalucía.
 - Tres designadas por la persona titular de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio entre profesionales de reconocido prestigio en el ámbito profesional o de la investigación en materia de ordenación del territorio y el urbanismo.

⁴⁵² Son **funciones** encomendadas al **Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo**:

- Informar los proyectos normativos de carácter general en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
- Informar durante el trámite de información pública, con carácter previo a su aprobación, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, así como sus modificaciones y revisiones; de conformidad con el artículo 34 de la Ley 1/1994, de 11 de enero.
- Informar durante el trámite de información pública, con carácter previo a su aprobación, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, así como sus modificaciones y revisiones; de conformidad con el artículo 34 de la Ley 1/1994, de 11 de enero.
- Informar durante el trámite de información pública, con carácter previo a su aprobación, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía así como sus modificaciones y revisiones, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 1/1994, de 11 de enero.

➤ **Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo:**

Las Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo son órganos colegiados de ámbito provincial, de carácter consultivo y resolutorio, adscritos a las Delegaciones Territoriales de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, y dependientes jerárquicamente de la persona titular de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

La **composición** de estas Comisiones Territoriales, a la que compete presidir la persona titular de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático, estará integrada por representantes de la propia administración autonómica junto a representantes de la Administración General del Estado y de las entidades locales⁴⁵³.

Además, al igual que está previsto para el Consejo Andaluz, a estas Comisiones Territoriales, asistirá, con voz y sin voto, un Letrado o Letrada al servicio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, por designación de la persona titular de la Jefatura del

-
- Valorar los instrumentos de planeamiento general y sus revisiones totales cuya aprobación definitiva corresponda a la persona titular de la Consejería competente en materia de urbanismo, sobre las determinaciones del Plan que guarden relación con el informe de incidencia en la ordenación del territorio regulado en el artículo 5.2.e) de este Decreto, en el trámite de emisión de dicho informe.
 - Informar sobre asuntos relativos a las materias de ordenación del territorio y urbanismo, a petición de la Consejería competente en dichas materias, así como efectuar propuestas sobre dichas materias, a iniciativa propia o de la citada Consejería.
 - Elaborar las correspondientes propuestas sobre acciones de investigación, conocimiento, sensibilización y divulgación en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

⁴⁵³ La **composición** de las **Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo**, la integran:

- La titular de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en la provincia correspondiente, que ejercerá la Vicepresidencia Primera.
- La titular de la Dirección General de Urbanismo, que ejercerá la Vicepresidencia Segunda.
- La titular de la correspondiente Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, que ejercerá la Vicepresidencia Tercera.
- Las titulares de las demás Delegaciones Territoriales de la Junta de Andalucía en la provincia.
- Una en representación de la Administración General del Estado.
- Cinco en representación de las Entidades Locales, de las cuales una será la persona titular de la Presidencia de la correspondiente Diputación Provincial, y las restantes serán quienes ostenten la Presidencia de los Ayuntamientos de la provincia correspondiente designadas por la asociación de municipios de mayor implantación en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Gabinete Jurídico, así como de la persona titular de la Secretaría, que también actuará con voz y sin voto, y que será nombrado por la persona titular de la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, de entre el personal funcionario de carrera adscrito a la misma.

Entre las **competencias** que el Decreto 36/2014, en su artículo 12, atribuye a las Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se encuentran, entre otras, la de informar en el trámite de información pública y con carácter previo a su aprobación los diferentes instrumentos de planificación territorial o resolver sobre la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Urbanística y de los Planes de Ordenación Intermunicipal⁴⁵⁴.

⁴⁵⁴ Las concretas **competencias** que el artículo 12 del Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, le atribuye a las **Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo**, son:

- Informar, durante el trámite de información pública, con carácter previo a su aprobación, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- Informar, durante el trámite de información pública, con carácter previo a su aprobación, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía así como sus revisiones y modificaciones.
- Informar, durante el trámite de información pública, con carácter previo a su aprobación, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional así como sus revisiones y modificaciones; de conformidad con el artículo 35 de la Ley 1/1994, de 11 de enero.
- Resolver sobre la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Urbanística, así como sus innovaciones cuando afecten a la ordenación estructural, salvo en los casos en los que, conforme a lo dispuesto en el Decreto, corresponde la aprobación al titular de la Consejería competente en materia de urbanismo, en aplicación de lo previsto en el artículo 31.2.B).a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- Resolver sobre la aprobación definitiva de los Planes de Ordenación Intermunicipal y sus innovaciones cuando afecten a la ordenación estructural, salvo en los casos en los que, corresponda la aprobación al titular de la Consejería competente en materia de urbanismo, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.
- Resolver sobre la aprobación definitiva de los planes de desarrollo de los Planes de Ordenación Intermunicipal cuando sus ámbitos territoriales se encuentren dentro de los límites de su provincia, de conformidad con el artículo 31.2.B).a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.
- Resolver sobre la aprobación definitiva de los Planes de Sectorización y sus innovaciones cuando afecten a la ordenación estructural y sus ámbitos territoriales se encuentren dentro de los límites de su provincia, en aplicación del artículo 31.2.B).a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.
- Resolver sobre la aprobación definitiva de los Planes Especiales para la implantación de actuaciones de interés público en suelo no urbanizable en los que se dé alguna de las circunstancias señaladas en los apartados a), b) y c), del artículo 42.4 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre y su ámbito territorial se encuentre dentro de los límites de su provincia, en aplicación de los artículos 31.2.A).a), 31.2.B).b) y 42.4 de la referida Ley.

También, se dispone que, en los informes y las resoluciones que adopte la Comisión, deba valorarse la coherencia de los requerimientos de prestación de servicios públicos demandados por las propuestas de ordenación urbanísticas, con las previsiones de programación e inversión pública disponibles.

Por último, señalar que en el ámbito de las Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo, el Decreto 36/2014 contempla en su artículo 11, la posibilidad de que se establezcan **ponencias técnicas**, como instrumentos de carácter temporal para el mejor estudio de los temas que se sometan a la Comisión Territorial, y que compete constituir a la Presidencia, integradas por personal técnico de las distintas Administraciones Públicas representadas en la correspondiente Comisión Territorial.

3.4.1.1.2. Política territorial y entidades locales: Comisión de Estudio y Cauce de Participación Municipal

También establece el POTA que, con la finalidad de hacer efectiva una mayor implicación de la Administración Local en la política territorial de Andalucía, se constituirá en el marco de la Mesa de Concertación Local, una **Comisión de Estudio** con la participación de una representación propuesta por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, dando continuidad a la constituida durante la fase de redacción para el seguimiento y evaluación del Plan.

Para fomentar la participación de las instituciones locales se establece la institucionalización del denominado **Cauce de Participación Municipal**, inicialmente realizado durante la fase de elaboración del Plan, para contribuir de forma sistemática al conocimiento de la percepción de problemas y oportunidades territoriales y de las aspiraciones básicas de la sociedad en el marco de la política territorial. A tal fin:

-
- Informar, a requerimiento de la persona titular de la Dirección General de Urbanismo, los Planes Generales de Ordenación Urbanística y sus revisiones, en el procedimiento previo a su aprobación definitiva por la persona titular de la Consejería competente en materia de urbanismo, de conformidad con el artículo 4 de este Decreto, en aplicación del artículo 31.2.B).a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.
 - Valorar las adaptaciones parciales a las determinaciones de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de los instrumentos de planeamiento general de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 del Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas.
 - Valorar, en el trámite de emisión del informe de incidencia en la ordenación del territorio recogido en el artículo 13.2.b) de este Decreto, los instrumentos de planeamiento general y sus revisiones totales, cuya aprobación definitiva, de acuerdo con los apartados anteriores, corresponda a estas Comisiones Territoriales.

- La periodicidad del Cauce de Participación Municipal será cuatrienal, de forma que sus resultados se incorporen cada dos informes generales de seguimiento y evaluación del Plan.
- Su desarrollo deberá contar con el concurso de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias a través de la Mesa de Concertación Local, y la Consejería de Gobernación.

3.4.1.1.3. Política territorial autonómica y relaciones transregionales

La gestión de la planificación territorial de la comunidad andaluza tiene que articularse, como expresamente dispone la norma 161 del POTA, con la de sus territorios vecinos y con aquéllos otros, con los que comparta problemas y oportunidades. A tal fin, también es objeto de la política territorial y su gestión los aspectos instrumentales relacionados con la integración exterior de Andalucía, desarrollando las siguientes recomendaciones:

- La Estrategia Territorial Europea constituye una referencia para la política territorial andaluza con la que el POTA trata de ser coherente, al compartir sus orientaciones y opciones políticas. Su desarrollo y aplicación se realiza a través de los sistemas de planificación, siendo el Plan de alcance regional una pieza clave. En el seguimiento de la Estrategia Territorial Europea, y revisión en su caso, la comunidad andaluza prevé participar de forma activa desarrollando los mecanismos que a tal efecto se prevean, y en particular, en la constitución de los observatorios de la política territorial y la dotación de los medios apropiados en la comunidad.
- El programa comunitario INTERREG constituye un valioso instrumento para el desarrollo de la Estrategia Territorial Europea, así como para la participación regional en la búsqueda de soluciones a los problemas territoriales, y en particular los transfronterizos. El POTA, establece la necesidad de coordinar en la Comunidad Autónoma las diferentes iniciativas y proyectos en el marco de los objetivos del Plan y de sus Estrategias, con el fin de que sean un instrumento que coadyuve a su consecución.
- El POTA también establece la necesidad de hacer partícipe a las regiones y Comunidades Autónomas vecinas de los procesos de planificación y su gestión (desarrollo, seguimiento y evaluación) que les afecte, incorporando en sus respectivos procedimientos las consultas y, en su caso, la solicitud de informe sobre las consideraciones y posibles incidencias a que hubiere lugar. En todo caso, señala que deberán desarrollarse mecanismos adecuados para la necesaria concertación en cuestiones comunes de interés estratégico suprarregional.

3.4.1.1.4. Política Territorial y Participación Pública

El POTA en su Directriz 162, regula como instrumento de gestión de la política territorial de Andalucía la participación pública destacando la necesidad de ésta, de desarrollar y potenciar los mecanismos de participación pública en los procesos de planificación y gestión del territorio. Para ello, encomienda a los poderes públicos un conjunto de directrices, entre las que expresamente señala:

- El fomento de la difusión y acceso general a la información que afecte al sistema territorial de Andalucía y su gestión, disponiendo de los mecanismos adecuados para recoger las aportaciones que se realicen.
- Incorporación de las aspiraciones e iniciativas de la sociedad civil mediante la articulación de los mecanismos adecuados de participación pública en los procesos de planificación y desarrollo de planes.
- En el marco del diálogo con los agentes sociales y económicos, refrendado en los Acuerdos sobre Concertación Social, se establecerá una **mesa de trabajo específica sobre ordenación del territorio**, y en particular sobre el litoral, en el que se deben debatir cuantas cuestiones sean planteadas en el seno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía.
- Para conocer de forma directa el estado de satisfacción y aspiraciones de la sociedad andaluza, contemplando la diversidad de situaciones y entornos de vida, se pondrá en práctica la elaboración de una **Encuesta de Calidad de la Vida Urbana** en la que se analicen los problemas y demandas en orden a ser incorporadas en las políticas públicas.
- Promoción entre el amplio tejido asociativo (sindical, empresarial, profesional, cultural, cívico....) de las referencias del Modelo para su contribución al desarrollo y gestión del territorio y sus pautas de ordenación.
- En los procesos de planificación y memorias de gestión se deberá contemplar, de forma expresa y adecuada, el tratamiento y resultados de los procesos de participación pública.

3.4.1.1.5. Memoria de Gestión del Plan

El instrumento previsto en el POTA para conocer el grado de cumplimiento de sus previsiones es la **Memoria de Gestión**, regulado en la norma 163 del documento. Así, el POTA, consciente de que los objetivos y estrategias territoriales que establece definen un marco de actuación que deberá desarrollarse en el tiempo conforme a sus previsiones. Por ello y consustancial al entendimiento del plan como un proceso continuo, define mecanismos de seguimiento y evaluación, y a tal fin se establece la elaboración periódica de la Memoria de Gestión relativa al desarrollo y aplicación del Plan como instrumento sistemático de control.

La Memoria de Gestión está concebida como un documento síntesis que refleje el grado de cumplimiento de las previsiones del Plan y su incidencia en el conjunto de

las actuaciones públicas. Propondrá, a su vez, las medidas a adoptar para evitar los desajustes identificados. Asimismo, podrá justificar la pertinencia de aplicar los supuestos de modificación parcial o de revisión, y orientar los criterios por los que se guiarían.

La Memoria se elaborará periódicamente por el órgano responsable de Ordenación del Territorio e informada por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía, y se hará pública, para general conocimiento.

El contenido de la Memoria, que según señala expresamente se adaptará a las exigencias de cada período, contendrá con carácter general las siguientes cuestiones:

- Descripción de la evolución de las principales variables del sistema territorial.
- Estado del cumplimiento de objetivos y determinaciones del Plan.
- Estado de ejecución de las actuaciones programadas en desarrollo del Plan.
- Identificación y valoración de las iniciativas relacionadas con la gestión del territorio.
- Indicadores de seguimiento.

Por último, se indica que la Memoria de Gestión debe considerar los requerimientos derivados de la política territorial europea, en particular en cuanto al cumplimiento de los documentos de referencia y los objetivos que se marquen en desarrollo de la Estrategia Territorial Europea y el Informe de Cohesión.

3.4.1.1.6. Informe de planes y actuaciones con incidencia en la Ordenación del Territorio

El objeto del Informe de planes y actuaciones con incidencia en la Ordenación del Territorio previsto en Andalucía, tal y como es definido por la propia LOTA, es evaluar la coherencia de los planes y actuaciones singulares no previstas en la planificación, con la ordenación del territorio.

Los planes deben aportar la información necesaria para justificar dicha coherencia y que sus objetivos contribuyen a los objetivos finales de los planes de ordenación del territorio regional y de ámbitos subregionales. En particular, la información suministrada, se prevé que habrá de hacer referencia a las siguientes cuestiones:

- El sistema de ciudades regional o a escala intermedia, es decir, sobre la estructura de núcleos urbanos y las relaciones existentes entre ellos.
- Los principales ejes de comunicaciones y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, de las telecomunicaciones, de la energía y del agua.
- Los equipamientos educativos, sanitarios, culturales y de servicios sociales.
- Los usos del suelo y la localización de actividades económicas.

- El uso, aprovechamiento y conservación de los recursos patrimoniales básicos.

Las actuaciones con incidencia en la Ordenación del Territorio, atendiendo a su objeto, ámbito y alcance, conforme al apartado 2 de la Directriz 164 del POTA, también incorporarán la información necesaria para justificar las circunstancias que motivan dicha actuación, con relación a las previsiones de los planes de ordenación del territorio o de incidencia territorial correspondientes, así como para poder evaluar sus repercusiones territoriales en algunos de los aspectos relacionados en el apartado anterior.

3.4.1.1.7. Incidencia territorial de planes urbanísticos: El Informe de Incidencia Territorial

Sobre la base de lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda de la LOTA y la Disposición Adicional Octava de la Ley 7/2002, los Planes Generales de Ordenación Urbanística, LOUA, contendrán, junto a las determinaciones previstas por la legislación urbanística, la valoración de la incidencia de sus determinaciones en la Ordenación del Territorio, particularmente en el sistema de ciudades, sistema de comunicaciones y transportes, equipamientos, infraestructuras o servicios supramunicipales y recursos naturales básicos, así como su repercusión en el sistema de asentamientos.

Se establece la necesidad de que el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico contenga de forma expresa en su documentación la coherencia de sus previsiones con los planes de ordenación del territorio y los planes con incidencia en la ordenación del territorio en vigor, así como las determinaciones territoriales establecidas en la LOUA.

El **informe de incidencia**, que deben emitir los órganos competentes en materia de Ordenación del Territorio abarcará, al menos, a los siguientes aspectos del planeamiento urbanístico:

- Caracterización del municipio en el Sistema de ciudades, regional y de escala intermedia, y la zonificación establecida en el Plan.
- Modelo de crecimiento y su incidencia sobre la estructura de asentamientos, en relación a la capacidad de carga del territorio.
- Determinaciones del plan en materia de infraestructuras de comunicaciones y transportes, nodos, redes y sistemas, en coherencia con el modelo territorial propuesto.
- Infraestructuras y servicios relativos al ciclo integral del agua, abastecimiento de energía y gestión de residuos en función de las previsiones de crecimiento establecidas.

- Dotaciones y equipamientos de ámbito o alcance supramunicipal, incluido el sistema de espacios libres.
- Nivel de protección del territorio y medidas relativas a la prevención de riesgos.

Por su parte, la “*Instrucción 1/2014, de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático en relación a la incidencia territorial de los instrumentos de planeamiento urbanístico general y la adecuación de los mismos a la planificación territorial*”⁴⁵⁵, tiene por objeto establecer criterios, orientaciones y aclaraciones a los distintos órganos de la Administración de la Junta de Andalucía con competencia en las materias de ordenación del territorio y urbanismo en relación a la incidencia de los instrumentos de planeamiento urbanístico y la adecuación de sus determinaciones al planeamiento territorial, así como el análisis y valoración de estas cuestiones en los informes que han de emitir dichos órganos durante la tramitación y aprobación de dichos instrumentos.

Desde la aprobación del POTA, en el año 2006, ya se habían publicado diversas instrucciones⁴⁵⁶ con similar función, la Instrucción 1/2014 unifica todas las anteriores y adapta su regulación a lo dispuesto en el Decreto 36/2014, de 11 de febrero.

La Instrucción 1/2014, integrada por tres capítulos, dedica el segundo de ellos a los informes con incidencia territorial, especificando las reglas para la elaboración, estructura y tramitación de los referidos informes por parte de los órganos responsables para su emisión, conforme se especifica por la LOTA, la LOUA, el Decreto 36/2014, de 11 de febrero y la Orden de 3 de abril de 2007, por la que se regula la emisión de estos informes.

El **informe de incidencia territorial**, que tiene carácter preceptivo y no vinculante conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Octava de la LOUA, debe emitirse en los siguientes supuestos:

⁴⁵⁵ Disponible en la página web de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.
<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=8dfdecf24b427410VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=c5ba28b120b78310VgnVCM2000000624e50aRCRD>

⁴⁵⁶ En concreto, tres instrucciones habían sido publicadas:

- Instrucción 1/2007, sobre la elaboración y tramitación de los informes de incidencia territorial de los Planes Generales de Ordenación Urbanística.
- Instrucción de 4 de julio de 2008, sobre el informe territorial de las Adaptaciones Parciales.
- Instrucción 1/2013, sobre criterios para la medición del crecimiento urbanístico conforme a la Norma 45 del POTA.

- Instrumentos de planeamiento general (Planes Generales de Ordenación urbanística, Planes de Ordenación Intermunicipal y Planes de Sectorización).
- Innovaciones de planeamiento general que, teniendo incidencia territorial, afecten a la ordenación estructural. Se entiende que la innovación estructural tiene incidencia territorial cuando adopte determinaciones sobre la estructura de asentamientos, modifique la clasificación del suelo urbanizable, altere el régimen de protección del suelo no urbanizable, o afecte a los sistemas generales de interés o incidencia supramunicipal.

Incluso en el supuesto de instrumentos de planeamiento urbanístico en los que, aun habiéndose solicitado informe de incidencia territorial, se concluya que no tienen incidencia territorial, procederá la emisión de dicho informe indicando tal circunstancia.

El **procedimiento para la emisión del informe de incidencia territorial**, es el siguiente:

- La solicitud y remisión del informe de incidencia territorial se realiza a través de la Comisión Provincial de Coordinación Urbanística.
- La valoración de la incidencia territorial de los instrumentos de planeamiento general y sus revisiones totales por los órganos colegiados (Consejo Asesor de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía y Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo), se realizará preferentemente antes de la sesión de coordinación de informes.
- El informe de incidencia territorial se suscribirá por la persona titular del órgano competente para su emisión y contendrá una valoración sobre la incidencia territorial del instrumento de planeamiento.
- Los informes técnicos serán elaborados, según proceda, por los Servicios de la Secretaría general de Ordenación del territorio y Cambio Climático o la Oficina de Ordenación del Territorio de las Delegaciones Territoriales.
- Para la emisión de los informes que correspondan a la persona titular de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático, los servicios técnicos de la misma podrán recabar informe complementario a la Delegación territorial correspondiente sobre aquellos aspectos que se consideren relevantes para una mejor valoración de la incidencia territorial.
- El órgano competente para la emisión del informe de incidencia territorial remitirá una copia del mismo a la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático, a la Dirección General de Urbanismo o la Delegación Territorial correspondiente, para su conocimiento.
- El informe urbanístico que se elabore para la resolución definitiva del instrumento de planeamiento, deberá verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el informe de incidencia territorial.

- Para los supuestos en que procediendo la emisión del informe de incidencia territorial, éste no haya sido solicitado por el Ayuntamiento durante la tramitación del instrumento de planeamiento, en el trámite de la resolución definitiva se requerirá al Ayuntamiento para su subsanación, por encontrarse el expediente administrativo incompleto.

Por su parte, la justificación de la incidencia territorial por el planeamiento urbanístico, deberá realizarse teniendo presente las siguientes reglas:

- La obligación que, conforme dispone la Disposición Adicional Segunda de la LOTA y la Norma 165 del POTA, tienen los instrumentos de planeamiento general de justificar de forma expresa la incidencia de sus determinaciones en la Ordenación del Territorio.
- Esta justificación deberá incluirse en la Memoria Justificativa del instrumento de planeamiento, y comprenderá al menos:
 - o Una síntesis de las determinaciones que guarden relación con la incidencia territorial y su coherencia con el POTA y demás planes territoriales que les sean de aplicación.
 - o La justificación de los criterios utilizados para dimensionar los crecimientos urbanísticos propuestos conforme a lo dispuesto en la norma 45 del POTA y su adecuación o no a dicha norma.
- La ausencia de la documentación justificativa no impedirá la emisión del informe de incidencia territorial, que deberá elaborarse con la información que se disponga, si bien se dejara constancia de esta deficiencia en el informe para que sea subsanada antes de la resolución de la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento, con la advertencia de que su incumplimiento podrá ser causa de suspensión de su aprobación definitiva.

Por otra parte, y en relación con su alcance, el Informe de incidencia territorial de los planes urbanísticos tiene por objeto valorar la incidencia territorial de las determinaciones de los instrumentos de planeamiento general y su coherencia con los instrumentos de planificación territorial vigentes, así como respecto de otros pronunciamientos con incidencia en la ordenación del territorio tales como las Actuaciones de Interés Autonómico o los Campos de golf de interés turístico. Debe también valorarse el grado de justificación que lleva a cabo el planeamiento en relación con su adecuación a planes y programas sectoriales con incidencia territorial, sin perjuicio del pronunciamiento que sobre la viabilidad de sus determinaciones corresponda a la administración sectorial correspondiente⁴⁵⁷.

⁴⁵⁷ Por su interés, se señala a continuación el **contenido y estructura** que detalla la Instrucción 1/2014 en relación con el **informe de incidencia territorial**:

-
- **INTRODUCCIÓN:**
 - Identificación del instrumento de planeamiento.
 - Referencia a la solicitud de informe por el Ayuntamiento y a la tramitación habida.
 - Normativa de aplicación para la emisión del informe y la procedencia de su emisión.
 - Efectos y alcance del informe de incidencia territorial.
 - **CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO:**
 - Caracterización territorial del municipio.
 - Planes territoriales, Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y pronunciamientos del Consejo de Gobierno de alcance territorial vigentes en el ámbito de análisis.
 - **DESCRIPCIÓN Y VALORACIÓN DE LA INCIDENCIA TERRITORIAL:**
 - Sistema de Asentamientos: Sobre la coherencia el desarrollo urbanístico propuesto con el modelo de ciudad establecido en el POT, su incidencia supramunicipal y la adecuación de los crecimientos propuestos a la norma 45. También será objeto de análisis la incorporación de los asentamientos urbanísticos en suelo no urbanizable.
 - Sistemas de Comunicaciones y Transportes: Sobre la repercusión de los crecimientos propuestos en la capacidad y funcionalidad de los sistemas existentes o proyectados, la integración de las redes municipales en los sistemas supramunicipales, y las medidas adoptadas en relación a la movilidad e intermodalidad. Adecuación de la ordenación propuesta a los planes de infraestructuras con incidencia territorial.
 - Sistema de Equipamientos y Espacios Libres: Sobre las previsiones del planeamiento en relación con los sistemas generales para dotaciones y equipamientos de carácter supramunicipal y su justificación por el planeamiento respecto de los planes territoriales y planes o programas sectoriales en esta materia.
 - Ordenación de Usos Productivos de Base Urbana: Sobre el dimensionado de suelo para usos productivos y la adecuación de la ordenación propuesta a las necesidades del territorio donde se enmarca el municipio y sus condiciones de accesibilidad. Justificación de las previsiones adoptadas en planes territoriales y planes o programas sectoriales.
 - Infraestructuras y Servicios Básicos: Sobre las determinaciones del planeamiento en relación con la capacidad y suficiencia de las infraestructuras del ciclo del agua, energía y telecomunicaciones, tratamiento de RSU y su incidencia supramunicipal. Justificación de las previsiones adoptadas en planes territoriales y planes o programas sectoriales.
 - Protección del Territorio y Prevención de Riesgos Naturales: Sobre la definición de las categorías de protección del suelo no urbanizable, por legislación específica o planificación territorial y su coherencia con la protección establecida por el propio planeamiento municipal.

3.4.1.1.8. Evaluación estratégica de planes y programas

La evaluación estratégica de planes y programas, tendrá como referencia de conjunto el territorio al que se refiere, tanto sus componentes como sistema como, específicamente, los factores que dan soporte a la actividad en cuestión.

Tratamiento del paisaje y el patrimonio natural e histórico, así como las medidas para la prevención de riesgos. Justificación de las previsiones adoptadas en planes territoriales y planes o programas sectoriales.

- **CONTENIDOS ADICIONALES EN MATERIA URBANÍSTICA:** Para facilitar la colaboración y coordinación con los municipios en la tramitación del planeamiento general, y por su directa vinculación con aspectos que afectan a la incidencia territorial de los instrumentos de planeamiento urbanístico o por considerarse determinantes en dicha tramitación, el informe de incidencia territorial podrá recoger otros aspectos relacionados con:
 - o En el caso de innovaciones, justificación del procedimiento utilizado para la alteración de las determinaciones vigentes (modificación-revisión), a efectos de determinar la sostenibilidad y trascendencia de la actuación.
 - o Documentación del instrumento de planeamiento señalando las deficiencias sustanciales de la misma que incidan en su tramitación, contenido o pronunciamiento de las administraciones u organismo gestores de intereses públicos afectados (Memoria Justificativa, Resumen Ejecutivo, Informe de Sostenibilidad Económica y demás documentación preceptiva).
 - o Adecuación de la clasificación y categorías del suelo a la legislación urbanística. Con especial atención al suelo urbano (consolidado y no consolidado), por su directa implicación en el sistema de cómputo de los crecimientos propuestos, de acuerdo con los concretos requisitos especificados para esta clase de suelo en el artículo 45 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.
 - o Cumplimiento del estándar establecido en el artículo 10 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía para el Sistema de Espacios Libres, y su relación con el preexistente. Funcionalidad del sistema en relación con otras infraestructuras territoriales (vías pecuarias, corredores verdes, etc...).
 - o Cualquier otro aspecto que pudiera considerarse de relevancia.
- **CONCLUSIONES:** En este apartado se recoge las deducciones derivadas de la valoración territorial que permitan un pronunciamiento del órgano competente para la emisión del informe.
- **ANEXO: CUADRO RESUMEN – CÓMPUTO DEL CRECIMIENTO URBANÍSTICO:** Para facilitar la lectura del informe, todos los cálculos que se efectúen sobre los crecimientos urbanísticos se incluirán en el Anexo, debiendo figurar en el cuerpo del informe sólo las conclusiones sobre esta materia.

La evaluación estratégica de planes y programas, derivada de la Directiva 2001/42/CE y de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente⁴⁵⁸, tendrá como una de sus referencias las Estrategias de Desarrollo Territorial del propio POTA, y en particular, las determinaciones que le correspondan en razón a la materia, así como los criterios generales sobre seguimiento y evaluación de planes establecidos en el Capítulo 3.

La evaluación se substanciará sobre una información contenida en la propia documentación del plan o programa, al menos referida a las siguientes cuestiones:

- Síntesis de objetivos y contenidos del plan o programa.
- Aspectos relevantes de la situación del territorio, medio ambiente, patrimonio y riesgos, así como la identificación de las diferentes políticas incluidas en el ámbito.
- Los probables efectos (secundarios, acumulativos sinérgicos, permanentes y temporales, positivos y negativos) significativos relativos a la biodiversidad, la población, la salud humana, el medio ambiente y los recursos naturales, el patrimonio cultural, el paisaje, y la interrelación entre todos estos factores.
- Las medidas previstas para prevenir, reducir, y compensar cualquier efecto negativo.
- Las alternativas consideradas y la justificación de la elección realizada.
- La identificación de medidas e indicadores de seguimiento y evaluación.

3.4.1.2. Instrumentos para el seguimiento y evaluación del territorio y su planificación previstos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

Para el cumplimiento de los objetivos que en relación con la evaluación y seguimiento del Plan establece el propio POTA, se requiere un conjunto de medidas que permitan evaluar el Modelo Territorial de Andalucía y las diferentes políticas contenidas en el Plan. A tal fin, el POTA establece cinco líneas estratégicas.

1. Idear y definir un marco conceptual de análisis del Modelo Territorial de Andalucía, que responda y sea capaz de sintetizar la información estadística existente, para así poder extraer conclusiones certeras sobre la evolución de las variables físicas y socioeconómicas del Sistema Territorial de Andalucía.
2. Realizar el seguimiento y la evaluación del grado de aplicación y desarrollo de las políticas propuestas en el Plan, así como contrastar su validez como instrumentos para lograr los objetivos planteados en el Modelo Territorial de Andalucía.

⁴⁵⁸ Derogada en la actualidad. Vigente hasta el 12 de diciembre de 2013.

3. Definir un Sistema de Indicadores agrupado bajo este marco conceptual, que constituirán las verdaderas células de información del Sistema de Indicadores.
4. Realizar propuestas sobre la adecuación y actualización del Sistema de Información Territorial para el cálculo de los indicadores propuestos y adecuar, cuando sea necesario, el Plan Estadístico de Andalucía.
5. Impregnar, a los distintos instrumentos de planificación con incidencia territorial, de la filosofía de evaluación del presente Plan, tanto en los ámbitos más importantes objeto de seguimiento, como en la utilización del marco conceptual y esquema de aplicación propuestos.

Los instrumentos previstos para el cumplimiento de las anteriores líneas estratégicas son cuatro: el Sistema de Información Territorial, el Sistema de Indicadores, Seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo y el Observatorio Territorial de Andalucía.

3.4.1.2.1. Sistema de Información Territorial

El Sistema de Información Territorial previsto en la LOTA, como instrumento de apoyo a la toma de decisiones y de coordinación al órgano competente en Ordenación del Territorio, que estará integrado por cuantos datos e informaciones se consideren necesarios para el desarrollo y aplicación de la política autonómica en esta materia.

Por su parte, también el POTA, en su Título V “Desarrollo y Gestión de la Política Territorial”, al regular los instrumentos para el seguimiento y evaluación del territorio y de su planificación, regula el Sistema de Información Territorial y el Observatorio Territorial de Andalucía.

Las funciones del Sistema de Información Territorial, que el propio POTA le atribuye, son:

- Reunir, organizar y estructurar la información (bases de datos y cartográficas) relativas al sistema territorial y a las políticas e instrumentos de planificación que inciden en la ordenación del territorio, así como sus indicadores de seguimiento y evaluación. En particular, la información relativa a las determinaciones básicas del planeamiento territorial y urbanístico conectado con el Registro de instrumentos urbanísticos previstos en la legislación.
- Constituir la herramienta operativa básica para organizar la información necesaria y elaborar los indicadores de seguimiento y evaluación del Plan, necesarios para generar Informes del desarrollo del Plan.
- Participar de las iniciativas a escala estatal y europea en materia de sistemas de información, para coordinar las funciones de seguimiento y evaluación de la

política territorial global, adaptándose si fuera necesario a cuantos requisitos vengan dados desde dichas instancias.

Los objetivos del Plan y sus principios orientadores son el marco conceptual bajo el que se desarrollará la evaluación y seguimiento del Sistema Territorial y de las estrategias de desarrollo territorial contenidas en el Plan.

Además, se dispone que, para ofrecer una visión sintética y comprensiva de la evaluación y el seguimiento del Sistema Territorial de Andalucía, se adopta un Sistema de Indicadores integrado por un conjunto de variables e indicadores relativos a los elementos territoriales del espacio biofísico, y a los elementos territoriales del espacio socioeconómico.

El conjunto de medidas deben ser puestas a punto en el marco del Sistema Estadístico de Andalucía, conforme a dos criterios:

- La información requerida será también extraída a través de las estructuras previstas y ámbitos estadísticos contenidos en el Plan Estadístico de Andalucía, que habrá de ajustar su estructura e incluir cuantas disposiciones sean necesarias para contribuir a la obtención de dicha información.
- Las áreas administrativas encargadas de la producción de la información estadística necesaria, atendiendo cada una a sus respectivas competencias, cuidarán de que aquella información que se les requiera por parte del Sistema de Información Territorial sea recogida en condiciones idóneas de calidad y agregación.

➤ **Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA).**

El Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, SIMA⁴⁵⁹, es un banco de datos integrado por fuentes multitemática de información estadística para los principales ámbitos territoriales integrados en un triple contexto: andaluz, español y europeo.

La aplicación SIMA, genera información demográfica, económica y social de todos los territorios que en él se integran y posibilita realizar interpretaciones gráficas. Asimismo, dispone de un visor cartográfico capaz de generar mapas a partir de las consultas realizadas por el usuario para su análisis territorial.

El SIMA integra en su banco de datos tanto información estadística como información cartográfica.

⁴⁵⁹ <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/sima/index2.htm>

La estructura de la información estadística está organizada temáticamente, permitiendo así al usuario una utilización rápida y sencilla de las fuentes. Igualmente incorpora las instrucciones necesarias para garantizar una correcta comprensión y utilización, así como todas aquellas notas relativas a procedencia, unidades de medida, metodología empleada en la confección de los datos, etc.

Las fuentes de información de que se alimenta la Base de Datos SIMA son muy variadas, y van desde las que generan el propio Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía y otros entes estadísticos pertenecientes a las distintas administraciones públicas, hasta las procedentes de registros administrativos, que son analizadas, depuradas y tratadas como paso previo a su incorporación.

La aplicación SIMA aporta información para los ámbitos territoriales más demandados, en particular:

- Secciones censales.
- Distritos censales.
- Municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Provincias pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Comunidades Autónomas de España.
- Regiones de los países pertenecientes a la Unión Europea.
- Países integrados en la Unión Europea.

Además de los anteriores, también lo realiza para otros territorios específicos:

- Unidades Territoriales del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).
- Dominios Administrativos del (POTA).
- Oficinas Comarcales Agrarias (OCAS).
- Zonas Básicas del Servicio Andaluz de Salud.
- Distritos de Atención Primaria del Servicio Andaluz de Salud.

Por su parte, asociado a cada ámbito territorial, se incluye una base de datos que permite georreferenciar la información estadística disponible.

3.4.1.2.2. Sistema de Indicadores

Respecto al Sistema de Indicadores, se detallan un conjunto de presupuestos que deben cumplir a fin de dotarlo de capacidad para dar una respuesta eficaz a su función:

- Los indicadores elegidos deben poseer validez científica, estar basados, preferentemente, en unidades físicas, ser sensibles y refleja los cambios que se

produzcan, fáciles de entender e interpretar, estar basados en información disponible o accesible y poder ser revisados a lo largo del tiempo.

- El ámbito territorial del cálculo que se establece es regional, previéndose que podrán realizarse cálculos subregionales cuando ello contribuya a aclarar o justificar ciertas tendencias y cuando el cumplimiento de objetivos concretos así lo exija.
- La interpretación final del valor numérico o la tendencia seguida por los indicadores servirá para obtener conclusiones sobre el desarrollo de las políticas contenidas en el Plan, así como de su efecto en la consecución de sus objetivos. Estos análisis formarán parte del Informe sobre el Estado del Territorio de Andalucía.
- En el marco de su aplicación al Informe sobre el Estado del Territorio de Andalucía se deberá someter al propio Sistema de Indicadores un proceso de evaluación para introducir cuantas modificaciones sean oportunas para su mejor funcionamiento.
- De forma anual se procederá, en lo posible, a la actualización y revisión de los indicadores procediendo a su cálculo.

El conjunto de la información de síntesis para la evaluación del sistema territorial constituye, conforme a las determinaciones del POTA, el Sistema de Indicadores, cuyos componentes básicos son:

1. Estructura territorial. Indicadores directamente relacionados con los objetivos sociales y económicos del Plan, así como, con las medidas adoptadas para su consecución. Estos indicadores deben responder a los siguientes criterios y agruparse según el alcance de las determinaciones del Plan:

Los indicadores se organizarán de acuerdo con los componentes de la estructura territorial definidos en el Plan: Sistema de Ciudades (población y poblamiento, actividad económica, equipamientos y servicios, procesos de urbanización, cohesión social...); Sistemas de Articulación (transportes, telecomunicaciones, agua y energía); Sistema de Protección del Territorio (riesgos y patrimonio territorial); Integración exterior; y Zonificación (referencia territorial para la presentación de la información).

Se diferenciarán, a su vez, dos tipos de indicadores:

- Los Indicadores generales, están relacionados con los objetivos y fines últimos, en particular con la cohesión social y territorial de Andalucía, y sus valores en el conjunto de la Unión Europea.
- Los Indicadores asociados a medidas o instrumentos concretos previstos en el Plan, considerando en cualquier caso su distribución equilibrada y su accesibilidad en la totalidad del territorio andaluz.

2. Sostenibilidad. Las variables relacionadas con el análisis de la sostenibilidad física del Modelo Territorial de Andalucía, de acuerdo con las aportaciones realizadas en el Informe de Sostenibilidad del Plan, distinguirá entre dos tipos de indicadores:
 - Indicadores estructurales o de sostenibilidad. Ofrecen información sobre el funcionamiento general del Sistema Territorial en cuanto a sostenibilidad física, referidos a las estructuras territoriales básicas. Su finalidad es el seguimiento y la evaluación de la tendencia de los indicadores, más que la consecución de objetivos numéricos concretos.
 - Indicadores de gestión. Estos indicadores están relacionados con las determinaciones y directrices del Plan y deben permitir su seguimiento y evaluación su grado de cumplimiento.
3. La adopción del Sistema de Indicadores corresponde al desarrollo del Plan, debiendo formar parte de la estructura de información que se establezca para el «Informe sobre el Estado del Territorio de Andalucía». A tal fin, el POTA programa esta actuación a corto plazo teniendo en cuenta para ello los objetivos y determinaciones del Plan, así como las recomendaciones del Informe de Sostenibilidad anexo al Plan.

➤ **Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía (IDTA)**⁴⁶⁰

Esta previsión contenida en el POTA, se ha materializado en la práctica a través del Informe de Desarrollo Territorial de Andalucía (IDTA).

El IDTA es un documento de carácter periódico destinado a analizar, y realizar el seguimiento, del estado del desarrollo territorial en Andalucía. Esta iniciativa se puso en marcha bajo la dirección del Grupo de Investigación Estructuras y Sistemas Territoriales (GIEST).

Hasta el momento se han realizado tres ediciones de este documento. La primera edición del Informe, data del año 2001 y contó con el apoyo y la financiación de la Fundación Sevillana de Electricidad y la Caja General de Granada. Cuatro años más tarde, en 2005, vio la luz el Segundo Informe financiado por la Fundación Sevillana Endesa y la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa. El último documento publicado, el Tercer Informe, se enmarca en el proyecto de investigación, denominado “Observatorio de la cohesión, la diversidad y el desarrollo territorial. Aplicación multiescalar en Andalucía”, proyecto de

⁴⁶⁰ Información obtenida de la página web de IDTA (disponible en: <http://idta.gstgis.com/index.php>) Información consultada 14/01/2015.

Excelencia de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía, con financiación adicional de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía.

En los diferentes IDTA, se parte del análisis de indicadores ambientales, económicos y sociales, desarrollados a escala municipal para todo el territorio andaluz. Posteriormente, la integración a escala comarcal de estos indicadores posibilita el análisis conjunto del desarrollo territorial en la comunidad. En el mismo, tiene especial relevancia la cohesión territorial, que se analiza a partir de indicadores específicos para este fin, y la diversidad territorial, que se pone de manifiesto a partir de la elaboración de una tipología comarcal en la que se muestran los distintos “tipos de desarrollo” existentes en la comunidad.

Los diferentes indicadores empleados, son objeto de un seguimiento temporal para conocer la evolución experimentada por cada una de las variables y componentes del desarrollo en el conjunto regional. Pero, además, permite observar la evolución experimentada por los diferentes territorios y por el grado de cohesión registrado entre todos ellos.

El Tercer IDTA, contiene información acerca de 312 indicadores municipales agrupados en 15 capítulos y 3 bloques temáticos, a los que se suma un total de 33 indicadores comarcales. La Tabla de indicadores del IDTA 3, tiene la siguiente estructura:

Bloques	Capítulos	Nº de indicadores
Ambiental	2. Uso de los recursos naturales. Energía y agua.	17
	3. Uso de los recursos naturales. Suelo.	10
	4. Uso de los recursos naturales. Vegetación y ecosistemas naturales.	11
	5. Amenazas para el medio ambiente.	18
	6. La sensibilidad ambiental y los avances hacia la sostenibilidad.	19
Económico	7. Diferencias territoriales en el dinamismo económico y la capacidad innovadora.	11
	8. Actividades productivas básicas. Agricultura y pesca.	18
	9. Industria y servicios a la producción.	12
	10. La actividad constructora y urbanizadora y su incidencia sobre el desarrollo territorial.	13
	11. Turismo y desarrollo territorial.	12
	12. El comercio en Andalucía: una aproximación territorial.	16
Socio-Cultural	13. Dinámica y estados de la población.	80
	14. La dimensión socioeconómica y territorial del mercado de trabajo.	28
	15. Acceso a los bienes y servicios básicos.	24

	16. Gobernanza y dinanismos socio-cultural.	23
Integración	17. La medición del desarrollo, la cohesión y la diversidad territorial.	34

Fuente: Elaboración propia.

Toda la información contenida en el IDTA se muestra a través del “*Visor cartográfico de Indicadores temáticos territoriales*”, herramienta que basada en tecnología SIG (Sistemas de Información Geográfica), se encuentra disponible a través de Internet, para facilitar el libre acceso a la información pública relativa a todos los aspectos ligados al desarrollo territorial de Andalucía.

3.4.1.2.3. Seguimiento y evaluación de planes de desarrollo

Los planes y programas de desarrollo del POTA deberán prever los mecanismos necesarios para su seguimiento y control de manera que aseguren su adecuada ejecución y desarrollo.

La planificación territorial de ámbito subregional deberá contener un apartado de seguimiento y evaluación de sus determinaciones que sea coherente con las directrices establecidas en este Plan, aunque convenientemente adaptados a su naturaleza o ámbito. Deberán, además, identificarse la doble funcionalidad de dichos indicadores: la estructura territorial y el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad.

Los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio contendrán, a efectos de evaluación y seguimiento, y con independencia de sus instrumentos de evaluación concretos, un apartado donde se evaluarán las cuestiones territoriales de interés y el efecto en ellas de las medidas de planificación que estos planes contengan. Se considerarán cuestiones territoriales de interés, particularmente, las variables territoriales de carácter socioeconómicas, así como las relacionadas a la sostenibilidad general.

Los municipios se dotarán de sistemas de información territorial propios, adaptados a sus características de tamaño y funcionalidad, en los que se generará la información para el cálculo de indicadores relacionados con el seguimiento y evaluación del planeamiento; en particular, sus determinaciones y propuestas en cuanto a la ordenación estructural y la configuración de sus sistemas generales, tanto en relación con los aspectos territoriales y la sostenibilidad física del modelo.

En la medida de sus posibilidades, procurará que el cálculo de los indicadores necesarios esté coordinado con los previstos en otros tipos de planificaciones, en particular, las Agendas 21 Locales.

3.4.1.2.4. Observatorio Territorial de Andalucía

El POTA prevé la creación del Observatorio Territorial de Andalucía con el objeto de analizar las características y la evolución del territorio andaluz y sus tendencias, así como la incidencia sobre él de las políticas públicas.

El Observatorio, señala el POTA, en su organización y funcionamiento, deberá establecer los cauces necesarios para propiciar la participación de las instituciones científicas, los agentes sociales y económicos y las organizaciones ciudadanas, elaborando, con carácter periódico, un Informe sobre el Estado del Territorio de Andalucía, a partir de información independiente, relevante y contrastada.

En concreto y en relación con la función de seguimiento y evaluación del POTA, relación con el Plan, éste señala que el Observatorio participará en las actividades relacionadas con su seguimiento, desarrollo y evaluación, que le sean encomendadas.

La previsión contenida en el POTA para la creación de este órgano se materializó en la práctica en el año 2007, en que se acuerda su creación. La Orden de 13 de marzo de 2007⁴⁶¹, crea el Observatorio Territorial de Andalucía y regula su organización y funcionamiento. Posteriormente dicha Orden es modificada por la de 23 de febrero de 2009, a cuya regulación se hace mención en este apartado.

Partiendo de la necesidad de *“hacer un seguimiento de la evolución del territorio andaluz en sus tendencias y de su planificación, así como de la incidencia de las políticas públicas y de las actuaciones concretas”* así como *“asegurar en el futuro de Andalucía, la movilización de su potencial territorial como elementos imprescindible para impulsar el crecimiento económico sostenible, y la creación de empleo”*, la norma 172 del POTA, justifica la creación de este órgano.

El Observatorio Territorial de Andalucía, adscrito a la por entonces Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio (en la actualidad la competencia en Ordenación del Territorio la ostenta la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio), es un órgano colegiado de carácter consultivo en materia de ordenación territorial, al que, entre sus concretas atribuciones, se encuentran el seguimiento, la evaluación y prospectiva del territorio andaluz y de su planificación, su evolución y tendencias, así como la incidencia que sobre él tienen las políticas y actuaciones públicas y privadas.

Entre las concretas **funciones** de este órgano, que son enumeradas en el artículo 2 de la Orden de la Junta de Andalucía 23 de febrero de 2009, se señalan algunas como el análisis de las características y evolución del territorio andaluz y la incidencia sobre el mismo de las políticas, planes, programas, proyectos y actuaciones de diferentes

⁴⁶¹ BOJA núm. 70 de 10/04/2007.

índole; la elaboración de un informe sobre el estado del territorio en Andalucía o la realización de diagnósticos y escenarios de prospectiva territorial⁴⁶².

Por su parte, la composición del Observatorio Territorial de Andalucía, con carácter general se señala que estará integrado por las personas de reconocido prestigio en las áreas de conocimiento relativas a los diferentes aspectos del territorio, vinculadas a los ámbitos profesionales de las Universidades, la investigación, la tecnología, la innovación o los sectores económicos, que sean nombradas por la persona titular de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. Este órgano, presidido por quien designe por la titular de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio a quien compete, entre otras, acordar la constitución de las “Comisiones Técnicas” para el estudio de asuntos específicos, a las que podrán acudir, además, aquellas otras personas que, sin ser miembros del Observatorio, sean requeridas para ello, en base a sus conocimientos profesionales en el ámbito de trabajo del territorio de que se trate.

En la práctica ninguna referencia concreta se encuentra a la existencia o el desarrollo que ha tenido este órgano.

3.4.1.3. Instrumentos de seguimiento previstos en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional: Las Comisiones de Seguimiento

En el ámbito de la planificación territorial de ámbito subregional, los distintos instrumentos aprobados en Andalucía, recogen como concreto mecanismo para su

⁴⁶² Las concretas funciones encomendadas al Observatorio Territorial de Andalucía que enumera la Orden de 23 de febrero de 2009, en su artículo 2, son:

- Analizar las características y evolución del territorio andaluz, la incidencia que tienen sobre dicho territorio las políticas, planes, programas, proyectos y actuaciones de cualquier índole, así como las tendencias futuras.
- Elaborar, con carácter periódico, un informe sobre el Estado del Territorio de Andalucía, a partir de información independiente, relevante y contrastada.
- Efectuar diagnósticos y escenarios de prospectiva territorial.
- Realizar las actividades relacionadas con el seguimiento, desarrollo y evaluación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y de los Planes de Ordenación del Territorio de carácter Subregional que les sean encomendadas.
- Estudiar las políticas territoriales de otros países y regiones europeas, para identificar experiencias y buenas prácticas aplicables en Andalucía, así como la incidencia en el territorio andaluz de las políticas y actuaciones que se desarrollen en regiones o países limítrofes.
- Realizar cuantos estudios e informes le sean encomendados por la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio.
- Dar cuenta periódicamente a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía de las actividades que realice.

seguimiento y evaluación la constitución de una **Comisión de Seguimiento**, previéndolo así en sus respectivos Decretos de aprobación.

A modo de ejemplo, se analiza el último instrumento aprobado, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Jaén en el año 2014, ya que en lo sustancial todos los instrumentos aprobados en Andalucía han seguido idéntico procedimiento. Este instrumento, en su Normativa recoge las pautas para su seguimiento, concretamente en el artículo 8 que regula el “*Seguimiento, desarrollo y ejecución del Plan*”, a tal fin establece:

- Corresponde a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio la realización de las actividades relacionadas con el seguimiento del Plan.
- Cada **cinco años se realizará un informe de seguimiento y evaluación** en el que se analizará el grado de cumplimiento de las determinaciones del Plan y se propondrá, en su caso, las medidas necesarias para incentivar el cumplimiento de sus objetivos.
- En el informe de seguimiento y evaluación se integrarán los indicadores previstos en la Memoria Ambiental que acompaña a Plan.
- Las administraciones y organismos públicos de los que dependan las acciones prioritarias previstas en la Memoria Económica establecerán la programación de las inversiones necesarias para su ejecución cuando la disponibilidad presupuestaria lo permita y darán cuenta al órgano de seguimiento del Plan de la ejecución de las acciones, a fin de posibilitar el seguimiento de las mismas.

Por su parte, el Decreto 142/2014, de 14 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Jaén⁴⁶³, dedica su artículo 2 a la “*Creación, composición y funciones de la Comisión de Seguimiento del Plan*”. Cabe mencionar, por destacables, las siguientes cuestiones en relación con la Comisión de Seguimiento:

- Se adscribe a la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- En su funcionamiento se ajusta a las normas contenidas en el Capítulo II del Título IV de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y a las de carácter básico recogidas en el Capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el propio Decreto 142/2014.

⁴⁶³ BOJA nº 124 de 3/11/2014.

- En relación con su composición, la Comisión de Seguimiento estará presidida por la persona titular de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, e integrada por los siguientes miembros:
 - Persona titular de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Jaén, que desempeñará la Vicepresidencia, sustituyendo a la persona titular de la Presidencia en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad de la misma, u otra causa legal.
 - Las personas titulares de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Andalucía en la provincia de Jaén.
 - Una con rango, al menos, de jefatura de servicio en representación de cada uno de los siguientes órganos directivos centrales de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio con competencia en las siguientes materias: planificación urbanística, gestión del medio natural, espacios naturales, planificación hidrológica, inspección urbanística y evaluación de planes y programas.
 - Una con rango, al menos, de Director o Directora General, en representación de cada una de las Consejerías competentes en materia de: edificación y vivienda, infraestructuras del transporte, infraestructuras energéticas, agricultura, turismo, salud, educación y patrimonio histórico.
 - Una en representación de la Administración General del Estado.
 - Una en representación de la Diputación Provincial de Jaén, designada por la persona titular de su Presidencia.
 - Las que ostenten la Alcaldía de los Ayuntamientos de los municipios incluidos en el ámbito territorial del Plan.
- Son concretas funciones de la Comisión de Seguimiento, conforme al artículo 6 del Decreto 142/2014, las de conocer los instrumentos de desarrollo que se formulen en ejecución del Plan, e informar tanto las Actualizaciones como los Informes de Seguimiento del Plan.

3.4.2. Seguimiento y evaluación del modelo territorial en Aragón

Aragón es una de las pocas Comunidades Autónomas que dedica especial atención a la gestión territorial, entendida como procedimiento independiente de la planificación territorial, lo que queda patente desde la propia estructura de su marco legislativo y la atención y tratamiento diferenciado que presta a esta función pública. En

efecto, el TRLOTA,⁴⁶⁴ regula de manera diferenciada los instrumentos de planificación territorial (Título II) y los instrumentos de gestión territorial (Título III).

Preciso es resaltar la atención que en su legislación ha dedicado desde sus inicios esta comunidad a la gestión territorial, así desde su primera norma, la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio, ya se da un tratamiento diferenciado y concreto a esta cuestión. La propia Exposición de Motivos distinguía la planificación y la gestión territorial, al señalar *“se establecen instrumentos de ordenación del territorio para la planificación, como son las Directrices de Ordenación, para la gestión, por medio de Programas Específicos de Actuación y Gestión Territorial, y para la*

⁴⁶⁴ De manera casi idéntica a la regulación que ya contenía la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón. El único precepto que se modifica es el artículo 28 que se divide en dos apartados, un apartado 1 cuyo tenor literal es el que se indica a continuación y que se incorpora al texto normativo, y el apartado 2 que tiene idéntico contenido al anterior artículo 28.

Artículo 28 – Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón:

Los Programas de Gestión Territorial incorporaran, al menos, el siguiente contenido:

- a) Delimitación de su ámbito material y territorial.
- b) Enumeración y descripción técnica de las actuaciones.
- c) Medidas para garantizar la coherencia de las actuaciones del Programa con otras actuaciones ejecutadas o previstas por cualesquiera poderes públicos.
- d) Plazos para el desarrollo de las actuaciones.
- e) Estudio económico-financiero en el que se valoren los costes de las actuaciones a realizar y se definan los recursos para su financiación.
- f) Sistema de gestión, seguimiento y control del cumplimiento del Programa.

Artículo 28 – TRLOTA:

1. Los Programas de Gestión Territorial deberán contener, entre sus determinaciones, el conjunto de acciones públicas orientadas a compensar las disfunciones territoriales existentes en la Comunidad Autónoma, especialmente en las zonas más desfavorecidas, pudiendo articular a estos efectos un Fondo de Cohesión Territorial basado en el sistema de indicadores contemplados en esta ley.

2. Los Programas de Gestión Territorial incorporaran, al menos, el siguiente contenido:

- a) Delimitación de su ámbito material y territorial.
- b) Enumeración y descripción técnica de las actuaciones.
- c) Medidas para garantizar la coherencia de las actuaciones del Programa con otras actuaciones ejecutadas o previstas por cualesquiera poderes públicos.
- d) Plazos para el desarrollo de las actuaciones.
- e) Estudio económico-financiero en el que se valoren los costes de las actuaciones a realizar y se definan los recursos para su financiación.
- f) Sistema de gestión, seguimiento y control del cumplimiento del Programa.

coordinación de las Administraciones Públicas, por medio de los Procedimientos de Gestión Coordinada.”

Como instrumento de información territorial, se encomienda al **Instituto Geográfico de Aragón**, establecer variables territoriales susceptibles de ser estimadas cualitativa y cuantitativamente, que han de servir como elementos del Sistema de Indicadores Territoriales para realizar el seguimiento y evaluación del modelo territorial establecido en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, ETA.

3.4.2.1. Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón

El Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón está previsto en el TRLOTA, como el órgano colegiado de carácter representativo y consultivo al que se le encomienda la coordinación de los intereses territoriales, públicos y privados, que confluyen en el territorio de la Comunidad Autónoma. El Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón se adscribe, sin dependencia jerárquica, al Departamento competente en materia de ordenación del territorio.

En su composición confluyen tanto la presencia institucional con la finalidad de lograr la coordinación de los distintos Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma con la Administración General del Estado y otras Administraciones públicas con competencias sobre el territorio, así como con representantes de las organizaciones más representativas de las entidades locales, empresariales y sindicales, así como con la participación de asociaciones y otras entidades vinculadas con la ordenación del territorio, y podrá incluir la asistencia de expertos y especialistas en esta materia.

El TRLOTA, deriva la determinación de la composición, la organización y el régimen de funcionamiento del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón corresponde al Gobierno de Aragón, mediante Decreto adoptado a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación del territorio, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial.

El art. 9.5 del TRLOTA encomienda al Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, además de cualesquiera funciones de carácter activo o consultivo que se le atribuyan en otras disposiciones, las siguientes **competencias** de conformidad con lo establecido en esta ley:

- Emitir informe sobre los instrumentos de ordenación territorial elaborados por la Comunidad Autónoma, así como sobre todos los anteproyectos de ley del Gobierno de Aragón que incidan en la ordenación del territorio o en cualquiera de sus aspectos.

- Emitir informe territorial en el procedimiento de declaración de interés general de Aragón de Planes y Proyectos.
- Emitir dictamen sobre los planes y proyectos del Estado con incidencia territorial.
- Emitir informe territorial sobre los planes, programas y proyectos con incidencia territorial.
- Emitir informe territorial sobre los planes generales de ordenación urbana de los municipios capitales de provincia, los planes conjuntos de varios municipios de distintas provincias y los de aquellos otros municipios que, por su trascendencia territorial, determine el consejero competente en materia de ordenación del territorio.
- Evacuar las consultas que le sean requeridas por las Cortes de Aragón, el Gobierno de Aragón, la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, el consejero responsable en materia de ordenación del territorio u otros departamentos.
- Promover la realización de investigaciones y reuniones científicas, estudios y actuaciones de divulgación en materia de ordenación del territorio y, en especial, módulos de formación sobre concepto y aplicación del impacto territorial.

Además está previsto que el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, a través de su presidencia, pueda recabar asistencia técnica especializada y solicitar, por vía del Consejero competente por razón de la materia, la remisión, por cualesquiera entes, organismos y entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma, de cuantos informes técnicos y documentación considere necesarios para el adecuado ejercicio de sus competencias.

El Consejo Territorial de Aragón que fue creado por Decreto del Gobierno de Aragón 135/1991, de 1 de agosto. Se regula en la actualidad por su Reglamento aprobado por Decreto 132/2010, de 6 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón⁴⁶⁵.

Como particularidad, indicar que las diferentes reuniones del Consejo son publicados en la página web del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón⁴⁶⁶, en la que se recogen además las

⁴⁶⁵ BOA núm. 141 de 20/07/2010.

⁴⁶⁶http://www.aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/Departamentos/VertebracionTerritorioMovilidadVivienda/AreasTematicas/OrdenacionTerritorial/COTA/ci.05_Actividad.detalleDepartamento?channelSelected=0. Consultado 01/02/2015.

Actas con los acuerdos alcanzados en cada una de ellas que además son publicados en el Boletín Oficial de Aragón⁴⁶⁷.

➤ **La Ponencia Técnica:**

En el seno de la Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, tienen lugar las ponencias técnicas, cuyo objeto es el estudio y preparación, desde el punto de vista técnico, de aquellos asuntos que por su complejidad requieran un estudio pluridisciplinar, al conllevar aspectos técnicos que requieran conocimientos profesionales de diversas materias.

Las Ponencias Técnicas, están integradas por el Director de la ponencia, diez Vocales y el Secretario.

- Es Director de la ponencia, el Director General de Ordenación del Territorio.
- De los diez vocales, cinco en representación de la Administración de la Comunidad Autónoma y otros cinco representan a los Colegios Profesionales.

En la representación de la Comunidad Autónoma están presentes tres vocales designados por los departamentos con competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente y los dos restantes serán designados, en función de los asuntos a tratar, por aquellos Departamentos cuya incidencia territorial resulte más relevante.

La representación de los colegios profesionales corresponde a los Colegios de Abogados, de Arquitectos, de Economistas, de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y de Geógrafos. Además y en función de los asuntos a tratar, el director de la ponencia podrá convocar, con voz y sin voto, expertos de otras especialidades.

3.4.2.2. Instituto Geográfico de Aragón

Anteriormente denominado Centro de Información Territorial de Aragón⁴⁶⁸, el actual Instituto Geográfico de Aragón⁴⁶⁹ es un órgano integrado en el Departamento

⁴⁶⁷ A modo de ejemplo, el BOA núm. 215 de 6/11/ 2015 publica “Anuncio del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, de acuerdos adoptados en sesión de fecha 7 de octubre de 2015”.

⁴⁶⁸ Creado a través del Decreto 162/2000, de 26 de junio, del Gobierno de Aragón, conforme a lo dispuesto en las Directrices Generales de Ordenación del Territorio de Aragón aprobadas por Ley 7/1998, de 16 de julio, de Ordenación del Territorio de Aragón.

⁴⁶⁹ Redefinido en su concepto y características por la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.

competente en materia de Ordenación del Territorio al que le corresponde obtener, organizar y difundir la documentación sobre el territorio de la Comunidad Autónoma, a través de la gestión y coordinación de los instrumentos de información territorial.

En desarrollo de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón, el Instituto Geográfico de Aragón se regula en la actualidad por el Decreto 81/2015, de 5 de mayo, el Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Geográfico de Aragón y del Sistema Cartográfico de Aragón⁴⁷⁰.

En la actualidad, el Instituto Geográfico de Aragón, es el órgano responsable de la programación y elaboración de la cartografía básica y derivada de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como de la coordinación de la cartográfica temática, de la teledetección, las bases de datos geográficos, la red GNSS y la información documental sobre ordenación del territorio, dirigido a servir como servicio de apoyo a todas las unidades administrativas del gobierno de Aragón, así como del resto de Administraciones Públicas y de los ciudadanos.

El Instituto se estructura en un equipo multidisciplinar del que forman parte geógrafos, ingenieros, arquitectos, delineantes, documentalistas y administrativos, organizados en cuatro áreas de actuación:

- Planificación, coordinación, producción e innovación cartográfica.
- Información y publicidad documental.
- Formación, sensibilización y buenas prácticas.
- Gestión económica.

Al Instituto Geográfico de Aragón se le atribuyen unas concretas funciones⁴⁷¹, como la producción y actualización de las bases topográficas y cartográficas

⁴⁷⁰ BOA núm. 87 de 11/05/ 2015.

⁴⁷¹ Las concretas **funciones** atribuidas al **Instituto Geográfico de Aragón**, son:

- Producir, actualizar y explotar las Bases Topográficas y Cartográficas de ámbito autonómico para su integración en sistemas de información geográfica, y para la formación del Mapa Topográfico Autonómico y demás cartografía básica y derivada, a las escalas competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Realizar las coberturas de imagen métrica aérea del territorio de Aragón, a través de sensores activos y pasivos (incluidos los planes nacionales), manteniendo las bases de conocimiento y de información necesarias para tratar los datos geográficos y temáticos producidos por la teledetección aeroespacial. Incluye la producción, actualización y explotación de modelos digitales del terreno a partir de imágenes aeroespaciales.
- Mantener y explotar la red de posicionamiento Global Navigation Satellite System (GNSS) (Red Geodésica Activa de Aragón -ARAGEA-) para la prestación de servicios basados en la localización geodésica.

- Gestionar el soporte técnico y operativo del Sistema Cartográfico de Aragón mediante la elaboración del Plan Cartográfico así como la gestión del Equipamiento Geográfico de Referencia, el Registro Cartográfico, la Norma Cartográfica, el Nomenclátor Geográfico de Aragón, la Cartoteca de Aragón, el Catálogo de Datos Espaciales, el Sistema de Indicadores Territoriales de Aragón y el Callejero de Aragón.
- Planificar y gestionar la Infraestructura de Datos Espaciales de Aragón, así como la armonización y normalización, en el marco del Sistema Cartográfico de Aragón, de la información geográfica oficial. Igualmente, planificar y desarrollar los servicios geográficos de valor añadido y de nuevos sistemas y aplicaciones en materia de información geográfica, especialmente para el aprovechamiento en el ámbito de las Administraciones Públicas.
- Conservar y actualizar los fondos bibliográficos de la cartografía antigua, de la documentación técnica, y del archivo de información jurídica georreferenciada, facilitando su acceso al público.
- Dirigir y coordinar planes autonómicos de observación del territorio con aplicación geográfica y cartográfica con el objetivo de servir de apoyo a la toma de decisiones territoriales y llevar a cabo la creación y mantenimiento del Sistema de Indicadores Territoriales.
- Realizar y actualizar la cartografía temática de apoyo así como la prestación de asistencia técnica en materia de cartografía a organismos públicos. La elaboración de estudios, emitir informes o formular sugerencias, en el ámbito de sus funciones y con carácter no vinculante, destinados a los diferentes Departamentos del Gobierno, a iniciativa de estos órganos o a iniciativa propia así como proporcionando el apoyo a los mismos para el uso de la Infraestructura de Sistema de Información Geográfica (SIG) corporativa para que mantengan su información cartográfica y puedan generar cartografía temática.
- Emitir informe preceptivo en los procedimientos de elaboración y/o adquisición de Información Geográfica siempre que así se prevea en el ordenamiento jurídico.
- Llevar a cabo la coordinación y la cooperación con los entes locales de Aragón en el ámbito cartográfico.
- Organizar, dirigir, tutelar, elaborar y desarrollar programas de investigación, de innovación y de formación científica y técnica en los ámbitos de su actuación, por sí mismo o en colaboración con otras entidades y organismos, en particular con las universidades aragonesas y otras organizaciones especializadas en servicios de información geográfica, para lo que podrá contar con becarios.
- Fomentar y promover los servicios geográficos públicos y privados, y también la investigación, la docencia y el desarrollo tecnológico en el ámbito geográfico.
- Elaborar la memoria anual de actividades del Instituto Geográfico de Aragón.
- Conocer e impulsar el desarrollo de proyectos promovidos en la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de información geográfica.
- Conocer las iniciativas de cooperación al desarrollo, en materia de información geográfica, del Gobierno de Aragón con otras entidades públicas o privadas, y colaborar en el desarrollo de las mismas.
- Elaborar y mantener el Catálogo de Imágenes de Satélites de Aragón (CISA).
- Realizar la asistencia técnica al Gobierno de Aragón en la delimitación de los términos municipales y demás entidades territoriales.
- Cooperar con el Departamento competente en materia de tecnologías de la información en aquellos trabajos que impulsen la aplicación de estas tecnologías en el uso de la información georreferenciada así como su difusión interoperable (Open Data).
- Representar a la Comunidad Autónoma de Aragón en el Consejo Superior Geográfico (CSG) y en los demás órganos cartográficos de los que aquella forme parte, así como las firmas de Convenios que sean necesarios.

autónomas para su integración en sistemas de información geográfica o la gestión del soporte técnico y operativo del Sistema Cartográfico de Aragón mediante la elaboración de un Plan Cartográfico, funciones que se complementan con un conjunto de actividades complementarias⁴⁷².

3.4.2.3. Instrumentos de información territorial

El Título IV del TRLOTA, regula los instrumentos de información territorial. Por un lado, establece el Sistema de Información Territorial, indicando que su adecuada gestión es esencial para el buen desarrollo de la Ordenación del Territorio. Por otro, se contemplan los Documentos Informativos Territoriales y otros instrumentos de información territorial, que habrán de proporcionar material operativo para tomar decisiones con conocimiento de lo que ocurre en el territorio, además de constituirse como base sobre la que establecer la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón y las diferentes Directrices de Ordenación Territorial.

-
- Desarrollar aquellas medidas que contribuyan al acceso de la sociedad, en términos de igualdad, a los productos y servicios cartográficos.

⁴⁷² Además de las anteriores, el **Instituto Geográfico de Aragón**, realiza un conjunto de **actividades complementarias**, entre éstas destacan:

- El inventario, registro y ordenación de los documentos, en cualquier soporte, relacionados con el territorio aragonés, generados por las instituciones públicas o privadas, creando para ello bases de datos que contribuyan a conocer mejor sus recursos, oportunidades y limitaciones; incluidos los elementos del Sistema de Indicadores Territoriales de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- El análisis y selección de los documentos, incluidos los elementos del Sistema de Indicadores Territoriales de la Comunidad Autónoma de Aragón, para facilitar la acción política sobre el territorio y la toma de decisiones de los agentes económicos y sociales.
- La difusión de información geográfica sobre el territorio aragonés, elaborando publicaciones periódicas y la comercialización y distribución de las publicaciones del Gobierno de Aragón sobre el territorio, para permitir el acceso de los ciudadanos a la información; incluidos los elementos del Sistema de Indicadores Territoriales de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- La actividad geográfica que corresponda a la Administración de la Comunidad Autónoma, entendiéndose como tal el conjunto de tareas de recopilación u obtención, almacenamiento, ordenación, elaboración, análisis, difusión, publicación y cualesquiera otras de similar naturaleza, de la información territorial georreferenciada de Aragón, lo que incluye todos los documentos obtenidos por teledetección espacial o aerotransportada.
- La coordinación de los centros y dependencias de la Administración de la Comunidad Autónoma que generen, dispongan o analicen información territorial y geográfica y entre ésta y otras instituciones públicas que producen documentación sobre Aragón.
- La racionalización y coordinación de la elaboración de nueva cartografía, ya sea básica, derivada o temática, y de informes o estudios documentados sobre el territorio aragonés, por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma.

3.4.2.3.1. Sistema de Información Territorial

El TRLOTA constituye el Sistema de Información Territorial de Aragón, como servicio público gestionado por el Instituto Geográfico de Aragón, correspondiendo al Gobierno de Aragón establecer las condiciones y facilidades para el ejercicio del derecho de acceso al mismo, especialmente por vía telemática, conforme al criterio de libre acceso a los datos disponibles por la Administración pública.

El Sistema de Información Territorial de Aragón está integrado por toda la información con trascendencia territorial producida o archivada por los diferentes departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como sus organismos públicos y demás entidades integrantes del sector público de la comunidad, a quienes incumbe la responsabilidad de catalogar y mantener adecuadamente la citada información; por la producida o archivada por las entidades locales, a las que incumbe la responsabilidad de mantenerla adecuadamente, así como por la información facilitada por la Administración General del Estado.

El elemento fundamental del que parte el Sistema de Información Territorial de Aragón es la cartografía, cuya producción, mantenimiento y gestión de toda la cartografía básica se le encomienda. Además de la información cartográfica, también se prevé que pueda comprender toda la información con trascendencia territorial facilitada por cualesquiera personas y entidades, de conformidad, en su caso, con lo establecido en los correspondientes convenios de colaboración que a tal fin sean suscritos.

El Instituto Geográfico de Aragón proporciona la asistencia técnica necesaria y la metodología para la obtención, el archivo, el intercambio y la difusión de la información con trascendencia territorial. Encomendándose su desarrollo reglamentario al establecimiento de su régimen de funcionamiento, intercambio y utilización del Sistema de Información Territorial de Aragón.

Se establece la obligación de los diferentes departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, sus organismos públicos y demás entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma, así como las entidades locales, faciliten la información disponible de trascendencia territorial que se les solicite para el Sistema de Información Territorial de Aragón.

➤ **IDEARAGÓN.**

En la actualidad, la función encomendada al Sistema de Información Territorial lo desarrolla IDEARAGÓN, Infraestructura de Datos Espaciales de Aragón, cuyo marco

jurídico se regula por el Decreto 82/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la información geográfica de Aragón.⁴⁷³

El Sistema Cartográfico de Aragón lo conforman el conjunto de órganos, organismos y entidades de la Administración autonómica aragonesa con funciones de programación, planificación, coordinación, confección y normalización de la actividad cartográfica en Aragón. También, forman parte del Sistema Cartográfico de Aragón los instrumentos que dan soporte técnico, científico y administrativo a las acciones derivadas de los órganos, organismos y entidades del Sistema Cartográfico de Aragón.

El Sistema Cartográfico de Aragón está integrado por el Instituto Geográfico de Aragón, el Consejo de Cartografía de Aragón y la Comisión Técnica de Coordinación Cartográfica de Aragón, sin perjuicio de la existencia de unidades de producción cartográfica que puedan crearse en el seno de la Administración autonómica.

Los concretos instrumentos del Sistema Cartográfico de Aragón, son:

- Plan Cartográfico de Aragón.
- Cartografía Oficial de Aragón.
- Norma Cartográfica de Aragón.
- Registro Cartográfico de Aragón.
- Nomenclátor Geográfico de Aragón.
- Cartoteca de Aragón.
- Infraestructura de Datos Espaciales de Aragón.
- Catálogo de Datos Espaciales.
- Sistema de Indicadores Territoriales de Aragón.

3.4.2.3.3. Documentos Informativos Territoriales

A partir de la información del Sistema de Información Territorial de Aragón, es competencia del Instituto Geográfico de Aragón, elaborar y mantener actualizados los Documentos Informativos Territoriales que vienen a constituir la base del conocimiento territorial para la elaboración y revisión de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, así como de las diferentes modalidades de Directrices de Ordenación Territorial y de los Programas de Gestión Territorial.

Los Documentos Informativos Territoriales son el conjunto de datos georreferenciados que permitan el análisis temático y estadístico del territorio y su representación cartográfica, gráfica o por cualquier otra técnica de visualización.

El contenido mínimo que debe integrar los Documentos Informativos Territoriales, como preceptúa el TRLOTA en su artículo 55.3, distinguiendo:

⁴⁷³ BOA núm. 87 de 11/05/2015.

- Memoria donde se defina el documento, la metodología aplicada y el análisis de datos y conclusiones.
- Caracterización de los datos y análisis geoestadísticos, incluyendo tipología, fuente, ámbito territorial, unidades, método estadístico y representación gráfica y tabular.
- Mapas y bases de datos ajustados a los estándares y protocolos establecidos conforme a la legislación reguladora de las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España.

3.4.2.3.3. Sistema de Indicadores Territoriales⁴⁷⁴

También compete al Instituto Geográfico de Aragón establecer el conjunto de variables territoriales, susceptibles de ser estimadas cualitativa y cuantitativamente, que han de servir como elementos del Sistema de Indicadores Territoriales de la Comunidad Autónoma para realizar el seguimiento y la evaluación del modelo territorial establecido en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón.

El Sistema de Indicadores Territoriales, SITA, servirá de base para la elaboración de metodologías que permitan evaluar el impacto territorial de las actuaciones que incidan sobre el uso y la transformación del territorio.

El SITA se define como el objeto complejo que recoge el conjunto de variables e indicadores territoriales cuantitativos o cualitativos que sirven para realizar el seguimiento y evaluación del modelo territorial establecido en la ETA, que sirve de base para la elaboración de metodologías que permitan evaluar el impacto territorial de las actuaciones que incidan sobre el uso y transformación del territorio aragonés.

El SITA tendrá, con carácter general, el siguiente contenido mínimo: variables territoriales, indicadores territoriales, el índice sintético de desarrollo territorial y las herramientas de explotación.

○ Variables territoriales:

Se define variable territorial como aquel elemento de carácter estratégico o sectorial que permite realizar un análisis espacial sobre el territorio.

Las variables territoriales se actualizarán con una periodicidad anual a escala comarcal salvo excepciones en función del tema de la variable recogida y el organismo encargado de su mantenimiento y difusión. Las variables serán como mínimo sobre los siguientes temas:

⁴⁷⁴ Información obtenida de la página web del Instituto Cartográfico de Aragón (http://www.aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/Institutos/IGEAR/NP/ci.txt_instrumentos_SIT_A.detalleInaem). Consultado 03/03/2015.

- Población
- Actividad económica.
- Equipamientos, servicios, infraestructuras y accesibilidad.
- Escenario vital y patrimonio territorial (natural y cultural).
- Condiciones ambientales.

- Indicadores territoriales:

Se define indicador territorial como aquella variable o conjunto de variables territoriales ponderadas que sirvan para establecer el grado de desarrollo territorial sostenible de forma sintética desde el punto de vista estratégico o sectorial.

Los indicadores territoriales se calcularán y actualizarán con una periodicidad anual a escala comarcal bajo los criterios de ponderación previamente adoptados y tras la actualización de las variables territoriales anteriormente citadas. Los indicadores serán como mínimo sobre los siguientes temas:

- Indicador demográfico.
- Indicador económico.
- Indicador de accesibilidad.
- Indicador ambiental.

- El índice sintético de desarrollo territorial:

Se define el índice sintético de desarrollo territorial como el indicador ponderado que sirve para conocer el nivel de desarrollo territorial de los municipios y comarcas aragonesas, con base en indicadores de situación de los distintos factores territoriales de desarrollo. Este índice permitirá evaluar el estado de la cohesión (equilibrio) territorial de la Comunidad Autónoma tal como se establece en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón.

El índice sintético de desarrollo territorial será el resultado de la ponderación de los indicadores territoriales anteriormente mencionados. Su cálculo y actualización tendrá una periodicidad anual a escala comarcal tras la actualización de los indicadores territoriales anteriormente citados.

- Herramientas de explotación:

Las herramientas de explotación del Sistema de Indicadores Territoriales de Aragón serán las siguientes:

- Informe digital anual del Sistema de Indicadores Territoriales de Aragón. Informe que recoge las variables, indicadores e índice sintético de desarrollo

territorial. Se realizará tras la actualización anual programada del Sistema de Indicadores Territoriales de Aragón y se publicará dentro de IDEAragón.

- El Atlas de Aragón publicará, dentro de IDEAragón, el conjunto de mapas, datos gráficos y tabulares sobre cada variable territorial.
- El Mapa Sintético de Desarrollo Territorial desarrollará y difundirá de forma gráfica el conjunto de indicadores territoriales y calculará de forma dinámica el índice sintético de desarrollo territorial. La herramienta permitirá calcular los diferentes estadios de trabajo para conocer el nivel de desarrollo territorial de los municipios y comarcas aragonesas, con base en los indicadores de los distintos factores territoriales de desarrollo o actuaciones territoriales que se quieran realizar sobre el territorio aragonés. Quedará definida como una aplicación web dentro de IDEAragón que representa el estado actual del desarrollo territorial de las comarcas de Aragón basándose en un indicador sintético que aúna la conjunción de los componentes que intervienen en el territorio.

Tema	Indicador
Población	Densidad de población.
	Indicadores de estructura demográfica. Edad media.
	Indicadores de estructura demográfica. Grados de juventud. Menores de 15 años.
	Indicadores de estructura demográfica. Grados de juventud. Menores de 25 años.
	Indicadores de estructura demográfica. Grados de juventud. Menores de 35 años.
	Indicadores de estructura demográfica. Grados de juventud. Menores de 45 años.
	Indicadores de estructura demográfica. Índice de ancianidad.
	Indicadores de estructura demográfica. Porcentaje de población de 0 a 19 años.
	Indicadores de estructura demográfica. Porcentaje de población de 20 a 64 años.
	Porcentaje de población de 65 y más años.
	Indicadores de estructura demográfica. Tasa de feminidad.
	Indicadores de estructura demográfica. Tasa de masculinidad.
	Indicadores de estructura demográfica. Tasa global de dependencia.
	Indicadores de estructura demográfica. Índice de envejecimiento.
	Indicadores de estructura demográfica. Índice de juventud.
	Indicadores de estructura demográfica. Índice de estructura de población activa total.
	Indicadores de estructura demográfica. Índice de potencialidad.
	Indicadores de estructura demográfica. Índice de reemplazamiento. Índice de sobre-envejecimiento.
	Indicadores de estructura demográfica. Índice de vejez.
	Población residente.
	Saldo migratorio.
	Saldo vegetativo.
	Tasa bruta de mortalidad.
Tasa bruta de natalidad.	
Tasa bruta de nupcialidad.	
Tasa general de fecundidad.	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe digital anual del Sistema de Indicadores Territoriales de Aragón.

Tema	Indicador
Economía	% Viviendas no principales.
	Accidentes de trabajo con baja en jornada de trabajo. Acumulado anual.
	Afiliaciones en alta a la Seguridad Social en sector Agricultura, ganadería y pesca.
	Afiliaciones en alta a la Seguridad Social en sector Construcción.
	Afiliaciones en alta a la Seguridad Social en sector Industria y energía.
	Afiliaciones en alta a la Seguridad Social en sector Servicios.
	Afiliaciones en alta a la Seguridad Social.
	Contratos registrados.
	Contratos registrados. Acumulado anual.
	Explotaciones agrarias.
	Licencias municipales de nueva obra.
	Licencias municipales de obra.
	Licencias municipales de rehabilitación.
	Liquidaciones de presupuestos de entidades locales. Total gastos.
	Liquidaciones de presupuestos de entidades locales. Total ingresos.
	Número de viviendas principales por cada 100 habitantes.
	Número de viviendas principales.
	Paro registrado.
	Paro registrado. Media anual.
	Pernoctaciones en hoteles.
	Precio medio del metro cuadrado de las viviendas.
	Precio medio del metro cuadrado de suelo urbano.
	Presupuestos de entidades locales. Total ingresos.
	Producto Interior Bruto.
	Renta Disponible Bruta per cápita.
	Renta Disponible Bruta per cápita. Tasa de variación interanual.
	Renta Disponible Bruta.
	Superficie Agrícola Utilizada.
	Superficie de secano.
	Superficie regada.
	Tasa de actividad.
	Tasa de actividad. Media anual.
	Tasa de empleo.
	Tasa de empleo. Media anual.
	Tasa de paro.
	Tasa de paro. Media anual.
	Unidades de trabajo.
	Unidades ganaderas.
	Valor Añadido Bruto.
	Viviendas en edificios de nueva planta.
	Índice de Precios de Consumo.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe digital anual del Sistema de Indicadores Territoriales de Aragón.

Tema	Indicador
Territorio	Directrices Parciales Ordenación del Territorio.
	Zonas de montaña.
	Zonas desfavorecidas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe digital anual del Sistema de Indicadores Territoriales de Aragón.

Tema	Indicador
Accesibilidad	Centros educativos que imparten enseñanzas en régimen general (excluidos los que imparten E. Infantil exclusivamente) con conexión a Internet.
	Centros educativos que imparten enseñanzas en régimen general (excluidos los que imparten E. Infantil exclusivamente) que disponen de aula de informática.
	Centros educativos que imparten enseñanzas en régimen general.
	Dotación sanitaria. Enfermeros.
	Dotación sanitaria. Farmacéuticos colegiados.
	Dotación sanitaria. Fisioterapeutas.
	Dotación sanitaria. Matronas.
	Dotación sanitaria. Médicos de familia.
	Dotación sanitaria. Pediatras.
	Dotación sanitaria. Psicólogos.
	Dotación sanitaria. Trabajadores sociales.
	Estadística de bibliotecas.
	Infraestructura sanitaria. Centros de Salud.
	Infraestructura sanitaria. Centros de especialidades.
	Infraestructura sanitaria. Consultorios.
	Infraestructura sanitaria. Farmacia.
	Infraestructura sanitaria. Hospitales.
	Número medio de ordenadores y tablets por centro (excluidos los centros que imparten E. Infantil exclusivamente).
	Plazas en apartamentos turísticos.
	Plazas en campings.
	Plazas en hoteles, hostales y similares.
	Plazas en viviendas de turismo rural.
	Plazas totales en alojamientos turísticos.
Transporte de pasajeros por avión (aéreo).	
Transporte mercancías por avión (aéreo)	
Transporte mercancías por ferrocarril como destino.	
Transporte mercancías por ferrocarril como origen.	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe digital anual del Sistema de Indicadores Territoriales de Aragón.

3.4.2.3.4. Infraestructura de Datos Espaciales de Aragón⁴⁷⁵

La Infraestructura de Datos Espaciales de Aragón, tal y como es concebida en el TRLOTA, es el conjunto de metadatos, datos georreferenciados distribuidos en diferentes sistemas de información y servicio geográficos interconectados de acuerdo con un conjunto de especificaciones normalizadas, que facilitan la búsqueda y garantizan la interoperabilidad de dichos datos, y que será accesible a través de la red Internet.

La información territorial generada por los diferentes departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, sus organismos públicos y demás entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma, así como por las entidades locales, será accesible a través de la Infraestructura de Datos Espaciales de Aragón, mediante servicios normalizados.

⁴⁷⁵ <http://idearagon.aragon.es/> Consultado 03/03/2015.

Compete al Instituto Geográfico de Aragón, definir las especificaciones normalizadas para la publicación de los datos, metadatos y servicios, que se alojarán en la infraestructura tecnológica proporcionada por el Sistema de Información Territorial de Aragón. Estas especificaciones están orientadas a facilitar la búsqueda y el acceso a los datos por cualquier persona.

Actualmente IDEARAGÓN, Infraestructura de Datos Espaciales de Aragón, se constituye como el sistema informático integrado por un conjunto de recursos dedicados a gestionar la información geográfica, disponibles en Internet, que cumplen una serie de condiciones de interoperabilidad (normas, especificaciones, protocolos e interfaces) que permiten ser utilizados y combinados según diferentes necesidades.

IDEARAGON se conectará telemáticamente con las restantes infraestructuras de datos espaciales de ámbito local, nacional o europeo que contengan información geográfica sobre el territorio de Aragón, de conformidad con las directrices estatales y europeas.

3.4.2.3.5. Mapas de Paisaje

Otra de las funciones que el TRLOTA encomienda al Instituto Geográfico de Aragón es la de coordinar la elaboración y mantener actualizados los Mapas de Paisaje, que serán tenidos en cuenta al elaborar el planeamiento y la programación en materia territorial, urbanística, ambiental, de patrimonio cultural, hidrológica, forestal, de protección civil y de cualesquiera otras políticas públicas con incidencia territorial.

Los Mapas de Paisaje regulados se conciben como otro de los instrumentos de información territorial que debe ser tenido en cuenta en la elaboración de las políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En la actualidad, los Mapas de Paisaje de las Comarcas de Aragón son documentos que identifican, clasifican, valoran y cartografían los diferentes paisajes existentes, variados y de gran riqueza paisajística. El trabajo consta de un conjunto de informes con una rigurosa y detallada cartografía a escala 1:25.000 y representada igualmente a 1:50.000 para facilitar su manejo. Esta documentación se complementa con unos mapas a escala 1:100.000 que permiten apreciar la generalidad de los ámbitos comarcales en las variables cartografiadas.

La metodología de trabajo aborda el estudio de paisaje a través de un planteamiento integral, en el que se ponderan tanto los factores naturales y visuales como el conjunto de las actividades humanas que durante siglos han ido modelando el paisaje. Se tienen en cuenta, además, la valoración social de los grupos humanos que los habitan. Todo ello, con el objetivo final de disponer de unos mapas con información

suficiente y a escala adecuada para facilitar la gestión eficiente del importante recurso territorial que representa el paisaje.

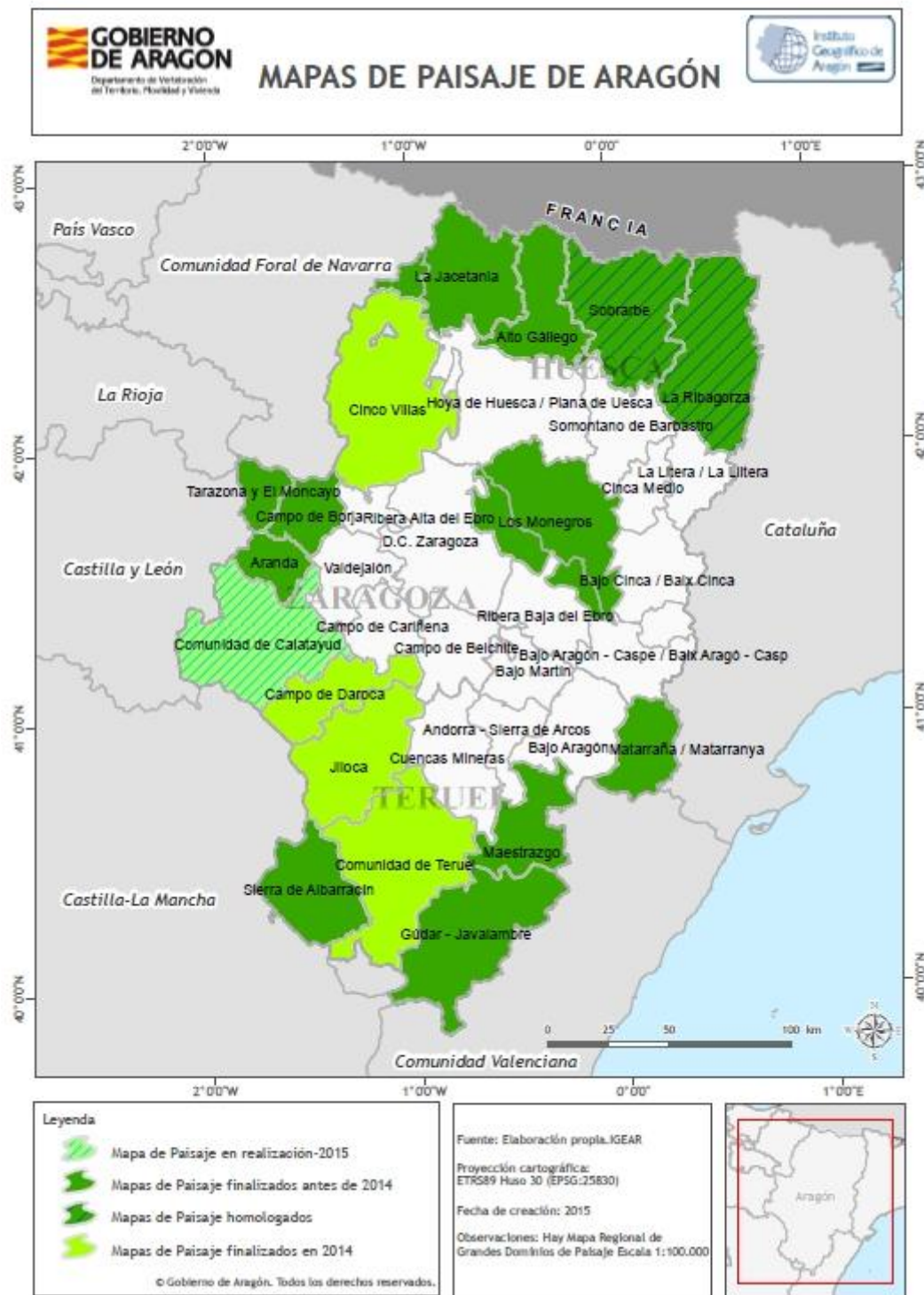
Estos Mapas son concordantes el TRLOTA, que establece como estrategia conseguir los objetivos de la ordenación del territorio, la protección activa del medio natural y del patrimonio cultural, con atención a la gestión de, entre otros aspectos, el paisaje. Por otra parte, y desde una perspectiva internacional, los Mapas se han realizado de acuerdo con el Convenio Europeo del Paisaje de 20 de octubre de 2000, el cual fue ratificado por el Estado español.⁴⁷⁶

Los Mapas han sido elaborados por la Dirección General de Ordenación del Territorio, en el convencimiento de que el paisaje constituye un importante recurso de desarrollo y un elemento del que no se debe prescindir para implementar una adecuada política de ordenación territorial.

En la actualidad existe publicado a través de su página web, el denominado “*Mapa de Seguimiento y Planificación*”⁴⁷⁷.

⁴⁷⁶ BOE núm. 31 de 5/02/2008.

⁴⁷⁷ Disponible a través de la aplicación “Mapas de Paisaje de Aragón” en IDEARAGON. Disponible en: <http://idearagon.aragon.es/paisaje.jsp>. Consultado 21/03/2015.



Fuente: IDEARAGÓN – Gobierno de Aragón (<http://idearagon.aragon.es/paisaje.jsp>)

Por último, indicar que los Mapas de Paisaje constan de 16 documentos, conforme a la siguiente distribución: 0. Resumen Ejecutivo, 1. Unidades, 2. Tipos, 3.

Procesos naturales y actividades humanas, 4. Impactos negativos sobre el paisaje, 5. Catálogo de elementos singulares, 6. Visibilidad, 7. Calidad, 8. Fragilidad, 9. Aptitud, 10. Valoración social, 11. Prospectiva del paisaje, 12. Objetivos de calidad paisajística, 13. Propuestas de protección, gestión y ordenación, 14. Recorridos de interés paisajístico, 15. Engarce con mapas de zonas limítrofes y 16. Informe resumen.

3.4.2.3.6. Actualización del planeamiento territorial

También en la comunidad de Aragón se prevé, con la finalidad de mantener actualizado el planeamiento territorial que, desde el momento en que se produzca la aprobación definitiva de una alteración de alguno de los instrumentos de planeamiento territorial, el departamento competente en materia de Ordenación del Territorio elaborará un texto refundido del instrumento afectado que incorpore dicha modificación, con el fin de facilitar el acceso de los ciudadanos a las versiones vigentes de los instrumentos de planeamiento territorial. El texto refundido será objeto de publicación oficial cuando afecte a los documentos integrantes de la Estrategia Territorial de Aragón y a las Directrices de Ordenación del Territorio.

3.4.2.4. Instrumentos de Gestión Territorial

Aragón cuenta en la actualidad con diversas tipologías de instrumentos de gestión territorial, por un lado los denominados Programas de Gestión Territorial para la ejecución de actuaciones concretas previstas en la Estrategia de Ordenación de Aragón o de las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes y Proyectos de Interés General, cuyo objeto es la regulación de actividades con especial trascendencia territorial.

3.4.2.4.1. Programas de Gestión Territorial

Esta figura es definida por el TRLOTA, como el instrumento de ejecución de la ETA y de las Directrices de Ordenación Territorial, mediante la definición de las actuaciones concretas en un determinado ámbito territorial, sector o sectores y período de tiempo, así como de la forma de financiación y organización de las mismas.

Por sus propios caracteres, es una figura más próxima a lo que se ha configurado como mecanismo propio de gestión territorial, por lo que su detenido análisis se efectúa en el Capítulo 5 del presente trabajo.

3.4.2.4.2. Planes y Proyectos de Interés General de Aragón

Los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón son instrumentos que tienen por objeto, autorizar y regular la implantación de actividades de especial trascendencia territorial que hayan de asentarse en más de un término municipal o que,

aun asentándose en uno solo, trasciendan de dicho ámbito por su incidencia territorial, económica, social o cultural, su magnitud o sus singulares características.

De igual manera a lo indicado en los Programas de Gestión Territorial, la proximidad de esta figura a la gestión territorial requieren que su pormenorizaron se efectúe en el Capítulo 5 del presente trabajo.

3.4.3. Actualización y revisión de los instrumentos de planificación territorial en el Principado de Asturias

El TROTUA señala que, entre el contenido mínimo que con carácter general debe integrar las Directrices regionales y subregionales, se encuentra los “*supuestos de actualización y revisión de las Directrices y normas específicas para su seguimiento*”.

En cumplimiento de tal mandato legal que ya se recogía en su antecesora, la Ley 1/1987 de Coordinación y Ordenación Territorial y que vino a constituir el marco normativo en el momento de redacción y aprobación de las aún vigentes Directrices de Ordenación del Territorio de Asturias, DROT, en el año 1991, éstas contienen las Directrices sobre Gestión y Seguimiento⁴⁷⁸, que se integran a su vez por tres Directrices:

- Directriz 13ª: Criterios para la articulación de una mejor coordinación territorial.
- Directriz 14ª: Necesidades de adaptación de los Planes Urbanísticos y Programas de Actuación Territorial a las presentes Directrices.
- Directriz 15ª: Supuestos de actualización y revisión de las Directrices y Normas específicas para su seguimiento.

Aunque son muy genéricas y realmente no contienen instrumentos o herramientas que posibiliten o aseguren el real y efectivo seguimiento de las DROT, ello debe ser analizado sin olvidar que se trata del primer documento aprobado en nuestro país y que se remonta más de veinte años atrás, sin embargo el hecho de que por el momento no haya terminado de aprobarse ningún nuevo instrumento que venga a sustituirlas y continuando vigentes, se entiende procedente su análisis.

Al margen de los supuestos en que conforme a las propias DROT pueda proceder su actualización o revisión, únicamente se recogen dos “normas específicas para su seguimiento”: los órganos competentes para tal función y los criterios para el desarrollo de las propias Directrices.

⁴⁷⁸ Como expresamente recoge el documento, esta Directriz (V. Directrices sobre Gestión y seguimiento) desarrolla el mandato expresado en el artículo 6.2.c de la Ley 1/87 de Coordinación y Ordenación Territorial, mediante el cual las Directrices han de referirse a los “*criterios de actuación, compatibilización, programación y tramitación coordinadas entre las distintas Administraciones que actúan territorialmente en la región*”.

3.4.3.1. Órganos competentes para el seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Asturias

Las Directrices de Ordenación del Territorio de Asturias encomiendan con carácter general el seguimiento de las mismas a la Consejería de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda y a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, sobre la base de las prescripciones de la Ley de Coordinación y Ordenación Territorial.

No obstante y en base a la genérica previsión contenida en el entonces vigente artículo 32 de la Ley 1/1987, conforme al cual además de las anteriores también preveía la posibilidad de “*sin perjuicio de las competencias que corresponden a otros organismos, entidades o administraciones*”, las Directrices establece la posibilidad de configurar unos mecanismos e “*incluso una comisión de planificación en el seno de la Administración regional*” señala expresamente, con la finalidad de aunar criterios y prioridades respecto a la planificación económica y a la planificación territorial en la forma y composición que, en su caso, estimara el Consejo de Gobierno.

3.4.3.2. Criterios para el desarrollo de las Directrices de Ordenación del Territorio de Asturias

Partiendo de la base del objetivo básico de agilizar el proceso de toma de decisiones respecto a las actuaciones con incidencia o impacto territorial y de aplicación de una política territorial que no suponga la introducción de “*excesivos controles burocráticos*”, las DROT, señala cuatro criterios para su adopción:

- Seguimiento del desarrollo de los instrumentos sectoriales de planificación económica que emanan del Programa Regional 1989-93, o de otros instrumentos de planificación económica, que sea sincrónico de las correspondientes figuras de desarrollo previstas en las Directrices.
- Relación conceptual y temporal de la redacción prevista en las propias Directrices Regionales de determinados instrumentos de desarrollo: Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la franja costera, Directrices Sectoriales sobre racionalización de los recursos turísticos y Programa de Actuación Territorial para el conjunto de puertos dependientes del principado. Asimismo, se prevé el desarrollo coordinado con la Directriz Subregional para la franja costera con el señalamiento de las áreas especiales de protección correspondientes a la costa.
- Se encomienda a los órganos competentes para el seguimiento de las Directrices impulsar las actuaciones de los instrumentos de desarrollo de la Directrices sobre edificación en el medio rural, así como la inclusión de cuantas normas y figuras de desarrollo previstas en la Ley de Coordinación y Ordenación

Territorial resulten convenientes y congruentes con las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio aunque no estén previstas en las mismas.

- Actuación de forma coordinada con los Ayuntamientos, tanto en la concreción de los criterios particulares para la modificación de los planes urbanísticos para la modificación, o en su caso, revisión de cada planeamiento, como en la colaboración técnica y económica para llevarlo a cabo.

3.4.3.3. Otros instrumentos: Observatorio de la Sostenibilidad del Principado de Asturias

El Observatorio de la Sostenibilidad del Principado de Asturias⁴⁷⁹ es un órgano colegiado de carácter consultivo, creado por el Gobierno del Principado como instrumento de reflexión y participación para orientar la toma de decisiones en las cuestiones de ámbito regional con incidencia directa sobre la sostenibilidad ambiental, así como foro de análisis de la situación ambiental de Asturias.

El Observatorio de la Sostenibilidad se adscribe a la Consejería del Principado de Asturias competente en materia de Medio Ambiente. Su estructura, composición y régimen de funcionamiento se regula por el Decreto 58/2008, de 26 de junio, por el que se regula la estructura, composición y régimen de funcionamiento del Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias^{480 481}.

Aunque el Observatorio tiene una visión más medioambiental que territorial propiamente entendido, la incidencia sobre ésta y su carácter regional, hacen preciso siquiera señalar su existencia.

3.4.4. Aplicación y seguimiento de la planificación territorial en Baleares

La Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y Medidas Tributarias, dedica su Título III a la “*Gestión Territorial*”, sin embargo, no contiene instrumentos específicos tendentes a una real y efectiva implantación en el territorio de sus determinaciones.

Este Título III se estructura en tres capítulos, en el primero regula los principios generales que deben regir la gestión territorial, el capítulo segunda está dedicado a la

⁴⁷⁹ Página web del Observatorio de la Sostenibilidad del Principado de Asturias: <http://www.osasturias.es/>. Consultado 21/03/2015.

⁴⁸⁰ BOPA núm. 159 de 09/07/2008.

⁴⁸¹ Modificado por el Decreto 34/2009, de 29 de abril, de primera modificación del Decreto 58/2008, de 26 de junio, por el que se regula la estructura, composición y régimen de funcionamiento del Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado (BOPA núm. 109 de 13/05/2009).

redacción del planeamiento de desarrollo de las Directrices, concretamente a los diferentes instrumentos de ordenación territorial insulares concretando los plazos en que los mismos debían ser promulgados, y por último el capítulo tercero establece la regulación para la “*adaptación del planeamiento territorial a las Directrices de Ordenación Territorial*”.

3.4.4.1. La Memoria de aplicación de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares

El único y concreto instrumento para medir la efectividad de la aplicación de las Directrices de Ordenación del Territorio de las Islas Baleares, DROTB, es la Memoria de aplicación prevista en el artículo 82 de la Ley 6/1999, cuyo tenor literal establece:

“1. El Gobierno de las Illes Balears presentará al Parlamento de las Illes Balears una memoria relativa a la aplicación de estas directrices, dentro del tercer año desde su promulgación y, a partir de esta primera memoria, lo hará cada cuatro años. Juntamente con la memoria se propondrán las medidas necesarias para corregir las disfunciones que se hayan detectado.

2. Los ayuntamientos y los consejos insulares deberán facilitar los datos, cumplimentando los cuestionarios que les remita el Gobierno sobre licencias de edificación y uso del suelo otorgadas, superficie construida y de nuevo suelo, número de habitantes potenciales, plazas de alojamientos, y aquellos que puedan determinar los instrumentos de ordenación territorial, con la finalidad de elaborar la memoria citada en el punto anterior”.

Por su parte la Disposición Adicional Quinta, indica que en el plazo de tres meses, el Gobierno de las Illes Balears determinará y aprobará, por acuerdo del Consejo de Gobierno, los indicadores de sostenibilidad para la redacción de dicha memoria.

Será mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de mayo de 2011, cuando dando cumplimiento al mandato legal anterior, se apruebe el sistema de indicadores de sostenibilidad para la elaboración de la memoria de las Directrices de Ordenación Territorial.

3.4.4.2. Servicio de Información Territorial de las Islas Baleares

Además, en la actualidad, el Servicio de Información Territorial de las Islas Baleares, SITIBSA, ente público del Gobierno de las Islas Baleares, adscrito a la Consejería de Territorio, Energía y Movilidad, desarrolla su actividad en el campo de la cartografía y la información territorial.

El SITIBSA tiene entre sus funciones, la elaboración de productos cartográficos de alta calidad y precisión, como mapas y ortofotografías. Destaca la elaboración del Mapa Topográfico de las Islas Baleares, a escala 1:5000, que tiene la consideración de cartografía básica oficial según la normativa vigente. También elabora mapas de las zonas urbanas, a escala 1:1000 y cartografía temática, como diferentes mapas de usos del suelo.

Esta información cartográfica se destina a ser explotada en los Sistemas de Información Geográfica (SIG) que elabora y gestiona la propia empresa, y sirve de base para el conocimiento, la planificación y la gestión del territorio de las Islas Baleares.

Por otra parte, SITIBSA es el órgano asesor en materia cartográfica del Gobierno y el encargo de proponer la planificación cartográfica. Asimismo, gestiona el registro de cartografía y asiste técnicamente a los diferentes departamentos del Gobierno así como el resto de administraciones públicas que lo soliciten.

Entre los concretos instrumentos que viene desarrollando SITIBSA, se encuentran:

- Infraestructura de Datos Espaciales de las Islas Baleares (IDEIB): instrumento desarrollado dentro del marco de la Directiva Europea INSPIRE y la IDEE (Infraestructura de Datos Espaciales de España), cuya finalidad es distribuir y difundir la información geográfica del Gobierno de las Islas Baleares con la utilización de medios telemáticos. Se desarrolla a través de dos aplicaciones: un visualizador y un catálogo.
- Mapa Urbanístico de las Islas Baleares (MUIB): como instrumento necesario no solo para la Ordenación del Territorio sino también para otras como el medio ambiente o el paisaje. El MUIB recopila, armoniza, digitaliza y realiza una difusión telemática del planeamiento de todos los municipios de las Islas Baleares.
- Xarxa de Geodesia Activa de las Islas Baleares (XGAIB): marco de referencia geodésico único, homogéneo y preciso para el territorio de las Islas Baleares.

3.4.4.3. Mecanismos de seguimiento previstos en la planificación de ámbito subregional

3.4.4.3.1. Oficinas de Seguimiento de los Planes Territoriales

Los tres Planes Territoriales Insulares vigentes recogen como mecanismo para la ejecución y gestión del Plan, la creación de las Oficinas de Asesoramiento, Seguimiento y Gestión del Plan.

- Plan Territorial de Ibiza y Formentera, únicamente señala en el artículo 83 de su Normativa que “*El Consell Insular d’Eivissa i Formentera podrá crear y mantener una oficina técnica de asesoramiento, seguimiento y gestión del PTF*”.
- Plan Territorial de Mallorca, de manera similar recoge en su artículo 70, al regular los “principios rectores” para la “ejecución y gestión del Plan”, la posibilidad de que por parte del Consell Insular de Mallorca se cree y mantenga, mediante cualquiera de las formulas organizativas o de contratación legalmente admisibles, los siguientes órganos:
 - Una **Oficina técnica de asesoramiento, seguimiento y gestión del Plan**, con las funciones, y para aquellos ámbitos, que le sean asignados en el momento de su creación.
 - Una **Oficina técnica u Observatorio de asesoramiento, seguimiento y gestión de la política de paisaje de Mallorca**, sustentada en las bases estratégicas que se elaboren en desenvolvimiento del Convenio Europeo del Paisaje, y en las propuestas de actuaciones relacionadas con la política contenida en el Plan. Este órgano se encargara de las funciones que les sean asignadas en el momento de su creación.
- Plan Territorial de Menorca, cuya regulación detalla con mayor precisión que los otros dos instrumentos, las concretas funciones que se le atribuyen a los órganos cuya creación prevé el Plan.⁴⁸² Se prevén dos instrumentos:
 - **Oficina Técnica de gestión y seguimiento del Plan Territorial Insular**, cuyo objeto es conforme al artículo 8 de su Normativa, asegurar la correcta ejecución y eficacia de las determinaciones del Plan. Se posibilita que su creación se realice mediante cualquiera de las formulas admitidas por la ley, o mediante la contratación de asistencia, consultoría y servicios. Le encomienda las siguientes funciones:
 - Prestar la asistencia técnica necesaria a fin de facilitar a los ciudadanos y a los municipios el acceso al contenido y a la interpretación de los documentos que integren el Plan Territorial Insular.

⁴⁸² A diferencia de los Planes Territoriales de Mallorca e Ibiza y Formentera en los que únicamente se posibilita la creación de estas Oficinas en la medida en que en ambos casos se señala que “podrán” crearse, el Plan Territorial de Menorca es el único que, de la lectura de su tenor literal, parece resultar la obligación de su creación.

- Prestar al Consell Insular la asistencia técnica y gestión necesaria para que los correspondientes órganos ejerciten las competencias que legalmente tengan atribuidas a la corporación insular para la mayor efectividad del Plan Territorial Insular.
- Elaborar y actualizar técnicamente los indicadores para la evaluación de la efectividad, ejecución y aplicación del Plan Territorial Insular y organizar y gestionar el correspondiente sistema de evaluación a fin de que el Consell Insular adopte las decisiones pertinentes, incluso la de revisión del Plan Territorial Insular.
- Proponer, para la adopción al Consell Insular en el ámbito de las competencias propias, los mecanismos de compensación oportunos a favor de los municipios de la isla que asegure la adecuada financiación de las necesidades locales en el contexto del principio general de desenvolvimiento sostenible que inspira el Plan.
- Proporcionar a los municipios el soporte técnico y de gestión que aquellos demanden para al menos, desenvolverse en las tareas propias del planeamiento y gestión del proceso urbanizador y edificador; concretamente en la redacción de instrumentos de ordenación urbanística y de ejecución de aquella, así como en la interpretación y aplicación del planeamiento urbanístico y en el seguimiento de su cumplimiento.
- **Oficina técnica de ayuda a los municipios en la protección de la legalidad urbanística.** A tal fin se propone la suscripción de convenios entre los municipios y en Consell. Entre las concretas funciones de esta Oficina, el Plan señala dos:
 - El soporte técnico y de gestión a los municipios en la vigilancia del cumplimiento de las determinaciones del Plan Territorial Insular de aplicación directa e inmediata.
 - La asistencia técnica a los municipios y al Consell Insular, acordando ambos las competencias que corresponden a unos y a otros legalmente, en materia de vigilancia del cumplimiento de la ordenación urbanística y de protección de la legalidad urbanística.

En la práctica, y sin ánimo de exhaustividad, la puesta en práctica de estas Oficinas de Asesoramiento y Seguimiento de los Planes Territoriales, se ha ido realizando paulatinamente. Así, en el año 2006 se creó el Consorcio para la protección

de la legalidad urbanística en suelo rústico en la isla de Menorca, como organismo en apoyo a los municipios en materia de protección de la legalidad urbanística y que está integrado por el Consell Insular de Menorca y los ayuntamientos. También, el departamento de Urbanismo y Territorio de Consell de Mallorca, tiene en marcha la denominada “Oficina de Información Territorial”⁴⁸³, cuya principal función es establecer un canal de comunicación técnica entre los Ayuntamiento y el Consell de Mallorca a fin de facilitar la adaptación del planeamiento municipal al Plan Territorial de Mallorca.

3.4.4.3.2. Indicadores de evolución del proceso de aplicación, ejecución y cumplimiento del Plan Territorial Insular

Aunque únicamente se recogen en el Plan Territorial Insular de Menorca, éste señala en el artículo 10 de su Normativa, la necesidad de mantener actualizado un sistema adecuado y coherente de indicadores que posibiliten evaluar el grado de cumplimiento de los principios, criterios, objetivos y determinaciones del Plan, así como identificar y valorar las consecuencias ambientales, sociales, económicas y culturales de su ejecución.

El conjunto de indicadores que el propio Plan Territorial Insular de Menorca, señala como indicadores básicos son los señalados a continuación:

- **Indicadores socio-económicos** para medir las tendencias demográficas, sociales y económicas que afecten a las pautas de producción y consumo:
 - Indicadores demográficos:
 - Tasa de crecimiento de la población.
 - Tasa de migración neta.
 - Densidades de población.
 - Indicadores económicos:
 - PIB local.
 - Densidad sectorial.
 - Número de nuevas pequeñas empresas con dos años de actividad.
 - Actividades innovadoras.
 - Precio del suelo.
 - Indicadores sociales:

⁴⁸³ Toda la información de la Oficina de Información Territorial de Mallorca se encuentra disponible en la siguiente dirección: http://www.conselldemallorca.net/?id_section=603&id_lang=1 . Consultado 25/03/2015.

- Tasa de paro.
 - Tasa de precariedad laboral.
 - Relación entre el precio medio de la vivienda y el ingreso familiar medio.
 - Número de viviendas vacías.
 - Tiempo medio de desplazamiento laboral.
 - Tiempo perdido en congestión de tráfico.
 - Tasa de utilización del transporte colectivo.
 - Superficie de dotaciones públicas por habitante.
 - Número de viviendas sociales construidas.
- **Indicadores ambientales:**
- Indicadores de estado o calidad ambiental para determinar la calidad y la cantidad de fenómenos físicos, químicos y biológicos en el ambiente:
 - Superficie de suelo ocupada por asentamientos urbanos, rurales y turísticos.
 - Variación de la superficie cultivada.
 - Variación de la superficie cubierta de bosque.
 - Superficie de suelos contaminados.
 - Calidad de los recursos hídricos.
 - Indicadores de presión ambiental, relativos a la emisión de sustancias o al uso de los recursos que afecten a las condiciones ambientales:
 - Superficie de los cambios de uso del suelo.
 - Consumo doméstico de agua por habitante.
 - Consumo industrial de agua por ocupación.
 - Consumo de energía.
 - Generación de residuos sólidos industriales.
 - Generación de residuos domésticos.
 - Indicadores de rendimiento o respuesta para describir la acción social orientada a prevenir, controlar, mitigar y adaptar los cambios en el medio ambiente mediante políticas particulares, tanto a nivel insular como municipal:
 - Porcentaje de suelo protegido sobre la superficie insular y municipal.
 - Porcentaje de agua depurada reutilizada.
 - Tasa de reciclaje y reutilización de residuos sólidos.
 - Superficie de parques y zonas verdes urbanas.
 - Número de edificios rehabilitados.

Existe, además, publicado con fecha de diciembre de 2012, un Informe sobre el Sistema de Indicadores del Plan Territorial Insular de Menorca⁴⁸⁴ y en base a las conclusiones del mismo se acuerda la necesidad de proceder a la revisión de dicho instrumento, revisión que ha dado lugar a la vigencia de la Norma Territorial Transitoria, tal y como será objeto de análisis en el siguiente apartado.

3.4.4.4. Otros instrumentos de relevancia en la gestión territorial de las Islas Baleares

3.4.4.4.1. La Norma Territorial Transitoria

Como particular mecanismo en esta Comunidad, se prevé la denominada “**Norma Territorial Transitoria**”, como instrumento que, una vez se haya determinado la necesidad de modificar el Plan Territorial Insular y en tanto tiene lugar dicha tramitación, posibilita el dictado de una disposición normativa de carácter excepcional (Norma Territorial Transitoria) cuya fin es posibilitar el desarrollo sostenible de la isla para lo que se desplaza la regulación de determinados artículos del Plan Territorial Insular expresamente señalados y se crea un régimen transitorio que vincula directamente al planeamiento urbanístico de la Isla.

El fundamento de este instrumento se encuentra en la potestad atribuida por el propio Estatuto de Autonomía de Baleares y la Ley 2/2001, de 7 de marzo, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de Ordenación del Territorio⁴⁸⁵ a los consejos insulares. Dicha ley, atribuyen a los consejos insulares de Mallorca, de Menorca y de Ibiza y Formentera, con el carácter de propias, y en el marco de lo dispuesto en la legislación de ordenación territorial, entre otras, las competencias relativas a la elaboración y aprobación de los planes territoriales insulares, así como las relativas a la elaboración y la aprobación de las normas territoriales cautelares que hayan de preceder la formulación, revisión o modificación de los instrumentos de ordenación territorial que corresponde aprobar a los consejos insulares. La disposición adicional novena de la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible⁴⁸⁶ modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de modificación de la disposición adicional novena de la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible⁴⁸⁷, establece:

⁴⁸⁴ Disponible en (<http://www.obsam.cat/sistemes-indicadors/pti/PTI-2011.pdf>). Consultado 23/03/2015.

⁴⁸⁵ BOIB núm. 32 de 15/03/2001.

⁴⁸⁶ BOIB núm. 90 de 23/06/2012.

⁴⁸⁷ BOIB núm. 80 de 6/06/2013.

“1. De forma excepcional, se faculta al Consejo Insular de Menorca para que pueda aprobar una norma territorial transitoria que desplace la regulación del Plan Territorial Insular y vincule al planeamiento urbanístico de la isla. Esta norma se tiene que tramitar de acuerdo con el procedimiento previsto en esta disposición y permanecerá vigente hasta que se apruebe definitivamente la modificación del Plan Territorial Insular de Menorca.

2. El contenido de la norma será el propio del plan territorial y se sujetará a lo que se determina en las Directrices de Ordenación Territorial y en los planes directores sectoriales de competencia del Gobierno de las Illes Balears. De forma específica, la norma, entre otros contenidos, podrá:

a) Fijar una ordenación propia del plan territorial insular de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 14/2000, de ordenación territorial.

b) Suspender la vigencia de determinaciones del plan territorial insular que se consideren incompatibles con la ordenación que fije.

c) Legitimar la ejecución de actuaciones, con los condicionantes que se prevean, siempre que se ordenen de forma detallada en la misma norma territorial transitoria, sin que sea necesario incorporarlas al planeamiento urbanístico. En todo caso, dicha legitimación no exime al promotor de la obligación de obtener las autorizaciones administrativas pertinentes, incluida la tramitación ambiental que corresponda de acuerdo con la legislación vigente.

3. El procedimiento para aprobar la norma territorial transitoria será el siguiente:

a) La aprobación inicial corresponde al mismo órgano que sea competente para aprobar inicialmente el Plan Territorial Insular de Menorca.

b) Con la aprobación inicial se abrirá un plazo de información pública no inferior a veinte días para formular alegaciones, por lo que se publicaran los correspondientes anuncios en el Boletín Oficial de las Islas Baleares y en uno de los diarios de mayor circulación de la isla. Al mismo tiempo, se solicitará un informe a los ayuntamientos de Menorca y el Gobierno de las Illes Balears.

El informe será emitido en el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud, transcurrido el cual se entenderá favorable.

c) Una vez estudiados las alegaciones y los informes emitidos, el mismo órgano que aprobó inicialmente la norma territorial transitoria la aprobará definitivamente en el plazo máximo de seis meses, a contar desde la finalización del plazo para alegaciones e informes, transcurrido el cual todos los actos de tramitación quedarán sin efecto.

4. La aprobación inicial de la norma territorial transitoria implica la suspensión del otorgamiento de licencias y autorizaciones para todas aquellas actuaciones que no se ajusten a sus determinaciones.

5. La tramitación de la norma territorial transitoria se someterá al trámite de evaluación ambiental previsto en el apartado 1 de la disposición adicional séptima de la Ley 11/2006, de 14 de septiembre, de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Illes Balears”.

En base a la anterior previsión normativa, el Consejo Insular de Menorca, ha elaborado una Norma Territorial Transitoria que fue aprobado definitivamente con fecha 22 de diciembre de 2014 por el Pleno del Consejo Insular de Menorca, en sesión extraordinaria y urgente⁴⁸⁸, Norma que, como expresamente señala en sus antecedentes “*pretende fijar una ordenación territorial propia y ajustada a las Directrices de Ordenación Territorial, que desplaza la vigencia de las determinaciones del Plan Territorial Insular consideradas incompatibles con dicha determinación; además de homogeneizar criterios de ordenación, amentar la seguridad jurídica e introducir medidas que favorezcan el desarrollo sostenible de la Isla*”.

Por su parte, la necesidad de modificar el Plan Territorial Insular de Menorca y, aplicar transitoriamente esta Norma Territorial Transitoria, tiene su justificación en el artículo 10 del propio Plan Territorial que prevé el establecimiento de un sistema de indicadores de evolución de su proceso de desarrollo, ejecución y cumplimiento que pongan de manifiesto el grado de cumplimiento de los principios, criterios, objetivos y determinaciones en los que se inspira e identificar las consecuencias ambientales, sociales y culturales de su ejecución. El análisis de esos indicadores fue elaborado a partir de un Informe de 2012 del Observatorio Socio-ambiental de Menorca (OBSAM) dependiente del Instituto Menorquín de Estudio, documento que aproxima a la evolución económica y social de la isla en los últimos años.

3.4.4.4.2. Observatorio Socioambiental de Menorca (OBSAM)

⁴⁸⁸ BOIB núm. 3 de 5/01/ 2015.

El Observatorio Socioambiental de Menorca, OBSAM, es el instrumento creado en la isla de Menorca fundamentalmente para la evaluación y seguimiento científico del estado de la Reserva de la Biosfera. Este órgano, integrado en la estructura del Instituto Menorquín de Estudios, y centrado en el seguimiento permanente de la sostenibilidad de la isla, así como la asistencia científica a las instituciones públicas implicadas en la gestión de la Reserva de la Biosfera y el seguimiento y divulgación de los valores y retos de esta, tiene también la función, desde el año 2004 de, en colaboración con el Departamento de Ordenación del Territorio del Consell de Menorca, calcular el sistema de indicadores del Plan Territorial Insular. Así, desde el año 2004, y con carácter anual, viene emitiendo un Informe Anual sobre los Indicadores del Plan Territorial Insular de Menorca⁴⁸⁹.

3.4.4.4.3. Infraestructura de Datos Espaciales Menorca (IDE Menorca)

Con la finalidad de, entre otras, hacer accesibles todos los instrumentos de Ordenación del Territorio se crea la Infraestructura de Datos Espaciales de Menorca, IDE Menorca, herramienta a través de la cual se encuentran disponible on line⁴⁹⁰ los diferentes instrumentos.

El IDE Menorca, en la práctica, es la “*puerta de acceso*” a toda la información territorial de la isla, cuyo objetivo viene determinado por facilitar la localización y consulta de la cartografía y al información territorial que posibiliten mejorar tanto la gestión del territorio (ordenación y planificación) como los procesos y actividades que se desarrollan (gestión de recursos, equipamientos e infraestructuras, investigación, agricultura, turismo, etc...).

IDE Menorca ofrece diferentes servicios, desde un catálogo y un visualizador de cartografía hasta diferentes herramientas y visualizadores específicos que posibilitan trabajar con el territorio por ámbitos conceptuales (medio ambiente, infraestructuras y equipamientos, turismo y ordenación del territorio).

3.4.5. Los diferentes mecanismos para la evaluación e implantación en Canarias de la planificación territorial

3.4.5.1. Consejo Asesor del Medio Ambiente y Ordenación Territorial

⁴⁸⁹ Se encuentran disponibles los diferentes Informes desde el año 2004 hasta 2013 en la página web del Observatorio Socioambiental de Menorca (<http://www.obsam.cat/sistemes-indicadors/>). Consultado 23/03/2015.

⁴⁹⁰ <http://cartografia.cime.es/portal.aspx> . Consultado 23/03/2015.

Conforme preceptúa el TRLOTENC, en su artículo 225, el Consejo Asesor del Medio Ambiente y Ordenación Territorial de Canarias se constituye como un órgano de propuesta, asesoramiento y consulta. Esta ley le encomienda unas concretas funciones, entre las que destacan algunas como la emisión de informes y elevación de propuestas en materias de política medioambiental y ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística o conocer los proyectos normativos con incidencia en dichas materias, entre otras tantas⁴⁹¹.

Aunque el TRLOTENC, deriva la organización y funciones del Consejo Asesor a su desarrollo reglamentario, establece que preceptivamente estará integrado además de por los miembros designados por las diferentes Administraciones Públicas de Canarias, se encontraran representados en la misma los siguientes sectores: organizaciones empresariales; organizaciones sindicales; asociaciones de defensa del medio ambiente; asociaciones de vecinos; organizaciones agrarias; asociaciones de cazadores; Colegios profesionales; Universidades canarias⁴⁹².

⁴⁹¹ Son **funciones** del **Consejo Asesor del Medio Ambiente y Ordenación Territorial de Canarias**, las siguientes:

- Emitir informes y elevar propuestas de actuación en las materias de política medioambiental y ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística.
- Proponer medidas que incentiven la participación ciudadana en las tareas medioambientales y de ordenación territorial.
- Conocer los proyectos normativos con incidencia en estas materias.
- La formulación de propuestas y sugerencias en materia de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística.
- Realizar labores de seguimiento y evaluación de las políticas medioambientales y de ordenación del territorio.
- Impulsar la coordinación entre la iniciativa pública y la privada.

⁴⁹² No obstante, en la práctica el origen del Consejo Asesor de Medio Ambiente y Ordenación Territorial se remonta con anterioridad al vigente TRLOTENC, quedando constituido con fecha 12 de noviembre de 1996. En la actualidad está integrado por dieciocho miembros, conforme a la siguiente estructura:

- Dos representantes de las Representantes de las organizaciones empresariales más representativas (Confederación Provincial de Empresarios y Confederación Canaria de Empresarios).
- Dos representantes de las organizaciones sindicales más representativas (Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras).
- Dos representantes de las asociaciones cuyo objeto es la defensa del Medio Ambiente (ASCAN y ATAN).
- Dos representantes de las Asociaciones de Vecinos (Confederación de Asociaciones de Vecinos de Canarias y Avenida 8 de marzo).
- Un representante de las organizaciones agrícolas más representativas (Asociaciones agrarias de Canarias: SAJA, ASAGA y FEDEX).
- Un representante de las asociaciones de cazadores (Federación Canaria de Caza).

3.4.5.2. Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias

La Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (COTMAC) es un órgano de deliberación, consulta y decisión de la Comunidad Autónoma establecido en el TRLOTENC.

A la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, que podrá funcionar en pleno o en secciones insulares desconcentradas según la naturaleza de los temas debatidos, se le encomienda funciones referidas al ejercicio de la potestad de planeamiento de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanístico, el seguimiento y evaluación de la política territorial o la emisión de los informes que en relación con esta materia resulten preceptivos por ley⁴⁹³.

Además, el Decreto 129/2001, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias⁴⁹⁴, encomienda otras tantas funciones a este órgano⁴⁹⁵.

-
- Un representante de los Colegios profesionales (Colegios Profesionales Reunidos).
 - Dos representantes de la comunidad científica, concretamente de las dos Universidades de Canarias (Universidad de las Palmas y Universidad de La Laguna).
 - Dos expertos designados por la Consejería competente en materia de la Conservación de la Naturaleza.

⁴⁹³ A tenor del artículo 226.2 del Decreto Legislativo 1/200, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, constituyen funciones propias de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias:

- El ejercicio de la potestad de planeamiento de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística en los términos del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias.
- La emisión de los informes previstos en la Ley, así como cuantos otros le sean solicitados por o a través del Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística sobre cuestiones objeto de regulación en la misma.
- La formulación de propuestas y sugerencias en materia de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística al Consejero competente en la misma.
- El seguimiento y la evaluación de la política territorial.
- Las demás que reglamentariamente se le asignen.

⁴⁹⁴ BOC núm. 76 de 20/06/2001.

⁴⁹⁵ En concreto, las siguientes:

3.4.5.3. Ponencias Técnicas

-
- Aprobar definitivamente las modificaciones de los Planes Insulares de Ordenación cuando se trate de determinaciones establecidas con el carácter de normas directivas o de recomendaciones, salvo que afecten a normas directivas sobre las áreas aptas para usos turísticos y estratégicos.
 - Aprobar definitivamente los Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos.
 - Aprobar definitivamente los Planes Territoriales Especiales de ámbito insular que desarrollen directrices de ordenación territorial superior, así como los de ámbito inferior al insular que no desarrollen determinaciones del correspondiente Plan Insular de Ordenación.
 - Aprobar definitivamente los Planes Generales cuando no se trate de modificaciones limitadas a la ordenación pormenorizada.
 - Aprobar definitivamente los Planes Territoriales Parciales.
 - Aprobar definitivamente las modificaciones de los instrumentos de ordenación cuando la modificación afecte a zonas verdes o espacios libres en ellos previstos o cuando la modificación incremente el volumen edificable de una zona.
 - Resolver definitivamente sobre la procedencia de la estimación de los Proyectos de Actuación Territorial y, en su caso, seleccionar el más idóneo de entre los alternativos presentados en competencia, con calificación simultánea de los terceros afectados.
 - Resolver sobre la categoría de evaluación ambiental a aplicar, en caso de discrepancia entre dos órganos ambientales o entre éstos y el órgano autorizante, y sin perjuicio de la resolución ulterior y definitiva del Consejo de Gobierno.
 - Actuar como órgano ambiental, en los supuestos previstos en la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención de Impacto Ecológico.
 - Informar la aprobación definitiva de las Directrices de Ordenación.
 - Informar los Planes Insulares de Ordenación.
 - Informar previamente a la aprobación de las Normas e Instrucciones Técnicas del Planeamiento Urbanístico.
 - Informar previamente la revisión y modificación de los instrumentos de ordenación en los términos previstos en el artículo 45.3 del Texto Refundido.
 - Informar en las modificaciones de los Planes Generales de Ordenación limitadas a la ordenación pormenorizada.
 - Informar los Planes Parciales de Ordenación.
 - Informar los Planes Especiales de Ordenación.
 - Informar previamente la suspensión de los Instrumentos de Ordenación cuando este informe venga exigido por la legislación aplicable.
 - Informar, con carácter previo a la ratificación por el Consejo de Gobierno, los convenios a que se refiere el Capítulo IV del Título VII del Texto Refundido, que hayan sido suscritos inicialmente por cualquiera de los órganos de la Comunidad Autónoma, a excepción de la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural.
 - Informar los Planes Territoriales Especiales cuya aprobación definitiva corresponde al Gobierno.
 - Formular propuestas y sugerencias en materia de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística al Consejero competente en las mismas.
 - Seguimiento y evaluación de la política territorial.
 - Las demás competencias que se atribuyan genéricamente a la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias o, específicamente, al Pleno de la misma.

En el seno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias se establece la existencia, como órganos técnicos asesores, las Ponencias Técnicas preparatorias de los debates en pleno o en las diferentes secciones insulares, en su caso.

Pese a que el TRLOTENC deriva la concreción de su ámbito y composición a desarrollo reglamentario de las Ponencias Técnicas, sí señala que las mismas tendrán carácter territorial y que en los procedimientos instruidos para la aprobación definitiva de cualquier instrumento de planeamiento, las Ponencias Técnicas tendrán competencia para adoptar, por razones de estricta legalidad y por una sola vez, acuerdos de apreciación de deficiencias de orden jurídico o técnico y requerimiento de subsanación de las mismas. Estos actos y acuerdos suspenderán el plazo máximo legal para la adopción de la resolución definitiva por el Pleno de la Comisión.

También el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, Decreto 129/2001, es la norma que en sus artículos 9 a 13 regula las funciones y composición de las Ponencias Técnicas⁴⁹⁶.

⁴⁹⁶ Son concretas funciones de las Ponencias Técnicas:

- Formular propuestas y sugerencias en materia de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística al pleno de la Comisión.
- Preparar análisis técnicos y jurídicos de los asuntos que deban someterse a la consideración y decisión del Pleno de la Comisión, y elaborar propuestas de resolución sobre los mismos, salvo en aquellos supuestos en que por resolución motivada del Presidente de la Comisión se sometan directamente al Pleno de la misma.
- Adoptar por razones de estricta legalidad y por una sola vez acuerdos de apreciación de deficiencias de orden jurídico o técnico en los procedimientos instruidos para la aprobación definitiva de cualquier instrumento de planeamiento, así como requerimiento de subsanación de las mismas. Estos actos y acuerdos suspenderán el plazo máximo legal para la adopción de la resolución definitiva por el Pleno de la Comisión.

En relación con su composición, conforme preceptúa el artículo 10 del Decreto 129/2001, las Ponencias Técnicas están integradas por:

- Presidente: el Vicepresidente Segundo de la Comisión, o vocal que designe, de entre los representantes de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente.
- Vocales:
 - o Seis Jefes de Servicio de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, designados por el titular de la misma.
 - o El Secretario del Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.

3.4.5.4. Consejo Cartográfico de Canarias⁴⁹⁷

Regulado en el artículo 227 del TRLOTENC, el Consejo Cartográfico de Canarias es un órgano de planificación, asesoramiento y coordinación en materia cartográfica y de sistemas de información geográfica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Con dicha finalidad, se prevé que las Administraciones Públicas con competencia para la aprobación definitiva del planeamiento deberán remitir el acuerdo administrativo, la documentación y normativa íntegra del planeamiento, conforme se determine reglamentariamente.

En la práctica, el Consejo Cartográfico de Canarias se remonta en su creación con anterioridad a la entrada en vigor del propio TRLOTENC, siendo el Decreto 125/1994, de 1 de julio, el que creaba el Consejo Cartográfico de Canarias⁴⁹⁸, convirtiéndolo así en el órgano responsable de la planificación y coordinación de la actividad cartográfica de las administraciones públicas y particulares en la Comunidad Autónoma y cuyo instrumento de planificación principal se sustenta en el Plan Regional de Ordenación de la Información Geográfica en Canarias. Por su parte, el TRLOTENC, como se ha indicado, amplía su función definiéndolo no ya como el órgano de planificación, asesoramiento y coordinación en materia cartográfica como establecía el Decreto 125/1994, sino además, de los sistemas de información geográfica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

-
- Un Jefe de Servicio por cada uno de los centros directivos de los restantes Departamentos representados en el Pleno, que tengan competencias en el sector material de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, designados expresamente por el titular de los mismos.
 - Un representante de los Cabildos Insulares designado por el Presidente de la Comisión, a propuesta de éstos.
 - Un representante del Cabildo Insular, en aquellos asuntos que afecten al ámbito territorial de su Corporación, que tendrá voz y voto en dicho asunto en representación de la isla.
 - Un representante de los Consejos Insulares de Aguas de cada ámbito territorial de las Ponencias.
 - Un representante de los Municipios, designado por el Presidente de la Comisión a propuesta de la asociación más representativa de municipios de Canarias.
-
- Un Letrado del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, con voz pero sin voto.
 - Secretario: Un funcionario del Grupo A, Licenciado en Derecho, de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, con voz y sin voto, designado por el Presidente de la Ponencia. En caso de vacante, ausencia o enfermedad, el Secretario será sustituido por otro funcionario que reúna los mismos requisitos expuestos.

⁴⁹⁷ Página web del Consejo Cartográfico de Canarias <http://www.grafcan.es/> . Consultado 23/03/2015.

⁴⁹⁸ BOC núm. 104 de 24/08/1994.

Sobre las premisas anteriores, el Consejo Cartográfico de Canarias se instituye en esta comunidad como un foro representativo de todos los entes que intervienen en el territorio, de tal forma que la información geográfica de la Comunidad se convierta en un instrumento útil para acometer el uso del territorio de una forma racional, equilibrada y eficiente.

Además de los instrumentos anteriores, estos se complementan con los previstos en las propias Directrices Regionales. El Título VIII “Instrumentos” de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo, regulan en sus Directrices 137 a 143 diversos instrumentos,⁴⁹⁹ que son analizados en las siguientes líneas:

3.4.5.5. Sistema de Información Territorial de Canarias.

La **Directriz 137** de las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, DOGTC, regula los denominados “Sistemas de Información”, indicando:

- “1. El adecuado reconocimiento de las variables ambientales y territoriales más significativas para el seguimiento y control de estas Directrices y de los demás instrumentos de ordenación y planeamiento del territorio de Canarias se realizará mediante un Sistema de Información Territorial, que comprenderá el ámbito de la Comunidad Autónoma.*
- 2. Las características específicas, medios y productos de este Sistema se definirán mediante desarrollo reglamentario, que determinará igualmente el departamento al que quedará confiada su puesta a punto y gestión.*
- 3. La consejería competente en materia de ordenación del territorio realizará, en el plazo de nueve meses, un inventario del suelo urbanizable del archipiélago, con destino residencial, industrial y terciario, con detalle sobre su capacidad y estado de urbanización y edificación, a incorporar en el sistema de información territorial.*
- 4. En el mismo plazo anterior, realizará un inventario de los terrenos que se conozca hayan sido objeto de un proceso irregular de parcelación urbanística.*
- 5. En el plazo de nueve meses, previo el oportuno proceso de concertación y participación, y a partir de la regulación y organización existentes, se aprobará el reglamento para la organización y funcionamiento del nuevo sistema de*

⁴⁹⁹ La Directriz 141 “Instrumentos económicos y de gestión”, fue derogada por el número 3 de la Disposición Derogatoria Única de la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales (BOC núm. 2 de 5/01/2015).

información territorial integrado, fijándose el inicio de su operatividad en un año.

6. Paralelamente, y en el mismo plazo, se presentará por el Gobierno de Canarias un programa para facilitar el acceso y la actualización tanto de la información territorial contenida en el sistema como de la documentación cartográfica que le sirve de base”.

En la práctica, el Sistema de Información Territorial de Canarias (SITCAN), engloba diferentes servicios y productos sobre información territorial a los que se accede a través de distintas plataformas web.

La Infraestructura de Datos Espaciales de Canarias, IDECanarias,⁵⁰⁰ es el principal exponente del Sistema de Información Territorial que lleva en marcha desde el año 2008 y que pone a disposición de los usuarios la información geográfica producida por el Gobierno de Canarias a través de su visor.

Una segunda aplicación, es MAPA,⁵⁰¹ visualizador de información geográfica destinado a usuarios profesionales.

Por último, la Cartografía de Canarias, es creada por la empresa pública GRAFCAN⁵⁰² y a través de su página web ofrece multitud de servicios y productos sobre Información Geográfica, que van desde ejecución de vuelos fotogramétricos, producción de mapas topográficos, ortofotos, etc...

Además, la Directriz 137 recoge otros dos instrumentos que, aun integrado en el Sistema de Información de Canarias, tienen cierto carácter autónomo de ahí su análisis independiente, se trata de los previstos en los apartados 3 y 4 de la citada Directriz: el Inventario del Suelo Urbanizable de Canarias y el Inventario de Parcelaciones Ilegales, respectivamente.

3.4.5.5.1. Inventario del Suelo Urbanizable de Canarias

Dispone el **apartado 3** de la **Directriz 137** que *“La consejería competente en materia de ordenación del territorio realizará, en el plazo de nueve meses, un inventario del suelo urbanizable del archipiélago, con destino residencial, industrial y*

⁵⁰⁰ <http://www.idecanarias.es/> Consultado 23/03/2015.

⁵⁰¹ <https://mapa.grafcan.es/> Consultado 23/03/2015.

⁵⁰² <http://visor.grafcan.es/visorweb/> Consultado 23/03/2015.

terciario, con detalle sobre su capacidad y estado de urbanización y edificación, a incorporar en el sistema de información territorial”.

Con el objeto de dar cumplimiento a lo anterior, fue elaborado, según se señala expresamente en la página web de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial⁵⁰³, el “*Inventario de Suelo urbanizable del Archipiélago*”, como una “*herramienta funcional destinada al público en general, que permite una consulta ágil, a través de fichas integradas en una base de datos Access, de los aspectos de mayor interés como puede ser su localización y potencial urbanístico*”.

Sobre la base de lo dispuesto en la Directriz 137.3, el inventario incluye el suelo urbanizable de toda la comunidad canaria con destino residencial, industrial y terciario, detallando su capacidad, estado de urbanización y edificación.

Por último, se prevé que con el objeto de facilitar y posibilitar el seguimiento y control de las Directrices y de los demás instrumentos de ordenación y planeamiento del territorio de Canarias, este inventario será incorporado en el Sistema de Información Territorial previsto en la Directriz 137.1.

3.4.5.5.2. Inventario de Parcelaciones Irregulares

En cumplimiento de la previsión contenida en el **apartado 3** de la **Directriz 137**, conforme a la cual “*En el mismo plazo anterior (nueve meses), realizará un inventario de los terrenos que se conozca hayan sido objeto de un proceso irregular de parcelación urbanística*”, existe el documento denominado “Inventario de terrenos que hayan sido objeto de Procesos Irregulares de Parcelación Urbanística”.

El documento está integrado por diferentes fichas de caracterización de cada una de las actuaciones localizadas, conteniendo información sistematizada y homogénea, en el que aborda la localización geográfica, información cuantitativa, situación jurídico-administrativa, situación urbanística y estado actual de la urbanización y edificación de cada uno de los terrenos inventariados.

Paralelamente, toda esta información es volcada, según señala la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial del Gobierno de Canarias en su página

⁵⁰³ Información disponible en la página web de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial del Gobierno de Canarias: http://www.gobiernodecanarias.org/citv/vpt/directricesdeordenacion/general/otras_actuaciones/suelo_urbanizable.html Consultado 23/03/2015.

web⁵⁰⁴ en una base de datos integrándola con la información gráfica del Sistema de Información Territorial, dando con ello cumplimiento a la Directriz 137.1 de Ordenación General de Canarias.

El trabajo concluye con la elaboración de informes síntesis resultado de la información integrada en el Sistema de Información Geográfica (SIG), elaborándose paralelamente un documento final del “*Inventario de terrenos que hayan sido objeto de procesos irregulares de parcelación urbanística*”, como aplicación práctica del SIG.

3.3.5.6. Sistema de Indicadores

El segundo instrumento previsto en las Directrices Regionales de Canarias es el “*Sistema de Indicadores*” contenido en la **Directriz 138**, que establece:

“1. El seguimiento, revisión, modificación y evaluación de las Directrices, se basará en el comportamiento de un cuerpo de indicadores cuantitativos y cualitativos, homogéneos con los que se adoptan para el seguimiento de las políticas europeas en materia de territorio y medio ambiente.

2. La propuesta y elaboración de los indicadores se realizará en coordinación con el Sistema de Información Territorial y el Observatorio permanente sobre desarrollo sostenible.

3. El sistema de indicadores a elaborar será aprobado mediante decreto, previo el oportuno proceso de concertación y participación, en el plazo máximo de un año, conjuntamente con un documento divulgativo de los indicadores y el sistema de seguimiento”.

No se dispone de datos que confirmen la aplicación y actualización del Sistema de Indicadores para el Seguimiento de las Directrices de Ordenación General, cuyo paso previo conforme a lo dispuesto en el apartado 3 de la Directriz, pasa por la aprobación de su decreto.

A fin de, al menos, conocer orientativamente la situación en esta comunidad respecto al tema del Sistema de Indicadores, y sobre la base del documento publicado en la página web de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del

⁵⁰⁴ Información disponible en la página web de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial del Gobierno de Canarias: http://www.gobiernodecanarias.org/citv/vpt/directricesdeordenacion/general/otras_actuaciones/procesos_irregulares.html Consultado 23/03/2015.

Gobierno de Canarias⁵⁰⁵, denominado “*Estudio del Sistema de Indicadores para el Seguimiento de las Directrices de Ordenación General*”⁵⁰⁶ se realiza el análisis de este instrumento.

Se señala que el Sistema de Indicadores se estructura sobre tres dimensiones básicas del desarrollo sostenible: la dimensión ambiental-territorial, la dimensión social y la dimensión económica, con especial atención al desarrollo de los primeros justificado en el hecho de tratarse de un mecanismo para el seguimiento de un instrumento de ordenación general de los recursos naturales y del territorio, conforme justifica el propio estudio.

En su estructura siguen las secciones que integran las propias Directrices de Ordenación General (recursos naturales; energía y residuos; ordenación territorial; infraestructuras y transportes; patrimonio cultural y paisaje; territorio y actividad económica), clasificados a su vez según áreas y subáreas temáticas específicas, siendo codificados cada uno de ellos con caracteres alfanuméricos que identifican la posición del indicador en la estructura del sistema.

En la siguiente tabla se resumen el Sistema de Indicadores para el Seguimiento de las Directrices de Ordenación General de Canarias:

DIMENSIÓN AMBIENTAL-TERRITORIAL				
	Sec. Área	Subárea	Código	Indicador
I	BIODIVERSIDAD	Especies y ENP	A-RN-01	Biodiversidad
	ATMÓSFERA	Calidad del aire	A-RN-02	Emisión de gases con efecto invernadero
		Control de ruidos	A-RN-03	Mapa de ruidos por municipios
	AGUAS	Disponibilidad	A-RN-04	Disponibilidad por tipo de captación/producción
		Gestión	A-RN-05	Consumo de agua por habitante
		Depuración, reutilización y vertido	A-RN-06	Vertido de aguas no o insuficientemente tratadas
	COSTAS	Aguas marinas	A-RN-07	Calidad de las aguas de

⁵⁰⁵ Disponible en

http://www.gobiernodecanarias.org/citv/vpt/directricesdeordenacion/general/otras_actuaciones/sistema_indicadores.html Consultado 23/03/2015.

⁵⁰⁶ Documento disponible en:

<http://www.gobiernodecanarias.org/citv/vpt/directricesdeordenacion/pdf/estsistemaindicadores.pdf> Consultado 23/03/2015.

				baño	
	SUELO	Degradación ambiental	A-RN-08	Suelos degradados	
	RECURSOS FORESTALES	Forestación	A-RN-09	Superficie real de áreas forestales	
	ACTUACIONES PÚBLICAS	Gestión	A-RN-10	Implementación de la Agenda Local 21	
		Inversión	A-RN-11	% Gasto público en Medio Ambiente/PIB	
II	ENERGÍA	Energía	A-ER-12	Consumo doméstico de electricidad	
			A-ER-13	Ratio energía renovables	
	RESIDUOS	Producción de residuos	A-ER-14	Producción de residuos sólidos urbanos	
			A-ER-15	Ratio de RSU tratados	
	SISTEMA TERRITORIAL	Sistema urbano	A-OT-16	Suelo artificializado	
		Sistema rural	A-OT-17	Asentamientos de población y disperso edificatorio	
	LITORAL	Uso	A-OT-18	Tasa de ocupación de la costa	
	PLANEAMIENTO	Clases de suelo	A-OT-19	Suelo urbano y urbanizable clasificado	
			A-OT-20	Densidad residencial	
	VIVIENDA	Vivienda	A-OT-21	Ratio habitante/vivienda	
		Calidad del hábitat	A-OT-22	Ratio espacios libres/habitante	
	PATRIMONIO PÚBLICO DEL SUELO		A-OT-23	Suelo público	
	IV	TRANSPORTE	Transporte	A-IT-24	Índice de motorización
				A-IT-25	Uso del transporte público
INFRAESTRUCTURAS		Red viaria	A-IT-26	Densidad de la red de carreteras	
			A-IT-27	Tasa de accesos a Internet	
V	PATRIMONIO CULTURAL	Gestión y recursos	A-PP-28	Gestión del patrimonio cultural	
VI	SECTORES	Agricultura	A-TE-29	Superficie cultivada	
			A-TE-30	Consumo de fertilizantes y pesticidas	
		Ganadería	A-TE-31	Cabaña ganadera	
		Pesca	A-TE-32	Producción pesquera	
		Construcción	A-TE-33	Superficie de rehabilitación urbana	
		Turismo	A-TE-34	Planta alojativa de renovación/planta total	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el “Estudio del Sistema de Indicadores para el Seguimiento de las Directrices de Ordenación General” de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias.

DIMENSIÓN SOCIAL				
	Sec. Área	Subárea	Código	Indicador
	POBLACIÓN	Estructura	S-01	Índice de envejecimiento
		Dinámica	S-02	Tasa de crecimiento demográfico
		Distribución	S-03	Población en diseminado
	EMPLEO	Empleo	S-04	Tasa de desempleo
	BIENESTAR SOCIAL	Equidad	S-05	Salario medio comparativo hombre-mujer
	INVERSIÓN PÚBLICA	Gasto	S-06	% Gasto público en recursos sociales / PIB
	EDUCACIÓN	Formación	S-07	Nivel de estudios de la población

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el “Estudio del Sistema de Indicadores para el Seguimiento de las Directrices de Ordenación General” de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias.

DIMENSIÓN ECONÓMICA				
	Sec. Área	Subárea	Código	Indicador
	MACROECONOMÍA	Datos macroeconómicos	E-01	PIB per cápita
			E-02	Distribución del empleo por sectores
	SECTORES	Sectores	E-03	Valor Añadido Bruto (VAB) por sectores
			E-04	Consumo de cemento
			E-05	Densidad de turistas
			E-06	Tasa de ocupación de la planta alojativa

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el “Estudio del Sistema de Indicadores para el Seguimiento de las Directrices de Ordenación General” de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del Gobierno de Canarias.

3.4.5.7. Instrumentos Organizativos

La **Directriz 142** “*Instrumentos organizativos*”, de las Directrices Generales de Canarias prevé la creación de diversos instrumentos, que bajo la denominación “*organizativos*”, tratan de fomentar la participación y difusión de las Directrices, facilitando en suma su seguimiento. Concretamente son cuatro los instrumentos contemplados: Foro Canario del Desarrollo Sostenible, Observatorio Permanente de Desarrollo Sostenible, Foro Canario de la Sociedad de la Información y Observatorio Canario de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información. Además, las Directrices señalan la necesidad de participación de los diferentes agentes económicos y

sociales en la elaboración de los diversos instrumentos territoriales mediante la constitución de mesas sectoriales o foros.

3.4.5.7.1. Foro Canario del Desarrollo Sostenible y Observatorio Permanente del Desarrollo Sostenible

Conforme a lo dispuesto en los **apartados 1 y 2** de la **Directriz 142** de las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias:

“1. (ND) El Gobierno de Canarias instituirá, mediante desarrollo reglamentario, un Foro Canario del Desarrollo Sostenible, como instrumento de información y participación, en el que tendrán representación, al menos, los departamentos del Gobierno de Canarias, los cabildos insulares y los ayuntamientos, con la participación de las universidades canarias, órganos directivos de las Reservas de la Biosfera, las asociaciones vecinales y ambientales, las asociaciones sindicales y empresariales y las asociaciones profesionales y culturales. Igualmente instituirá un Observatorio permanente del desarrollo sostenible, vinculado al Foro, como instrumento científico y técnico de evaluación y seguimiento.

2. (ND) El Gobierno de Canarias establecerá reglamentariamente, de forma concertada con las restantes administraciones y con la participación de las organizaciones sociales, las garantías de independencia y disponibilidad de medios para el desarrollo de las tareas que se asignan al Foro y al Observatorio, entre las que se encontrará el conocimiento del estado del territorio, el seguimiento del Sistema de Información Territorial y de las presentes Directrices, incluyendo la capacidad para instar del Gobierno la modificación o revisión de las mismas”.

Dando cumplimiento a tal mandato legal, es el Decreto 123/2004, de 31 agosto, por el que se crean el Foro Canario para el Desarrollo Sostenible y el Observatorio del Desarrollo Sostenible y se aprueba su Reglamento⁵⁰⁷.

➤ **Foro Canario para el Desarrollo Sostenible:**

El Foro Canario para el Desarrollo Sostenible se instituye en general, como el órgano de consulta, participación, información, debate, propuesta y difusión del proceso de desarrollo sostenible en Canarias y, en particular, es el órgano de seguimiento y evaluación de la Estrategia Canaria de Desarrollo Sostenible, de las Directrices de Ordenación General y de las Directrices de Ordenación sectoriales que se aprueben, y

⁵⁰⁷ BOC núm. 181 de 17/09/2004.

de cualquier otra norma, programa o plan de especial relevancia para el desarrollo sostenible canario.

A fin de dar cumplimiento a lo anterior, el artículo 1 de su Reglamento, le encomienda promover la más amplia participación social, articulada mediante múltiples Foros y mesas, de carácter local y sectorial, con el objetivo de fomentar en la sociedad canaria la implementación de formas más sostenibles de desarrollo económico, social y ambiental, enfatizando en la importancia del ejercicio de sus funciones con plena garantía de la independencia de criterio de sus miembros⁵⁰⁸.

⁵⁰⁸ La **composición** del **Foro Canario para el Desarrollo Sostenible**, se concreta en el artículo 2 de su Reglamento, en el que se señalan los siguientes miembros:

- Presidente: el Presidente del Gobierno de Canarias.
- Vicepresidente: el Consejero competente en materia de medio ambiente, que podrá ser sustituido por uno de los Consejeros del Gobierno de Canarias de los presentes en el Foro, designado por el mismo o, en su defecto, según el orden previsto en el apartado siguiente.
- Vocales:
 - o Los Consejeros del Gobierno de Canarias competentes en materia de economía, obras públicas, agricultura, industria y turismo. Cada uno de ellos, podrá ser sustituido por un Viceconsejero de su departamento.
 - o El Presidente de cada uno de los Cabildos de las islas en las que la declaración de Reserva de la Biosfera no afecte a la totalidad de su territorio.
 - o Cuatro Alcaldes en representación de los municipios de Canarias, designados por la asociación de municipios más representativa de Canarias.
 - o El Director de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático.
 - o Dos representantes de los sindicatos y dos de las organizaciones empresariales, ambos de los que tengan mayor representatividad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.
 - o Un representante de asociaciones vecinales, un representante de las asociaciones entre cuyos fines esté la defensa ambiental y el logro del desarrollo sostenible de Canarias y un representante de las organizaciones agrarias.
 - o Dos representantes de los colegios profesionales oficiales, elegidos por los respectivos colectivos.
 - o Un representante, designado por el Consejo del Patrimonio Histórico de Canarias de entre los directivos de las entidades culturales y científicas que tengan atribuido el carácter de entidades consultivas a efectos de la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias, excluidas las Universidades Canarias.
 - o Los Rectores de las Universidades Canarias o Vicerrectores en quienes deleguen.
 - o Los Presidentes de las Juntas Rectoras de los Consejos de las Reservas de la Biosfera que afecten a la totalidad del territorio de la isla, o miembros de las Juntas en quienes deleguen.
 - o Cuatro personas de reconocido prestigio social, científico, profesional, cultural, empresarial o sindical, designadas por el Presidente del Gobierno entre las propuestas por el Foro.

Las **funciones** encomendadas al **Foro Canario para el Desarrollo Sostenible** son enumeradas en el artículo 4 del Decreto 123/2004, entre las que se establecen:

- Vigilar e impulsar el proceso de avance de la sociedad canaria hacia formas más sostenibles de desarrollo y la difusión, el debate y el fomento de la participación social que deben impregnar este proceso.
- Impulsar el desarrollo de las bases científicas y los instrumentos de investigación orientados a la conservación de los recursos naturales y el desarrollo sostenible de Canarias.
- Fomentar el desarrollo de los instrumentos de formación, información, divulgación y participación necesarios para cubrir los objetivos señalados, así como de las estrategias generales de educación, concienciación e información necesarias para cubrir sus objetivos.
- Emitir opiniones, informes o propuestas de actuación ambiental, a iniciativa propia o a petición del Gobierno de Canarias, relativos a los planes y programas a desarrollar en Canarias y que tengan incidencia en el medio ambiente, la calidad de vida y la sostenibilidad de Canarias y, especialmente, en relación con la Estrategia Canaria de Desarrollo Sostenible y las Directrices de Ordenación.
- Realizar el seguimiento de las Directrices de Ordenación General y de las Directrices de Ordenación sectoriales, así como conocer el estado del territorio, incluyendo la capacidad para instar del Gobierno la modificación o revisión de las mismas.
- Emitir su opinión sobre cualquier asunto de interés público que esté relacionado con el desarrollo sostenible de Canarias.
- Colaborar y asesorar en el desarrollo y ejecución de las Directrices de Ordenación, la Estrategia Canaria de Desarrollo Sostenible, o cualquier otro programa o estrategia de la misma naturaleza.
- Aprobar un diagnóstico ambiental de Canarias que elaborará, cada tres años, el Observatorio del Desarrollo Sostenible.
- Proponer a la Presidencia de Gobierno su propio presupuesto.
- Realizar el seguimiento de la aplicación y cumplimiento de la normativa internacional, comunitaria, estatal y canaria en materia de medio ambiente, conservación de la naturaleza y de ordenación del territorio.
- Proponer al Gobierno eventuales modificaciones del presente Reglamento y aprobar sus propias normas de funcionamiento interno, así como las normas de funcionamiento técnico y científico del Observatorio del Desarrollo Sostenible.

Además de las anteriores, encomendadas en origen, con posterioridad, la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 3/2009, de 24 de abril, de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, amplía las funciones que corresponden al Foro, con las siguientes:

- Emitir informes y elevar propuestas de actuación en las materias de política medioambiental y ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística.
- Proponer medidas que incentiven la participación ciudadana en las tareas medioambientales y de ordenación territorial.
- Conocer los proyectos normativos con incidencia en estas materias.
- La formulación de propuestas y sugerencias en materia de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística.
- Realizar labores de seguimiento y evaluación de las políticas medioambientales y de ordenación del territorio.
- Impulsar la coordinación entre la iniciativa pública y la privada.

➤ **Observatorio del Desarrollo Sostenible:**

El Observatorio Canario del Desarrollo Sostenible, conforme a su Reglamento, es el instrumento científico y técnico de evaluación y seguimiento del desarrollo sostenible en Canarias que funcionalmente depende del Foro Canario para el Desarrollo Sostenible, gozando de independencia de criterio.

La **composición** y **funcionamiento** de este concreto instrumento, se regulan en el artículo 15 del Decreto 123/2004, que distingue, a efectos de funcionamiento, entre:

- Un Comité Científico de carácter permanente, como órgano colegiado de asesoramiento científico y técnico de evaluación y seguimiento del desarrollo sostenible en Canarias, adscrito a la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático e integrado por el Director de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, que lo preside, y por ocho miembros, nombrados por el Presidente del Gobierno, cinco de ellos de entre quince nombres propuestos por el Foro; dos a propuesta de cada uno de los Rectores de las dos Universidades Canarias, y el restante, a propuesta del Director de la Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información.
- Grupos de Trabajo no permanentes, formados por equipos de profesionales contratados administrativamente, que se constituirán a propuesta del Comité Científico para el desarrollo de tareas concretas y específicas propias del Observatorio y normalmente tendrán un carácter multidisciplinar. Los mismos desarrollarán su trabajo bajo la dirección del Comité Científico del Observatorio.

A este órgano se le encomiendan concretas **funciones** tales como el estudio, análisis e investigación del estado del territorio y el seguimiento técnico y científico del proceso de desarrollo sostenible y de los efectos del cambio climático o el estudio del desarrollo y ejecución de las Directrices de Ordenación General y de las Directrices de Ordenación sectoriales, en especial, en los aspectos relacionados con el uso de los recursos naturales, la biodiversidad y el cambio climático⁵⁰⁹.

⁵⁰⁹ Las concretas **funciones** encomendadas al **Observatorio de Desarrollo Sostenible de Canarias**, conforme a la enumeración contenida en el apartado 3 del artículo 14 de su Reglamento, son:

- El estudio, análisis e investigación del estado del territorio y el seguimiento técnico y científico del proceso de desarrollo sostenible y de los efectos del cambio climático.
- El estudio del desarrollo y ejecución de las Directrices de Ordenación General y de las Directrices de Ordenación sectoriales, en especial, en los aspectos relacionados con el uso de los recursos naturales, la biodiversidad y el cambio climático.
- La coordinación de la elaboración de los indicadores sobre la sostenibilidad del desarrollo y los efectos del cambio climático y la investigación y el estudio sobre su evolución y tendencias.
- El seguimiento del sistema de información territorial y el establecimiento de un banco de datos sobre la información científica relacionada con el cambio climático en Canarias, en la

Para el ejercicio de las funciones encomendadas, se prevé además, que cada año, el Director de la Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático presentará al Foro un proyecto de actividades y presupuesto del Observatorio, así como una memoria de los trabajos realizados en el ejercicio anterior. Igualmente formulará la propuesta de presupuesto anual del Foro, para su consideración por este órgano.

3.4.5.7.2. Foro Canario de la Sociedad de la Información y Observatorio Canario de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información

Ambos instrumentos, el Foro Canario de la Sociedad de la Información y el Observatorio Canario de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información, se crean al amparo de lo dispuesto en el **apartado 3** de la **Directriz 142** de las Directrices regionales de Canarias, que establece:

“3. (ND) El Gobierno de Canarias creará el Foro Canario de la Sociedad de la Información, así como un Observatorio Canario de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información”.

Dando cumplimiento a lo anterior y conforme a lo dispuesto en el propio apartado 5 de la propia Directriz que establece que en el plazo de tres meses debía desarrollarse la composición, organización y funcionamiento de los organismos dispuestos por la misma, debiendo estar operativos en el plazo máximo de seis meses, se formuló el Decreto 48/2005, 5 abril, por el que se crean el Foro Canario de la Sociedad de la Información y el Observatorio Canario de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información y se aprueba su Reglamento⁵¹⁰.

➤ **Foro Canario de la Sociedad de la Información:**

El Foro Canario de la Sociedad de la Información fue creado por el Gobierno de Canarias en 2005 a través del ya citado Decreto 48/2005, de 5 de abril, y se comenzó su

Macaronesia y en África occidental, así como colaborar con las otras regiones ultraperiféricas de la Unión Europea en el desarrollo de políticas comunes en materia de Sostenibilidad y Cambio Climático.

- La formulación, con carácter trienal, de un diagnóstico ambiental de Canarias.
- El asesoramiento científico de las actuaciones de la Agencia y el informe de sus Planes Anuales de actuación.
- La realización de cuantas otras tareas le encomiende el pleno del Foro dentro de sus competencias.

⁵¹⁰ BOC núm. 72 de 13/04/2005.

andadura en el año 2007. El Foro Canario de la Sociedad de la Información se constituye como un órgano de consulta, participación, información, debate y difusión de las distintas Administraciones Públicas Canarias y los diferentes sectores sociales en materia de desarrollo de las telecomunicaciones y la sociedad de la información en Canarias. Su papel es el de impulsar y avanzar en la incorporación de la ciudadanía y de todos los sectores sociales de Canarias en la Sociedad de la Información.

Al Foro Canario de la Sociedad de la Información se le atribuye una concreta composición⁵¹¹ y se le encomiendan el desarrollo de un conjunto de funciones⁵¹². Como

⁵¹¹ De conformidad con el artículo 3 del Decreto 48/2005, de 5 de abril, el **Foro Canario de la Sociedad de la Información**, se encuentra integrado por los siguientes **miembros**:

- Presidente: el Consejero competente en materia de innovación tecnológica e informática.
- Vicepresidente: el Viceconsejero competente en materia de innovación tecnológica e informática, quien sustituirá al Presidente en caso de vacante, ausencia o enfermedad.
- Vocales:
 - o El Director General competente en materia de comunicaciones e informática.
 - o Un representante de los restantes departamentos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias designado por su titular, con el rango mínimo de Director General.
 - o El Director General del Ente Público Radiotelevisión Canaria.
 - o Un representante de la Confederación Provincial de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife (CEOETenerife).
 - o Un representante de la Confederación Canaria de Empresarios de Las Palmas (CCE).
 - o Un representante de cada una de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación constituidas en Canarias.
 - o Un representante de cada una de las dos organizaciones sindicales más representativas en el ámbito regional.
 - o Un representante de la Universidad de La Laguna.
 - o Un representante de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
 - o Dos representantes de los Ayuntamientos canarios propuestos por la asociación de municipios más representativa.
 - o Un representante por cada uno de los Cabildos Insulares.
- Dos representantes, uno por cada provincia, de las organizaciones empresariales más representativas del sector de las nuevas tecnologías en atención al número de empresas asociadas.
- Diez expertos en las materias relacionadas con la Sociedad de la Información designados por el Consejero competente en materia de innovación tecnológica e informática.
- Secretario: un funcionario de la Dirección General competente en materia de comunicaciones e informática, designado por el Presidente, quien actuará con voz y sin voto.

⁵¹² Por su parte, las concretas **funciones** encomendadas al **Foro Canario de la Sociedad de la Información**, son las que a continuación se enumeran:

- Identificar los desafíos claves y estratégicos de la Sociedad de la Información, y determinar soluciones y prioridades para superar la brecha digital en Canarias.

particularidad, señalar que se habilita al Presidente a invitar a participar en cada sesión al Director de la Oficina Técnica del Observatorio Canario de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información, así como a los expertos o asesores que estimase idóneos en atención a la naturaleza de los asuntos a examinar y debatir. Dichas personas participarán con voz, pero sin voto en las sesiones para las que expresamente sean convocados.

➤ **Observatorio Canario de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información:**

El Observatorio Canario de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, creado por el Gobierno de Canarias en 2005 por el Decreto 48/2005, de 5 de abril, es un órgano administrativo de carácter técnico vinculado al Foro Canario de la Sociedad de la Información, si bien cuenta con independencia de criterio en el ejercicio de sus funciones, al que se encomienda el seguimiento, análisis y difusión de la situación del sector de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, del sector audiovisual y de la sociedad de la información.

Además de los concretos miembros que lo conforman⁵¹³, el Observatorio estará asistido por una **Oficina Técnica**, que tendrá el carácter de unidad administrativa

-
- Asistir y asesorar al desarrollo del plan de la Sociedad de la Información en Canarias.
 - Establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre los diferentes participantes del Foro que aceleren la incorporación de la Sociedad de la Información en sus respectivos ámbitos de actuación.
 - Presentar propuestas e iniciativas operativas.
 - Aumentar el conocimiento, compartir las mejores prácticas más avanzadas e identificar las particulares barreras y desafíos de la Comunidad Autónoma Canaria respecto de la sociedad de la información.
 - Evaluar los informes del estado de la Sociedad de la Información en Canarias.
 - Compartir y aprovechar las mejores prácticas de cada ámbito para aunar esfuerzos y sinergias de trabajo.
 - Cualesquiera otras relacionadas con las anteriores que se le atribuyan.

⁵¹³ El **Observatorio Canario de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información**, se encuentra integrado por los siguientes **miembros**:

- Presidente: el Director de la Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información.
- Vocales:
 - Un responsable de la Dirección General de Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías.
 - Un representante del Instituto Tecnológico de Canarias, S.A.
 - Un representante del Instituto Canario de Estadística.
 - Un representante de cada Universidad canaria.
 - Un representante del Ente Público Radiotelevisión Canaria, a propuesta de su Director.

adscrita a la Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información.

Como a los restantes órganos, también al Observatorio Canario de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, de conformidad con el artículo 16 de su Reglamento, se le atribuyen unas concretas funciones entre las que destaca la definición y adaptación de indicadores de desarrollo de las telecomunicaciones y de la sociedad de la información o la elaboración de estudios de iniciativas o proyectos desarrollados por las administraciones públicas en el ámbito de las telecomunicaciones y la sociedad de la información⁵¹⁴.

Cada año, el Observatorio debe presentar al Foro un **proyecto de actividades**, así como una **memoria de los trabajos** realizados en el ejercicio anterior. Igualmente, el Foro puede encomendar trabajos al Observatorio dentro de sus competencias.

3.4.5.7.4. Mesas Sectoriales y Foros de participación de los agentes sociales y económicos en la elaboración de los instrumentos

-
- Cinco expertos en las materias relacionadas con la Sociedad de la Información designados por el Director de la Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información.
 - El Director de la Oficina Técnica del Observatorio, que actuará de Secretario.

⁵¹⁴ Las **funciones** atribuidas al **Observatorio Canario de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información**, son:

- La definición y adaptación de indicadores de desarrollo de las telecomunicaciones y de la sociedad de la información y, en general, el análisis de la métrica del sector de las telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información en Canarias.
- Elaborar estudios y realizar el seguimiento de las iniciativas o proyectos desarrollados por las Administraciones Públicas Canarias en el ámbito de las telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, así como la evolución de las mismas.
- Elaborar informes y elevar propuestas en los distintos ámbitos que incidan en la viabilidad y desarrollo de las telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información en Canarias.
- Valorar el desarrollo y la evolución de las telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información en el ámbito social, administrativo y empresarial, en especial en las pequeñas y medianas empresas, y elaborar un informe anual sobre los mismos, para lo que se dispondrá de la información estadística necesaria.
- El seguimiento del desarrollo de las telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información y el análisis de las principales iniciativas en el ámbito nacional e internacional.
- Facilitar e impulsar la coordinación de diferentes departamentos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y del resto de las Administraciones Públicas Canarias, en cuanto a la elaboración y evaluación de informes en las materias de su competencia.

La **Directriz 142** complementa su regulación al establecer, además de los concretos mecanismos que regula, la necesidad de participación en la elaboración de la planificación estratégica sectorial, el planeamiento y los programas de actuación de los agentes económicos y sociales, así lo señala en su **apartado 4** al indicar:

“4. (NAD) En la elaboración de la planificación estratégica sectorial, el planeamiento y los programas de actuación, las administraciones públicas asegurarán la presencia permanente de los agentes económicos y sociales, estableciendo mecanismos específicos, tales como mesas sectoriales o foros, tanto de carácter permanente como ocasionales para la formulación de determinados instrumentos”.

3.4.5.8. Instrumentos formativos

La **Directriz 143** de las Directrices de Ordenación General de Canarias, regula los “*Instrumentos formativos*”, disponiendo:

“1. El Gobierno de Canarias, en concertación con las restantes administraciones públicas canarias, establecerá un programa de divulgación y difusión permanentes de los objetivos y criterios del desarrollo sostenible, en general, y de los desarrollados en las presentes Directivas, en particular.

2. En el mismo sentido, impulsará un programa integrado de formación, destinado especialmente a los diferentes técnicos vinculados a la ordenación de los recursos naturales y del territorio, tanto en el seno de las administraciones públicas como del sector privado, a fin de mejorar la gestión sostenible de los recursos y el territorio. Igualmente establecerá un programa para la incorporación del conocimiento sobre el territorio canario en los diferentes niveles educativos.

3. El Gobierno de Canarias impulsará el desarrollo de una estrategia de educación ambiental, que se configure como un instrumento fundamental en el proceso hacia un modelo más sostenible de desarrollo. Dicha estrategia deberá ser el marco del que emanen los principios y líneas de actuación a desarrollar en esta materia, así como un proceso de debate, análisis y reflexión conjunta que contribuya a revitalizar de forma permanente la educación ambiental en Canarias. Los destinatarios de la estrategia serán los diferentes escenarios y actores con implicación en los temas ambientales, como los profesionales, comunidad educativa, administraciones, organizaciones sociales, empresas y otros”.

En virtud del mandato anterior, se crea la **Estrategia Canaria de Responsabilidad Social y Educación Ambiental**, ECREA⁵¹⁵, que aspira a ser además de un instrumento de planificación, un proceso participativo de dinamización y activación social para avanzar hacia la sostenibilidad, utilizando la educación ambiental como instrumento de transformación social.

Con esta Estrategia, que coordina el Servicio de Información Ambiental de la Viceconsejería de Medio Ambiente, se trata de ofrecer un marco general de coordinación entre la Administración y los diferentes sectores sociales, que facilite el trabajo conjunto, el establecimiento de líneas de actuación prioritarias y de compromisos concretos para avanzar hacia una sociedad más sostenible.

En la actualidad⁵¹⁶, existe en la página web de ECREA un “*documento borrador*”, en el que se define el marco de acción en materia de responsabilidad social y educación ambiental de los diferentes sectores implicados en la Estrategia, que se abren al debate y consulta a fin de que por aquellas personas, grupos, empresas y entidades interesadas, se aporten sugerencias y comentarios para consensuar la redacción del documento definitivo, según se informa a través de su página web en la que se contiene el propio documento para su consulta⁵¹⁷.

Por último, indicar que además de los instrumentos analizados en este apartado, la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo, contempla en su Título VIII “*Instrumentos*”, otros que por diversos motivos no son objeto de inclusión en este apartado. Se trata de la **Directriz 139** “Evaluación ambiental”,⁵¹⁸ **Directriz 140**

⁵¹⁵ <http://www.canarias-sostenibilidad.org/ecrea/> Consultado 23/03/2015.

⁵¹⁶ A fecha de cierre del presente capítulo, 30 de diciembre de 2015. No obstante, al cierre del trabajo (30/11/2016), la página web de ECREA (Canarias sostenibilidad) ya está en marcha como el “Aula virtual de la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno de Canarias” que se presenta como el instrumento al servicio de la sostenibilidad de Canarias, que tiene como objetivo trasladar a la sociedad aquella información y conocimientos necesarios que capaciten a los ciudadanos para poder intervenir en la mejora de nuestro medio ambiente y avanzar hacia un modelo de sociedad más coherente y sostenible. Se articula como una plataforma de formación on-line se persigue incidir en la actualización de conocimientos de profesionales y empresas, así como promover el emprendimiento sostenible e iniciativas de difusión en materia de sostenibilidad y medio ambiente. La plataforma ofrece un catálogo de cursos en materia de sostenibilidad, caracterizados por su corta duración y gratuidad.

⁵¹⁷ http://www.canarias-sostenibilidad.org/wp-content/uploads/2014/10/DebateECREA_20140926-01.pdf Consultado 24/03/2015.

⁵¹⁸ Dispone esta Directriz 139 que:

“Instrumentos de planificación y ordenación”⁵¹⁹ y Directriz 141 “Instrumentos económicos y de gestión”⁵²⁰.

“1. La salvaguarda de los valores ambientales del territorio será garantizada mediante la aplicación de la evaluación de impacto ambiental o, en su caso, de la evaluación ambiental estratégica, a los proyectos y a los planes o programas que establezca la normativa ambiental.

2. Los contenidos, procedimientos y ámbitos de aplicación de dichas figuras de evaluación serán establecidos en las disposiciones específicas que los regulen”.

⁵¹⁹ La Directriz 140 está dirigida a establecer las reglas y plazos para el desarrollo de las Directrices Generales de Ordenación de Canarias, en cuanto instrumento regional a cuyo marco normativo han de atenerse los restantes, en concreto esta Directriz señala:

“1. El desarrollo de las presentes Directrices se llevará a cabo a través de los siguientes instrumentos:

- a) Las Directrices de Ordenación Sectorial en los ámbitos que el Gobierno de Canarias considere oportuno formular y, de forma inmediata, las de Calidad Ambiental, Infraestructuras, Energía, Paisaje, Suelo Agrario, Vivienda y Litoral.*
- b) Los Planes Insulares de Ordenación.*
- c) Los Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos.*
- d) Los Planes Territoriales Parciales y Especiales, éstos últimos en desarrollo de las determinaciones de las Directrices de Ordenación o de los Planes Insulares de Ordenación.*
- e) Los Planes Generales de Ordenación y las restantes figuras del planeamiento urbanístico.*

2. Sin perjuicio de las relaciones de jerarquía entre dichos instrumentos, que define el sistema de planeamiento establecido por el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, los diferentes instrumentos de ordenación aplicarán directamente los objetivos y criterios definidos en las presentes Directrices, sin aguardar a la formulación o adaptación de las figuras superiores, salvo para el desarrollo de aquellas determinaciones para las que las presentes Directrices establecen una expresa reserva al respecto.

3. El Gobierno de Canarias establecerá, en el plazo máximo de un año, un programa de actuación, formación y financiación en materia de planeamiento, para el desarrollo de las presentes Directrices y la adaptación a las mismas del planeamiento vigente. Las Directrices de Ordenación sectorial enunciadas, deberán estar aprobadas provisionalmente en el plazo máximo de dos años.

4. Los instrumentos de ordenación insular y general adaptados a las determinaciones de las presentes Directrices que les afecten, deberán estar aprobados provisionalmente en el plazo máximo de dos años para los primeros y tres para los segundos. Los instrumentos en tramitación que hayan sido aprobados provisionalmente, podrán continuar su tramitación de acuerdo con las determinaciones preexistentes, sin perjuicio de su deber de adaptación en el plazo señalado”.

3.4.6. Seguimiento de la ordenación territorial y urbanística en Cantabria

3.4.6.1. Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria

Regulada inicialmente en el artículo 253 de la LOTUC, dicho precepto fue posteriormente derogado por el número 1 de la disposición derogatoria única de la Ley de Cantabria 2/2003, de 23 de julio, de Establecimiento de Medidas Cautelares Urbanísticas en el Ámbito del Litoral y Creación de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo⁵²¹, cuyo artículo 2 la instituye como el órgano consultivo y de gestión en las materias de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Asimismo se posibilita que la Comisión Regional actúe en Pleno y en Comisión Permanente. El Pleno de la Comisión será competente para conocer, informar y llevar a cabo cuantas funciones le sean atribuidas a la Comisión por la LOTUC u otras leyes relacionadas con el planeamiento territorial y el planeamiento urbanístico general. La Comisión Permanente asume todas las demás funciones de la Comisión relacionadas con los informes, autorizaciones y demás intervenciones en el ámbito de la ejecución, la gestión y aplicación del planeamiento.

La Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo estará presidida por el Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanismo y estará integrada por un mínimo de 16 miembros en representación de las distintas Consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma, la Administración General del Estado, Corporaciones Locales, Colegios Profesionales y personas de acreditada competencia en la materia, de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine.

La Comisión Permanente estará integrada por un mínimo de 8 miembros en representación de las distintas Consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma, la Administración General del Estado, Corporaciones Locales y Colegios o personas de acreditada competencia en la materia, en los términos que reglamentariamente se determinen.

Por su parte, el Decreto 163/2003, de 18 de septiembre, por el que se regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, viene a, en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Transitoria

⁵²⁰ La Directriz 141 de Ordenación General, derogada por el número 3 de la Disposición Derogatoria Única de Ley 14/2014, 26 diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales de Canarias (Boletín Oficial de Canarias de fecha 5 enero 2015).

⁵²¹ Boletín Oficial de Cantabria nº 146 de 31/07/2003.

Única, desarrollar la LOTUC. En su artículo 3, concreta los miembros que componen el Pleno de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en la que presidida por el Consejero de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo, se conjugan miembros institucionales de diferentes Consejerías del gobierno cántabro, entidades locales y Administración General del Estado con representantes de diferentes Colegios Profesionales y de la Universidad de Cantabria⁵²².

Además, actuará como Secretario, con voz pero sin voto, un funcionario de la Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo y como ponentes funcionarios de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, con voz pero sin voto. Igualmente, actuará como asesor, con voz pero sin voto, el Director General del Servicio Jurídico, o el letrado que le sustituya o supla y podrán ser convocados al Pleno de la Comisión, y en su caso, asistirán con voz y sin voto, el alcalde, o concejal en quien delegue, de los Ayuntamientos cuyo planeamiento figure incluido en el orden del día de los asuntos a tratar quien podrá acudir asistido de un técnico al servicio de la Corporación Local y de un representante del equipo técnico que haya participado en la elaboración del planeamiento.

⁵²² La **composición** del **Pleno de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria**, está conformada por:

- Presidente: El consejero de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Vicepresidente: El director general de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Un representante de las Consejerías que a continuación se enumeran y que deberá ostentar la condición de alto cargo o asimilado:
 - o Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo.
 - o Obras Públicas y Vivienda.
 - o Medio Ambiente.
 - o Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico.
 - o Cultura, Turismo y Deporte.
 - o Ganadería, Agricultura y Pesca.
- Un representante de cada uno de los siguientes Colegios Profesionales de Cantabria, en su condición de Corporaciones de Derecho Público, designados por los mismos:
 - o Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
 - o Colegio de Arquitectos.
 - o Colegio de Geógrafos.
 - o Colegio de Abogados.
- Tres representantes de la Administración Local designados por el Gobierno a propuesta de la Federación de Municipios de Cantabria.
- Un representante de la Universidad de Cantabria, designado por el Gobierno a propuesta de la Universidad.
- Un representante de la Administración del Estado.

Por su parte, la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo también cuenta con una Comisión Permanente⁵²³, a la que se le atribuyen un conjunto de funciones diferentes a la del propio Pleno⁵²⁴.

⁵²³ La **Comisión Permanente de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria**, la integran:

- Presidente: El director general de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Vicepresidente: El representante de la Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo en el Pleno de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Un representante de las Consejerías que a continuación se enumeran y que deberá ostentar la condición de alto cargo o asimilado:
 - o Obras Públicas y Vivienda.
 - o Medio Ambiente.
 - o Ganadería, Agricultura y Pesca.
 - o Industria, Trabajo y Desarrollo Tecnológico.
- Un representante de la Administración Local a propuesta de la Federación de Municipios de Cantabria.
- Dos representantes elegidos por el Gobierno entre los representantes de los Colegios Profesionales de Cantabria integrantes del Pleno de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Un representante del Estado.

Asimismo, actuará como secretario, con voz pero sin voto, un funcionario de la Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo y como ponentes, los funcionarios de la Dirección General de Ordenación del Territorio y urbanismo. Por último, se regula que a la Comisión Permanente prestará asesoramiento jurídico el director general del Servicio Jurídico, o letrado que le sustituya o supla.

⁵²⁴ En relación con las **competencias** del **Pleno y de la Comisión Permanente de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria**, reguladas en los artículos 5 y 6 del Decreto 163/2003, respectivamente, destacan:

- **Competencias del Pleno:**
 - El Pleno de la Comisión será competente, con carácter general, para conocer, informar y llevar a cabo cuantas funciones relacionadas con el planeamiento territorial y urbanístico le sean expresamente atribuidas por la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria y por la restante normativa aplicable.
 - La aprobación inicial y provisional del Plan Regional de Ordenación del Territorio, y sus instrumentos de desarrollo.
 - La supervisión durante el período de tramitación y posterior desarrollo de los instrumentos de Planeamiento Urbanístico en cuanto al cumplimiento de las determinaciones del Plan Regional de Ordenación del Territorio, del Plan de Ordenación del Litoral, o de cualquier otro instrumento de carácter territorial.
 - La aprobación inicial y provisional del Plan de Ordenación del Litoral y sus instrumentos de desarrollo.
 - La aprobación inicial y provisional de los Planes Comarcales de Ordenación Territorial.
 - La aprobación inicial y provisional de los Proyectos Singulares de Interés Regional.
 - Aprobar inicial y provisionalmente las Normas Urbanísticas Regionales.

Por último, indicar que en la página web de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística y Dirección General de Urbanismo de la Consejería de Universidades e Investigación, Medio ambiente y Política Social del Gobierno de Cantabria⁵²⁵, se encuentran las diferentes Actas desde el año 2007 hasta 2015, lo que muestra la continua actualización y divulgación pública de su contenido.

3.4.6.2. Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria

El Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo (COTU) es el órgano consultivo y de participación social en las materias de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Es la Disposición Adicional Primera de la LOTUC, la que crea, adscrito a la Presidencia del Gobierno, el Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, como órgano consultivo y de participación en materia de ordenación territorial y urbanismo. Con carácter general, dicha ley le atribuye las funciones de evacuar los informes que el Presidente someta a su consideración y, en particular, los proyectos de reglamentos de desarrollo de la propia ley y los Planes y Normas de Ordenación Territorial. También, con carácter general y sin perjuicio de su ulterior desarrollo reglamentario, como se dispone expresamente, se establece la composición del Consejo que, presidido por el Presidente del Gobierno regional, estará integrado por un máximo de 35 miembros en representación de las distintas Consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma, la Administración General del Estado, las Corporaciones Locales, la Universidad de Cantabria, Colegios Profesionales, Cámaras, Sindicatos, Asociaciones empresariales, Fundaciones, asociaciones sin ánimo de lucro y personas de acreditada competencia en la materia.

- Competencias de la Comisión Permanente:

- La Comisión Permanente ejercerá con carácter general cuantas funciones competan a la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo relacionadas con los informes, autorizaciones y demás intervenciones en el ámbito de la ejecución, gestión y aplicación del planeamiento territorial y urbanístico.
- Autorizar las construcciones y usos permitidos en el suelo rústico de especial protección.
- Autorizar las construcciones y usos permitidos en el suelo rústico de protección ordinaria en los municipios sin Plan General Adaptado.

⁵²⁵ <http://www.territoriodecantabria.es/Contenido/comision-regional-ordenacion-territorio-urbanismo-cantabria-crotu/173> Consultado 24/03/2015.

Es el Decreto 64/2004, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo⁵²⁶, la norma que reglamentariamente regula este órgano cántabro.

Existen publicadas en la página web de Consejería competente, tres Actas de las actividades desarrolladas por el Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo en los años 2007, 2009 y 2010.

3.4.6.3. Sistema de Información Urbanística de Cantabria (SIUCAN)⁵²⁷

El Sistema de Información Urbanística de Cantabria es una base de datos que unifica y homogeniza el planeamiento urbanístico de Cantabria. La consulta se realiza a partir de un sistema interactivo de mapas que posibilita integrar información de múltiples fuentes. En la práctica se realiza a través del Visualizador de Información Geográfica, en el que entre otras capas, se encuentran las relativas a la Ordenación del Territorio en la comunidad.

En lo demás, encontrándose por el momento el Plan Regional de Ordenación del Territorio de Cantabria aún en fase de redacción, habrá que esperar a su publicación para conocer las concretas medidas que para su seguimiento e implantación se prevén en el mismo.

3.4.7. Seguimiento de la ordenación territorial en Castilla-La Mancha

La Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha no regula con carácter concreto en el TRLOTUCM, los órganos a los que dentro del organigrama autonómico se le encomiendan funciones de seguimiento de los instrumentos de planificación territorial, sino que únicamente se hacen concretas alusiones a los mismos. Es, el Decreto 235/2010, de 30 de noviembre, de regulación de competencias y fomento de la transparencia de la actividad urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha⁵²⁸, la norma que regula tal cuestión.

El Decreto 235/2010, regula tres órganos colegiados con competencias en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo: la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo y las Comisiones de Concertación Interadministrativa. Además

⁵²⁶ Boletín Oficial de Cantabria núm. 144 de 23/07/2004.

⁵²⁷ <http://mapas.cantabria.es/>

⁵²⁸ DOCM núm. 234 de 3/12/2010.

contempla otros instrumentos con relevancia a estos efectos, como el Sistema de Información Territorial y Urbana.

Además de las funciones encomendadas a los órganos colegiados, en su artículo 8, el Decreto 235/2010, atribuye a la persona titular de la Dirección General competente en materia de planificación territorial, entre otras, la competencia para por un lado, la programación, fomento, supervisión y seguimiento de los instrumentos de ordenación del territorio y por otro, la preparación, elaboración, tramitación, gestión y seguimiento de los instrumentos de ordenación territorial, y de ejecución de los mismos, en actuaciones de iniciativa de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

3.4.7.1. Comisión Regional de Ordenación del Territorio

La Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo se configura como el máximo órgano asesor en materia de ordenación territorial y urbanística de la Comunidad de Castilla-La Mancha. Corresponde a la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo ejercer las concretas funciones que le atribuye el Decreto 235/2010, así como, en general, el asesoramiento y la emisión de informes en materia de ordenación territorial y urbanística, cuando le sean solicitados por razones de oportunidad o conveniencia, por alguno de los demás órganos con competencia en materia de ordenación territorial y urbanística de la Junta de Comunidades, y todas aquellas que le atribuyan las leyes y demás disposiciones reglamentarias.

En la composición de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio de Castilla La Mancha, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 235/2010, destacan de manera significativa los representantes de diferentes Consejerías del gobierno autonómico frente a una representación residual de los municipios (aquellos que cuenten con una población de más de 20.000 personas), la Administración General del Estado u organizaciones profesionales o económicas⁵²⁹.

⁵²⁹ La **Comisión Regional de Ordenación del Territorio de Castilla La Mancha**, está compuesta por:

- Presidencia: La persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística.
- Vicepresidencias:
 - o Vicepresidencia primera: La persona titular de la Dirección General competente en materia de urbanismo.
 - o Vicepresidencia segunda: La persona titular de la Dirección General competente en materia de planificación territorial.
- Vocales:
 - o Un representante con rango de Director General de la Consejería competente en materia de administración local.
 - o Un representante con rango de Director General de la Consejería competente en materia de agricultura.

Además, se prevé que a las reuniones de la Comisión asistan, con voz pero sin voto, un representante del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y, también, actuando como ponentes, las personas que ejerzan las Jefaturas de los Servicios de la Dirección General competente en materia de urbanismo y de la Dirección General competente en materia de planificación territorial, en los que se tramiten los asuntos incluidos en la convocatoria. Por su parte, ejercerá la Secretaría de la Comisión, con voz pero sin voto, un funcionario/a cualificado/a de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, designado/a por la Presidencia de la Comisión, y en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad, desempeñará este cargo otro/a funcionario/a cualificado/a de dicha Consejería, designado/a por la Presidencia.

-
- Un representante con rango de Director General de la Consejería competente en materia de medio ambiente.
 - Un representante con rango de Director General de la Consejería competente en materia de educación.
 - Un representante con rango de Director General de la Consejería competente en materia de cultura.
 - Un representante con rango de Director General de la Consejería competente en materia de sanidad.
 - Un representante con rango de Director General de la Consejería competente en materia de industria, energía y minas.
 - Un representante con rango de Director General de la Consejería competente en materia de protección ciudadana.
 - Un representante con rango de Director General de la Consejería competente en materia de bienestar social.
 - Un representante de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha.
 - Un representante de la Administración General del Estado, designado por la persona titular de la Delegación del Gobierno en Castilla-La Mancha.
 - Dos personas titulares de la Alcaldía o de la Concejalia en materia de urbanismo de capitales de provincia o municipios de más de 20.000 habitantes de derecho, designadas por la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, a propuesta de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha.
 - Un representante designado por la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística de entre los candidatos propuestos por la Confederación de Empresarios de Castilla-La Mancha.
 - Dos representantes designados por la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística de entre los candidatos propuestos por los Colegios Oficiales de profesionales habilitados en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Castilla-La Mancha.
 - Tres representantes designados por la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística entre personas de acreditada experiencia profesional en cualquiera de las especialidades propias de la ordenación territorial y urbanística, de entre los candidatos propuestos por la persona titular de la Dirección General competente en materia de urbanismo.

Entre las funciones que se le asignan a la Comisión Regional de Ordenación del Territorio de Castilla La Mancha, previstas en el artículo 9 del mencionado Decreto 235/2010, destacan la información de Planes de Ordenación del Territorio, Proyectos de Singular Interés o Planes de Singular Interés con carácter previo a su aprobación definitiva así como informar sobre los diferentes instrumentos de planeamiento urbanístico general y de desarrollo⁵³⁰.

⁵³⁰ Son **funciones** atribuidas a la **Comisión Regional de Ordenación del Territorio de Castilla La Mancha**:

- Informar el texto definitivo de los convenios en materia de ordenación territorial y urbanística, previamente a su ratificación, cuando ésta corresponda al Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha.
- Informar los Planes de Ordenación del Territorio, previamente a su aprobación definitiva.
- Informar los Proyectos de Singular Interés y los Planes de Singular Interés, previamente a su aprobación definitiva.
- Informar la autorización de las solicitudes de subrogación en la posición jurídica de la persona o entidad particular que tenga atribuida la ejecución de los Proyectos de Singular Interés, y, en su caso, de los Planes de Singular Interés, previamente a su autorización.
- Informar las Instrucciones y las Normas Técnicas del Planeamiento, previamente a su aprobación.
- Informar, en las diferentes fases de concertación, los Planes de Ordenación Municipal, y sus revisiones y modificaciones que afecten a la ordenación estructural, de las capitales de provincia y municipios de más de 20.000 habitantes de derecho. Asimismo, se deberá emitir informe previo a su aprobación definitiva.
- Informar, en la fase de concertación previa a la aprobación inicial, los Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos de las capitales de provincia y municipios de más de 20.000 habitantes de derecho. Asimismo, se deberá emitir informe previo a su aprobación definitiva.
- Informar, en la fase de concertación previa a la aprobación inicial, los Planes Especiales que no sean de Reforma Interior y que afecten a la ordenación estructural de las capitales de provincia y municipios de más de 20.000 habitantes de derecho. Asimismo, se deberá emitir informe previo a su aprobación definitiva.
- Informar, con carácter vinculante, y previamente a su aprobación definitiva, los Planes Parciales o Planes Especiales de Reforma Interior que comporten modificación de la ordenación estructural, de las capitales de provincia y municipios de más de 50.000 habitantes de derecho.
- Emitir informe favorable, en su caso, sobre las innovaciones de los Planes que comporten una diferente calificación o uso urbanístico de zonas verdes o espacios libres anteriormente previstos, previamente al dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y a su aprobación definitiva, en cualquier municipio.
- Emitir informe favorable, en su caso, sobre las innovaciones de las Planes que legalicen actuaciones urbanizadoras irregulares, previamente a su aprobación definitiva en cualquier municipio.
- Informar, previamente a su adopción por parte de la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, la suspensión de los Planes de ordenación territorial y urbanística aprobados por la Comunidad Autónoma, así como las normas sustantivas de ordenación dictadas en sustitución del planeamiento suspendido.

En la práctica, indicar que se encuentran publicadas en la página web de la Consejería de Fomento de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha⁵³¹, siendo de público acceso, el Acta de las última Comisión celebrada.

3.4.7.2. Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo

-
- Emitir informe preceptivo y vinculante sobre la disminución o supresión del porcentaje mínimo legalmente establecido para viviendas con protección pública.
 - Emitir informe favorable, en su caso, sobre la modulación o minoración de los estándares mínimos de calidad urbana de preceptiva observancia por los Planes, previamente a su resolución.
 - Emitir informe favorable, en su caso, sobre la ampliación de plazos o prórrogas de los Programas de Actuación Urbanizadora, previamente a su aprobación. Asimismo, le corresponderá emitir informe previo sobre la resolución de la adjudicación de los Programas de Actuación Urbanizadora.
 - Establecer las bases de coordinación interadministrativa en la tramitación de los Planes cuando los municipios afectados sean capitales de provincia o municipios de más de 20.000 habitantes de derecho.
 - Informar, previamente a su aprobación, las determinaciones urbanísticas de los Planes cuando los municipios afectados sean capitales de provincia o municipios de más de 20.000 habitantes de derecho, en caso de que exista desacuerdo entre las distintas Administraciones Públicas.
 - Otorgar la calificación urbanística a los actos localizados en suelo rústico de las capitales de provincia y municipios de más de 50.000 habitantes de derecho, cuando corresponda a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, así como cuando la calificación afecte a varios municipios, bien que pertenezcan a distintas provincias de la Región, o bien que, al menos uno de ellos, sea capital de provincia o municipio de más de 50.000 habitantes de derecho.
 - Emitir informe preceptivo y vinculante previo a la calificación urbanística de obras, construcciones e instalaciones para usos integrados en áreas de servicio de toda clase de carreteras, que deban ser ejecutados o desarrollados por particulares.
 - Informar con carácter previo a la aprobación definitiva los planes de desarrollo cuya formulación esté prevista en los Planes de Singular Interés así como los instrumentos urbanísticos que sirvan al desarrollo de los mismos.
 - Emitir cuantos informes le sean solicitados en asuntos de su competencia por los demás órganos en materia de ordenación del territorio y urbanismo de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
 - Informar previamente, en el trámite de consulta sustitutoria de licencia de obras, a la aprobación o disposición por el Consejo de Gobierno de medidas para la ejecución o, en su caso, la incoación de la modificación o revisión del planeamiento de ordenación territorial y urbanística, cuando las operaciones objeto de consulta sean disconformes con el planeamiento urbanístico en vigor.
 - Las demás competencias que le atribuyan las Leyes y demás disposiciones reglamentarias.

⁵³¹ <http://www.castillalamancha.es/gobierno/fomento/actuaciones/temas-tratados-en-las-%C3%BAltimas-comisiones-de-urbanismo> Consultado 24/03/2015.

Conforme dispone el artículo 4 del Decreto 235/2010, las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo se configuran como órganos colegiados de deliberación, consulta y decisión en el ámbito de cada provincia en materia de ordenación territorial y urbanística.

Les corresponde a estas Comisiones Provinciales, ejercer las funciones que les atribuye el Decreto, así como, en general, el asesoramiento y la emisión de informes en materia de ordenación territorial y urbanística en el ámbito provincial correspondiente, cuando les sean solicitados por razones de oportunidad o conveniencia, por alguno de los demás órganos en materia de ordenación del territorio y urbanismo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y todas aquellas que les atribuyan las leyes y demás disposiciones reglamentarias.

También es el Decreto 235/2010, de 30 de noviembre, de regulación de competencias y fomento de la transparencia de la actividad urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la norma en la que se concretan tanto la composición⁵³² como las funciones⁵³³ de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Castilla-La Mancha.

⁵³² La **composición** de las **Comisiones Provinciales** de conformidad con el artículo 13 del Decreto 235/2010, es la siguiente:

- Presidencia: La persona titular de la Dirección General competente en materia de urbanismo.
- Vicepresidencia: La persona titular de la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística.
- Vocales:
 - o Un representante de la Diputación Provincial correspondiente.
 - o Dos personas titulares de la Alcaldía o de la Concejalía en materia de urbanismo de municipios de la provincia de hasta 20.000 habitantes de derecho, designadas por la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, a propuesta de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha.
 - o Un representante de la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de agricultura.
 - o Un representante de la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de medio ambiente.
 - o Un representante de la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de educación.
 - o Un representante de la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de cultura.
 - o Un representante de la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de sanidad.
 - o Un representante de la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de industria, energía y minas.

-
- Un representante de la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de protección ciudadana.
 - Un representante de la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de bienestar social.
 - Un representante de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha.
 - Un representante de la Administración General del Estado, designado por la persona titular de la Delegación del Gobierno en Castilla-La Mancha.
 - Dos representantes designados por la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, de entre los candidatos propuestos por los Colegios Oficiales de Profesionales habilitados en materia de ordenación territorial y urbanística de Castilla-La Mancha.
 - Un representante designado por la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, de entre los candidatos propuestos por la Confederación de Empresarios de Castilla-La Mancha.
 - Dos representantes designados por la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, de entre personas de acreditada experiencia profesional en cualquiera de las especialidades propias de la ordenación territorial y urbanística, de entre los candidatos propuestos por la persona titular de la Dirección General competente en materia de urbanismo.

Al igual que lo dispuesto para la Comisión Regional, a las reuniones de la Comisiones Provinciales asistirán, con voz pero sin voto, un representante del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y, también, actuando como ponentes, las personas que ejerzan las Jefaturas de los Servicios de la Dirección General competente en materia de urbanismo, en los que se tramiten los asuntos incluidos en la convocatoria. Asimismo, ejercerá la Secretaría de la Comisión, con voz pero sin voto, la persona que la ejerza en la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística.

⁵³³ Dentro de las competencias de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de ordenación territorial y urbanística, corresponde a las **Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo**, de conformidad con el artículo 10 del Decreto 235/2010:

- Informar, en las diferentes fases de concertación, los Planes de Ordenación Municipal y los Planes de Delimitación de Suelo Urbano de los municipios de 10.000 hasta menos de 20.000 habitantes de derecho, así como sus revisiones y modificaciones que afecten a la ordenación estructural.
- Informar, en la fase de concertación previa a la aprobación inicial, los Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos de los municipios de 10.000 hasta menos de 20.000 habitantes de derecho.
- Informar, en la fase de concertación previa a la aprobación inicial, los Planes Especiales que no sean de Reforma Interior y que afecten a la ordenación estructural de los municipios de 10.000 hasta menos de 20.000 habitantes de derecho.
- Aprobar definitivamente los planes e instrumentos en materia de ordenación territorial y urbanística a que se refieren las letras a), b) y c) anteriores, en los municipios de menos de 20.000 habitantes de derecho.
- Informar con carácter vinculante, y previamente a su aprobación definitiva, los Planes Parciales o Planes Especiales de Reforma Interior que comporten modificación de la ordenación estructural, de los municipios de menos de 50.000 habitantes de derecho.

En la práctica, a través de la página web de la Consejería de Fomento de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha⁵³⁴, de público acceso, las Actas de las Comisiones Provinciales celebradas con los acuerdos adoptados en las mismas.

3.4.7.3. Sistemas de información territorial y urbana

El artículo 20 del Decreto 235/2010 de Castilla-La Mancha, regula los Sistemas de Información Territorial y Urbana. Con el fin de promover la transparencia, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha promoverá, junto con el resto de Administraciones públicas con competencias en la materia de ordenación territorial y urbanística, la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre el planeamiento vigente en la comunidad, procurando, asimismo, la coordinación de éste con el resto de sistemas de información.

Se dispone, asimismo que sin perjuicio de lo dispuesto en el número anterior, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en colaboración con los Municipios, fomentará el acceso universal a los planes generales, mediante su publicación en sus respectivas sedes electrónicas.

Es a través de la Infraestructura de Datos Espaciales de Castilla La Mancha. IDE-CLM⁵³⁵, por el que se materializa en esta Comunidad el instrumento previsto en el Decreto 235/2010.

-
- Emitir informe técnico-jurídico sobre los Estudios de Detalle y los Planes Parciales, Planes Especiales de Reforma Interior, Planes Especiales que afecten a elementos integrantes de la ordenación detallada, así como sobre los Programas de Actuación Urbanizadora, en los municipios de menos de 10.000 habitantes de derecho, previamente a su aprobación definitiva.
 - Otorgar la calificación urbanística a los actos localizados en suelo rústico de los municipios de menos de 50.000 habitantes de derecho, cuando le corresponda a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, así como cuando la calificación afecte a varios municipios de la misma provincia.
 - Emitir informe favorable, en su caso, previo a la autorización provisional de actividades en suelo urbanizable o rústico.
 - Requerir a los Ayuntamientos para que elaboren el planeamiento municipal correspondiente y, en su caso, adoptar las medidas necesarias para la elaboración de dicho planeamiento en sustitución del municipio.
 - Establecer las bases de coordinación interadministrativa en la tramitación de los Planes cuando los municipios afectados sean de 10.000 hasta menos de 20.000 habitantes de derecho.
 - Establecer y aprobar las determinaciones urbanísticas de los Planes, en caso de que exista desacuerdo entre las distintas Administraciones Públicas, cuando los municipios afectados sean de menos de 20.000 habitantes de derecho.
 - Emitir cuantos informes le sean solicitados en asuntos de su competencia por los demás órganos en materia de ordenación del territorio y urbanismo de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

⁵³⁴<http://fomento.jccm.es/reserva/comisiones-de-urbanismo/>. Consultado 24/03/2015.

3.4.7.4. Otros instrumentos: Centro Cartográfico de Castilla La Mancha

El Centro Cartográfico de Castilla-La Mancha es el organismo responsable del funcionamiento de la actividad cartográfica pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Adscrito a la Consejería de Fomento, este órgano fue creado por Decreto 93/2010, de 1 de noviembre de 2010, de Ordenación de la Actividad Cartográfica de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha⁵³⁶.

Entre las concretas funciones que se le encomiendan, se señalan, entre otras, la elaboración del Plan Cartográfico, las Normas Cartográficas y el Nomenclátor Geográfico, de Castilla-La Mancha, establecer, gestionar, conservar y mejorar la infraestructura física y los sistemas tecnológicos necesarios para la gestión del Servicio o el posicionamiento geodésico de la comunidad de Castilla-La Mancha⁵³⁷.

⁵³⁵ <http://visores.castillalamancha.es/ide/> Consultado 26/03/2015.

⁵³⁶ DOCM núm. 106 de 04/06/2016.

⁵³⁷ Son **funciones** atribuidas al **Centro Cartográfico de Castilla La Mancha**, las siguientes:

- La elaboración del Plan Cartográfico, las Normas Cartográficas y el Nomenclátor Geográfico, de Castilla-La Mancha.
- Establecer, gestionar, conservar y mejorar la infraestructura física y los sistemas tecnológicos necesarios para la gestión del Servicio.
- Posicionamiento Geodésico de Castilla-La Mancha, siempre en coordinación con las infraestructuras nacionales de posicionamiento geodésico.
- La elaboración, obtención y gestión de imágenes satélite, vuelos fotogramétricos, ortofotografías, modelos digitales de elevaciones y otros productos que permitan la observación del territorio de Castilla-La Mancha, que se desarrollen en colaboración con la Administración General del Estado.
- Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y resto de Entidades del sector público regional, de forma sectorial para el cumplimiento de sus funciones.
- La elaboración y actualización de cartografía topográfica del territorio de Castilla-La Mancha.
- La elaboración y actualización de cartografía temática de interés general para la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que no sea competencia de otros órganos de la Administración Regional.
- La difusión y divulgación de los productos cartográficos que adquiera o elabore, así como de cualquier otra cartografía o datos espaciales del territorio de Castilla-La Mancha que, sin haber sido producidos por este Centro, le sean encomendados para ello por ser de interés general o porque así lo decida el órgano responsable de los mismos, sin perjuicio de la legislación sobre propiedad intelectual.
- La gestión del Registro de Cartografía de Castilla-La Mancha.

Finalmente, reseñar que al igual que se indicaba en relación con la comunidad de Cantabria, será preciso esperar a la definitiva aprobación de la Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha para poder conocer los concretos instrumentos que para su seguimiento y gestión se concretan en la misma, así como valorar su grado de implantación y desarrollo práctico.

3.4.8. Mecanismos de la comunidad de Castilla-León para la aplicación, seguimiento y evaluación de la planificación territorial

La LOTCL dedica su Título III a regular los mecanismos “*imprescindibles para el éxito de cualquier política con incidencia territorial*”, como literalmente señala en su Exposición de Motivos, entre éstos incluye el Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León así como el Centro de Información Territorial. No obstante, además de estos dos instrumentos también en el articulado de la ley se prevén otros, tales como el Informe anual que debe elaborarse, tanto para las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, DOTCL, como las Directrices de ámbito subregional, sobre su aplicación y el cumplimiento de sus previsiones.

3.4.8.1. Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León

Conforme al artículo 29 de la LOTCL, el Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León es el órgano regional permanente, de carácter deliberante y consultivo, destinado a asegurar la coordinación administrativa y la participación social en los procesos de definición, desarrollo y gestión de los instrumentos de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma. Además de las anteriores, también son funciones del Consejo, el asesoramiento y la

-
- La elaboración y mantenimiento del catálogo de metadatos de información geográfica de Castilla-La Mancha.
 - La dirección técnica y la coordinación de la Infraestructura de Datos Espaciales de Castilla-La Mancha, de acuerdo con los criterios de la Comisión de Coordinación Cartográfica de Castilla-La Mancha.
 - En general, el apoyo técnico a la Comisión de Coordinación Cartográfica de Castilla-La Mancha en el desarrollo de sus funciones.
 - El fomento de proyectos de cooperación en I + D + I en materia de cartografía con otras instituciones y organismos, en especial, con la Universidad de Castilla-La Mancha. Así como la formación, difusión y divulgación de avances y desarrollos tecnológicos orientados a la observación del territorio, entre los profesionales de la información geográfica en el sector público.
 - La promoción e impulso del uso y desarrollo de herramientas de software libre para la cartografía y materias afines.
 - La preparación de los asuntos de la Comisión de Coordinación Cartográfica de Castilla-La Mancha.

coordinación en las materias relacionadas con la Ordenación del Territorio. En su apartado 3, el precepto indica que en su composición se asegurará la participación de las Administraciones públicas y de las instituciones sociales cuya aportación sea necesaria para alcanzar el mayor consenso en los procesos de definición y desarrollo de la Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma.

El Decreto 24/2013, de 27 de junio, por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo y del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León⁵³⁸, es la norma que, en desarrollo de la previsión legal del artículo 29, concreta su regulación.

En su artículo 3 apartado 2, el Decreto 24/2013, concreta las funciones que compete ejercer a este órgano, entre las que enumera la emisión de informe sobre los planes y programas promovidos por la Administración del Estado que deban ser conocidos por la Administración de la Comunidad Autónoma a causa de su incidencia sobre el modelo territorial de Castilla y León o la emisión de informe previo a la aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio, incluidos los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales⁵³⁹. Junto a aquéllas, es el apartado 2 del artículo 4

⁵³⁸ BOCL núm. 126 de 3/07/2013.

⁵³⁹ Constituyen **funciones** encomendadas al **Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León**, las que siguen:

- Formular la propuesta de resolución en los expedientes relativos a la instalación o a la ampliación o reforma sustancial de las actividades o instalaciones sometidas al régimen de autorización ambiental cuando, según lo dispuesto en la Ley 11/2003, de 8 de abril, deban ser resueltos por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.
- Formular la propuesta de declaración de impacto ambiental en los expedientes relativos a proyectos que deban ser sometidos a este procedimiento y afecten a más de una provincia, así como de aquellos otros que, por su importancia, considere oportuno la persona titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, y en cualquier caso, de todos aquéllos que se tramiten como proyecto regional.
- Formular la propuesta de resolución relativa al sometimiento o no al procedimiento de evaluación de impacto ambiental de los proyectos que afecten a más de una provincia, así como de aquellos otros que, por su importancia, considere oportuno la persona titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.
- Emitir informe sobre los planes y programas promovidos por la Administración del Estado que deban ser conocidos por la Administración de la Comunidad Autónoma a causa de su incidencia sobre el modelo territorial de Castilla y León, conforme al artículo 27.4 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León.
- Emitir informe previo a la aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio, incluidos los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, conforme a los artículos 12, 13, 18 y 24 de

del Decreto 24/2013, el precepto que regula la composición del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León⁵⁴⁰.

la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León, y 32 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León.

- Emitir informe previo a la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico cuya aprobación corresponda a la Administración de la Comunidad en los Municipios no citados en el apartado 1.d) de este artículo.
- Asesorar sobre la orientación y homogeneización de los criterios y actividades desarrolladas por las Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo, pudiendo proponer las instrucciones que se consideren más oportunas al respecto.
- Emitir dictámenes de concertación y arbitraje para la resolución de las discrepancias que se susciten en materia de urbanismo y ordenación del territorio entre las administraciones públicas, a instancia de cualquiera de ellas.
- Ejercer las funciones que le atribuyan otras normas o que le encomiende la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

⁵⁴⁰ La **composición** del **Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León**, conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 4, será la siguiente:

- La presidencia corresponderá a la persona titular de la Secretaría General de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.
- Las vicepresidencias primera, segunda y tercera corresponderán a las personas titulares de los centros directivos competentes en materia de prevención ambiental, urbanismo y planificación de la gobernanza, administración y servicios en el territorio, según la designación que realice la presidencia; dichas personas ejercerán la presidencia en caso de ausencia, vacante o enfermedad del titular, en su respectivo orden.
- Las vocalías corresponderán a las personas que sean designadas por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, a propuesta de las siguientes entidades (un titular y un suplente por cada una de ellas, salvo cuando se indica otro número):
 - Cada una de las Consejerías de la Junta de Castilla y León.
 - La Administración General del Estado.
 - La Confederación Hidrográfica del Duero.
 - La Federación Regional de Municipios y Provincias (cuatro vocalías).
 - Las centrales sindicales más representativas en Castilla y León, previa elección realizada por ellas mismas.
 - Las asociaciones empresariales más representativas en Castilla y León, previa elección realizada por ellas mismas.
 - Las organizaciones profesionales agrarias más representativas en Castilla y León, previa elección realizada por ellas mismas.
 - Las asociaciones y organizaciones no gubernamentales de ámbito regional que tengan por objeto la defensa del medio ambiente, previa elección realizada por ellas mismas.
 - Los colegios profesionales cuyos colegiados sean competentes en materias afectadas por las funciones del Consejo, previa elección realizada por ellos mismos en el marco de la Unión Profesional de Castilla y León (cuatro vocalías).
 - El Consejo de los Colegios Profesionales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local de Castilla y León.

Debe siquiera señalarse, pese a no tratarse propiamente de un instrumento de la ordenación territorial, la creación por parte de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, de las denominadas “*Comisiones Provinciales de Colaboración en políticas del territorio*”⁵⁴¹.

Las vocalías de libre designación, hasta un máximo de tres, corresponderán a las personas que sean designadas por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en razón de su reconocido prestigio en las materias competencia del Consejo.

⁵⁴¹ La Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, dedica su artículo 15, a regular esta figura.

Artículo 15. Comisiones Provinciales de Colaboración de políticas públicas en el territorio.

1. Al amparo del artículo 100 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, mediante orden de la consejería competente en materia de administración local se crearán las Comisiones Provinciales de Colaboración de políticas públicas en el territorio, con la finalidad de servir de órgano para el estudio y colaboración entre cada delegación territorial de la Junta de Castilla y León y la correspondiente diputación provincial.

Dichos órganos deberán contar con una representación de las entidades locales integradas en la respectiva provincia, con criterios que aseguren la pluralidad política, institucional y territorial. La diputación provincial participará, al menos, con un representante de cada uno de los dos grupos políticos con mayor representación que existan en la misma. Podrá asistir a sus sesiones, con voz pero sin voto, un representante de la Administración del Estado en la provincia nombrado por ella a tal efecto.

2. Las Comisiones Provinciales de Colaboración de políticas públicas en el territorio arbitrarán los mecanismos de colaboración oportunos entre las distintas administraciones para el ejercicio de competencias concurrentes que respectivamente puedan tener atribuidas, especialmente en relación con la prestación de servicios en el ámbito provincial, en las competencias o funciones siguientes:

- a) Micropolígonos industriales.
- b) Promoción y difusión en materia de museos, teatros, patrimonio cultural y salas de exposiciones.
- c) Promoción y difusión turística.
- d) Medidas de fomento del desarrollo económico y social, así como de inserción laboral, dirigidas a determinados sectores.
- e) Promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y prevención y sensibilización contra la violencia de género.
- f) Protección y asistencia ciudadana y, específicamente, la campaña de seguridad invernal por nevadas.
- g) Cooperación al desarrollo.
- h) Políticas migratorias.
- i) Políticas de población.
- j) Políticas de juventud.

3.4.8.2. Centro de Información Territorial

El Centro de Información Territorial de Castilla-León, previsto en el artículo 30 de la LOTCL, es el órgano que, integrado en la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio, se encarga de producir, recopilar, actualizar y divulgar la información y documentación, escrita, fotográfica y cartográfica, sobre el territorio y el planeamiento de la Comunidad Autónoma, así como de llevar a cabo estadísticas, estudios y análisis territoriales.

El Decreto 82/2008, de 4 de diciembre, de Ordenación de la Cartografía en Castilla y León⁵⁴², es la norma que reglamentariamente establece la estructura y funciones del Centro de Información Territorial. Es en su artículo 10, en el que regula las funciones del Centro de Información Territorial, entre las que señala, la elaboración de cartografía topográfica de la Comunidad de Castilla y León o la elaboración de cartografía temática de la Comunidad de Castilla y León⁵⁴³.

⁵⁴² BOCL núm. 238 de 10/12/2008.

⁵⁴³ Las **funciones** que se le atribuyen al **Centro de Información Territorial**, son:

- La elaboración de cartografía topográfica de la Comunidad de Castilla y León, en colaboración, en su caso, con otros órganos de la Administración de la Comunidad, u otras Administraciones Públicas.
- La elaboración de cartografía temática de la Comunidad de Castilla y León, que no sea elaborada por otros órganos de la Administración de la Comunidad para el desarrollo de sus competencias propias.
- La difusión y divulgación de la cartografía topográfica producida por la Administración de la Comunidad Autónoma y cualesquiera otros datos espaciales producidos por el Centro de Información Territorial.
- La difusión y divulgación de cualquier otra cartografía o datos espaciales del territorio de Castilla y León, que sin haber sido producidos por el Centro de Información Territorial, le sean encomendados su difusión y divulgación por ser de interés general, o porque así lo decida el órgano responsable de los mismos, sin perjuicio de la legislación sobre propiedad intelectual.
- La gestión del Registro de Cartografía de Castilla y León.
- La coordinación en la elaboración y mantenimiento del catálogo de metadatos de información geográfica de Castilla y León.
- La dirección técnica y la coordinación de la Infraestructura de Datos Espaciales de Castilla y León, de acuerdo con los criterios de la Comisión Técnica de Cartografía de Castilla y León.
- Apoyo a la Comisión Técnica de Cartografía de Castilla y León en la elaboración del Plan Cartográfico de Castilla y León.
- Apoyo a la Comisión Técnica de Cartografía de Castilla y León en la elaboración de las Normas Cartográficas de Castilla y León.
- Apoyo a la Comisión Técnica de Cartografía de Castilla y León en la elaboración del Nomenclátor Geográfico de Castilla y León.

Es el geoportal de la Junta de Castilla León de Infraestructura de Datos Espaciales de Castilla y León, IDECYL,⁵⁴⁴ el instrumento que integra toda la información geográfica, de la Comunidad utilizando GeoNetwork.

Competencia de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, el servicio que la comunidad ofrece en su IDECYL integra toda la cartografía e información geográfica de Castilla y León. La renovación se realiza a través de la Centro de Información Territorial perteneciente a la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo.

El portal IDECYL integra un conjunto de recursos informáticos (catálogos, servidores, programas, datos, aplicaciones, páginas web,...) dedicados a gestionar Información Geográfica (mapas, ortofotos, imágenes de satélite, topónimos,...), de los que dispone la Comunidad Autónoma, cumpliendo una serie de condiciones de interoperabilidad (normas, especificaciones, protocolos, interfaces,...) para posibilitar al usuario, su utilización y combinación conforme a las necesidades de éste. El portal permite el acceso y descarga de la cartografía de la Comunidad Autónoma de forma gratuita.

El servicio se presenta en tres apartados: búsquedas, visor cartográfico y descargas y está basado en GeoNetwork, opensource que proporciona acceso a través de Internet a mapas interactivos, imágenes de satélite y bases de datos geográficas.

3.4.8.3. Informe Anual

Conforme a lo dispuesto en los artículos 13 y 19 de la LOTCL, tanto las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, DOTCL, como las Directrices de ámbito subregional deberán ser objeto de un informe anual que compete presentar a la Junta de Castilla y León, a través de la Consejería competente materia de Ordenación del Territorio a las Corte de Castilla y León sobre la aplicación de ambos instrumentos en el que se dé cuenta del cumplimiento de sus previsiones, que además y para el caso de las segunda deberá, en el caso de haber tenido lugar, incluir la modificaciones realizadas.

Aunque existen datos de, al menos, haberse realizado los Informes de Seguimiento sobre la aplicación y cumplimiento de las previsiones de las Directrices de Ordenación del Territorio en Castilla León en los años desde 2011 a 2014, las mismas

-
- La preparación de los asuntos del Consejo de Cartografía de Castilla y León y de la Comisión Técnica de Cartografía de Castilla y León, y ejercer la secretaría técnica de ambos.

⁵⁴⁴ <http://www.idecyl.jcyl.es/siucyl/mapbig.jsf?width=1349&height=792> Consultado 30/12/2015.

en el momento de su consulta no se encuentran disponibles para el público conocimiento⁵⁴⁵.

3.4.8.4. La gestión de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla-León

Por su parte, la Ley 3/2008, de 17 de junio, por la que se aprueban las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León, únicamente se refiere a la “gestión” de las mismas en su **Capítulo 6 “Hacia una Comunidad creativa”**, y concretamente en su apartado 5, bajo la rúbrica “**Órganos de gestión y coordinación**”, que señala:

“En cada Área Funcional, estas Directrices se aplicarán mediante un sistema de gestión formado por los Ayuntamientos, la Diputación Provincial y la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León. Complementariamente, la Junta de Castilla y León coordinará los procesos que afecten a la ordenación del territorio mediante el Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, y continuará desarrollando el Sistema de Información Territorial de Castilla y León, con el fin de recopilar, intercambiar y difundir la información sobre el territorio de la Comunidad”.

3.4.8.5. La gestión de las Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito subregional de Castilla-León

Tampoco, las Directrices de ámbito subregional son mucho más precisas en relación con los concretos instrumentos que deben asegurar su gestión e implantación en el territorio, a modo de ejemplo, en último instrumento aprobado de esta categoría, las **Directrices de Ordenación de ámbito subregional de la Montaña Cantábrica Central**, mediante la Ley 4/2011, de 29 de marzo, dedica su Título VIII a lo que denomina “Directrices para la gestión del territorio”, que distribuida en tres capítulos, regula:

- Orientaciones para una gestión territorial eficiente (Capítulo 1), conforme al cual:

“Artículo 99. Gestión de las actuaciones de las Administraciones Públicas (P).

1. Todas las administraciones cooperarán en la gestión eficiente de las políticas sectoriales para garantizar un horizonte de ordenación

⁵⁴⁵ Fecha de consulta 30 de diciembre de 2015.

sostenible. Corresponde a las Diputaciones Provinciales la coordinación de todos los intereses locales y la asistencia a los municipios.

2. El valor del patrimonio natural y cultural de este territorio repercute de forma directa en todas las actuaciones públicas. Con el fin de garantizar no solo su protección, sino también, y de forma clara, el desarrollo de actuaciones de dinamización social y económica, este valor patrimonial debe interpretarse como un estímulo a las inversiones orientadas a la mejora real de la calidad de vida de los ciudadanos de cada municipio y a la trascendencia de los valores del territorio.

3. La participación de las empresas y la colaboración directa de los municipios en el desarrollo de actuaciones de dinamización territorial debe ser una alternativa viable para la mejora social y económica del ámbito”.

- Orientaciones a la planificación sectorial (Capítulo 2):

“Artículo 100. Complementariedad con la normativa sectorial y homogeneización de determinaciones (B).

1. La pervivencia de las distintas actividades, tanto sociales como económicas, que se desarrollan en este ámbito exigen una revisión profunda de las actuaciones que todas las administraciones han desplegado a lo largo del tiempo, especialmente desde el lado de las distintas planificaciones sectoriales y el contenido de estos instrumentos.

2. Estas Directrices orientan a las Administraciones Públicas hacia la mejor integración de las normativas sectoriales con incidencia en el territorio, especialmente de cara a la necesaria homogeneización de las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales en vigor desde hace más de 10 años sobre Espacios Naturales Protegidos, incluidos en el ámbito de este instrumento y que forman un territorio continuo entre las provincias de León y Palencia.

3. La tutela administrativa se orientará especialmente a las transformaciones que las actividades humanas realizan sobre el medio. Esta tutela no debe entenderse exclusivamente como una acción de defensa de los valores intrínsecos del ámbito, sino también en el sentido de dirección y amparo de las iniciativas que, con la utilización y mantenimiento de dichos valores, mejoren las condiciones socioeconómicas de los municipios y sus habitantes para propiciar el incremento de población”.

- Programación, revisión y actualización (Capítulo 3), que dividido en dos artículos regla respectivamente, la aplicación, revisión y actualización junto a la programación del instrumento:

“Artículo 101. Aplicación, seguimiento y revisión del documento de Directrices (B).

1. Estas Directrices son una herramienta de trabajo que debe actualizar sus determinaciones y verificar el alcance de sus decisiones. Las necesidades de revisión se derivarán de la evolución de las circunstancias económicas y sociales del ámbito o de la modificación de los objetivos o el área de actuación.

2. La Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio elaborará un informe sobre su aplicación y seguimiento para cada período de 5 años desde su entrada en vigor. Este informe se remitirá a los Ayuntamientos, las Diputaciones Provinciales y la Delegación del Gobierno con el objeto de que se pronuncien sobre su contenido, de modo que la Consejería pueda evaluar los aspectos relevantes sobre los que se puedan realizar las modificaciones orientadas al mejor cumplimiento de sus fines”.

“Artículo 102. Programación (P).

Las administraciones con competencias sobre el ámbito afectado por las Directrices elaborarán un Programa de Actuaciones para definir y orientar las inversiones prioritarias. La elaboración de este Programa se coordinará desde la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio, con el objetivo de acercar la iniciativa pública al Modelo Territorial deseado de desarrollo y sostenibilidad”.

3.4.9. Seguimiento y evaluación en la legislación y los instrumentos territoriales de Cataluña

La Ley de Política Territorial de Cataluña no regula concretos instrumentos para el seguimiento y gestión de sus instrumentos de planificación territorial. A nivel regional citar la Comisión de Política Territorial y Urbanismo de Cataluña, si bien no tiene en concreto encomendada competencias para el seguimiento de los planes, se hace referencia por tratarse del único órgano colegiado en esta comunidad. Priman por contra,

en esta comunidad los instrumentos destinados al seguimiento del planeamiento urbanístico.⁵⁴⁶

3.4.9.1. Comisión de Política Territorial y Urbanismo de Cataluña

Prevista en el Decreto 68/2014, de 20 de mayo, por el que se regula la composición y el funcionamiento interno de los órganos urbanísticos de la Generalidad, de carácter colegiado⁵⁴⁷, la Comisión de Política Territorial y de Urbanismo de Cataluña se instituye como el órgano superior de la Generalidad de Cataluña, de carácter consultivo, en materia de política territorial y de urbanismo.

Es la Comisión de Política Territorial y Urbanismo de Cataluña, el órgano al que se atribuyen entre otras, el ejercicio de las competencias que la legislación sobre política territorial y urbanismo le atribuye, informar sobre los asuntos en materia de política territorial y urbanismo que la persona titular del departamento competente estime conveniente someterle a su consulta o evaluar y reconocer las actuaciones de interés territorial no previstas en los planes⁵⁴⁸.

Por su parte, es el artículo 5 del Decreto 68/2014, es que regula su composición y en que destaca una importante representación, junto a miembros institucionales autonómicos, de miembros de entidades locales, con la particularidad de que son designadas por las organizaciones asociativas más representativas, representantes de

⁵⁴⁶ A modo de ejemplo citar el Registro de Planeamiento Urbanístico de Cataluña, plataforma de público acceso a través del siguiente enlace <http://ptop.gencat.cat/rpuportal/inici/es/>. Este servicio posibilita la consulta telemática de los instrumentos de planeamiento urbanístico vigente en los municipios de la Comunidad Autónoma, el acceso al mapa urbanístico y la consulta de los convenios urbanísticos.

⁵⁴⁷ DOGC núm. 6628 de 22/05/2014.

⁵⁴⁸ Son **competencias** de la **Comisión de Política Territorial y Urbanismo de Cataluña**, de conformidad con el artículo 3 del Decreto 68/2014, de 20 de mayo:

- Ejerce las competencias que la legislación sobre política territorial y urbanismo le atribuye.
- Informa sobre los asuntos en materia de política territorial y urbanismo que la persona titular del departamento competente en estas materias crea conveniente someter a su consulta.
- Cuando así lo establezcan las normas de los planes territoriales, evalúa y reconoce las actuaciones de interés territorial no previstas por estos planes.
- Emite informe sobre los proyectos de modificación de figuras de planeamiento urbanístico que tengan por objeto alterar la zonificación o el uso urbanístico de los espacios libres, las zonas verdes o los equipamientos deportivos que se someten a consideración de la Comisión. Si un tercio de los miembros de la Comisión lo solicita, la persona titular del departamento competente en materia de política territorial y de urbanismo debe someter el proyecto de modificación correspondiente a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y, posteriormente, al acuerdo resolutorio del Gobierno.

Colegios profesionales y profesionales de reconocido prestigio profesional o académico⁵⁴⁹.

3.4.9.2. Mecanismos previstos en los instrumentos de planificación territorial de ambiente subregional en Cataluña

Por su parte, son los propios instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional, los que en su propia Normativa contemplan los precisos mecanismos para su seguimiento. Así, de manera unificada en los diferentes planes territoriales, son de destacar dos instrumentos para el “*seguimiento y actualización*” de los mismos:

1. **Creación de un “dispositivo dotado de los medios necesarios para hacer un seguimiento de la evolución del territorio bajo la vigencia del plan”** que compete, conforme a la Normativa de los diferentes planes, al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas que lo encargará al Programa de Planeamiento Territorial una vez aprobado definitivamente el plan.

⁵⁴⁹ La **composición** de la **Comisión de Política Territorial y Urbanismo de Cataluña**, es la siguiente:

- La Comisión de Política Territorial y de Urbanismo de Cataluña está presidida por la persona titular del departamento competente en materia de política territorial y urbanismo.
- La vicepresidencia está ejercida por la persona titular de la dirección general competente en materia de política territorial y urbanismo.
- Las vocalías están ocupadas por:
 - o Una persona en representación de cada uno de los departamentos de la Generalidad, que sea titular de la secretaría general, de una secretaría sectorial o de una dirección general, designada por la persona titular del departamento.
 - o Dieciséis personas, miembros de los entes locales, designados por las organizaciones asociativas de entidades locales más representativas de Cataluña, que deberán garantizar la presencia de dos personas en representación de los entes locales del ámbito territorial de cada una de las comisiones territoriales de urbanismo establecidas en el artículo 9 de este Decreto.
 - o Una persona en representación de cada uno de los consejos de vejería, designadas por estos órganos.
 - o Siete personas designadas por la persona titular del departamento competente en materia de política territorial y urbanismo, a propuesta de los colegios profesionales relacionados con estas materias.
 - o Cinco personas de un reconocido prestigio profesional o académico en materia de urbanismo, de vivienda y de medio ambiente, de libre designación por parte del o de la titular del departamento competente en materia de política territorial y urbanismo.
 - o Una persona en representación del Institut d’Estudis Catalans.
 - o Una persona en representación del Ayuntamiento de Barcelona.
 - o Una persona en representación del Área Metropolitana de Barcelona.
 - o Una persona en representación del Consejo General de Cámaras de Cataluña.

En el proceso de seguimiento se establecen un conjunto de variables que, con el carácter de mínimas, habrán de ser analizadas y evaluada, para conocer los cambios que se vayan produciendo en las mismas, por lo general las variables que se señalan son las siguientes:

- Planeamiento territorial y sectorial.
- Planeamiento y desarrollo urbanístico.
- Movilidad territorial.
- Ejecución de infraestructuras de movilidad y transporte.
- Evolución socioeconómica (puestos de trabajo, paro, PIB sectorial).
- Evolución demográfica y dotación de vivienda.
- Suelo residencial y para actividades económicas.
- Usos del suelo no urbanizable
- Inversión en infraestructuras y equipamientos.
- Indicadores ambientales.
- Evolución del paisaje.
- Normativa de obligado cumplimiento.

2. **Elaboración de un “Informe de Evaluación”**, transcurridos diez años a contar desde la aprobación definitiva del Plan.

3.4.9.3. Otros instrumentos en materia de gestión territorial en Cataluña

3.4.9.3.1. Hipermapa

El portal web de Hipermapa⁵⁵⁰, Atlas electrónico de Cataluña, integrado en el Departamento de Territorio y Sostenibilidad del gobierno catalán, ofrece información georreferenciada de manera integrada y sistemática sobre los principales servicios, la dinámica socioeconómica y la planificación territorial de Cataluña.

3.4.9.3.2. Observatorio del Territorio

El Observatorio del territorio de Cataluña, según informa en su propia página web⁵⁵¹, tiene entre sus cometidos funciones más urbanísticas que territoriales, así se le encomienda la realización del seguimiento de las dinámicas urbanísticas de Cataluña a

⁵⁵⁰ Enlace al portal web http://hipermapa.ptop.gencat.cat/hipermapa/client/151208/base_high_cat.html Consultado 01/04/2015.

⁵⁵¹ Enlace a la página web a través del Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Catalunya http://territori.gencat.cat/es/06_territori_i_urbanisme/urbanisme/observatori_territori/ Consultado 01/04/2015.

fin de facilitar datos objetivos y cuantificados a partir del tratamiento estadístico de los datos de la aplicación GEU (Gestión de expedientes de urbanismo) y del análisis mediante la aplicación de herramientas SIG de la información del Mapa urbanístico de Cataluña (MUC) y elabora estudios para conocer la situación actual del urbanismo.

3.4.9.3.3. Instituto de Estudios Territoriales de Cataluña

El Instituto de Estudios del Territorio, IETCAT, es un consorcio con personalidad jurídica propia creado en el año 1992 e integrado por la Generalidad de Cataluña a través del Departamento de Territorio y Sostenibilidad y la Universidad Pompeu Fabra.

El Instituto realiza trabajos de planeamiento territorial y urbanístico, así como de información y reflexión territorial, de económica regional y urbana y de logística relacionada con el territorio. También lleva a cabo actividades de divulgación y docencia, mediante la organización y participación en congresos, cursos y seminarios.

3.4.9.3.4. Observatorio de proyectos y debates territoriales de Cataluña

Desde el año 2003, la Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio, SCOT, asociación que tiene entre sus objetivos fundamentales la investigación y estudio de los aspectos teóricos de la ordenación del territorio y de la ciencia regional, edita el “*Anuario Territorial de Cataluña*”, publicación que analiza las transformaciones, proyectos y conflictos territoriales más destacados que han sucedido durante el año anterior.

Desde 2009, cuenta además con el portal web “*Territorio: Observatorio de proyectos y debates territoriales de Cataluña*”⁵⁵² donde se recoge por un lado, el bagaje de las diferentes ediciones del Anuario Territorial publicadas y por otra, se nutre constantemente con artículos que analizan diferentes proyectos y debates que tengan incidencia sobre el territorio.

3.4.10. El seguimiento de la planificación territorial en Extremadura: órganos autonómicos y mecanismos de la planificación territorial subregional

3.4.10.1. Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura

⁵⁵² Enlace a la página web <http://territori.scot.cat/index.php> Consultado 01/04/2015.

Regulada en principio por el Decreto 187/1995, de 14 de noviembre, sobre atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio de la Junta de Extremadura, y de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, norma anterior a la propia LSOTEX, en la actualidad la regulación de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura se contiene en el Decreto 314/2007, de 26 de octubre, de atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio, y de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura^{553 554}.

La Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura es un órgano colegiado adscrito a la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio y participado por representaciones de distintas Administraciones Públicas y de organizaciones representativas de intereses sociales para el ejercicio de las funciones que se le encomiendan.

Entre las atribuciones que corresponden a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 314/2007, se encuentran la de la emisión de informe previo a la aprobación de diferentes instrumentos de planificación territorial, tales como las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes Territoriales o los Proyectos de Interés Regional o informar sobre la aprobación definitiva de los Planes y de sus innovaciones cuando dicha competencia corresponda a la Junta de Extremadura o al Consejero de Fomento⁵⁵⁵.

⁵⁵³ DOE núm. 127 de 3/11/2007.

⁵⁵⁴ Con posterioridad al cierre del presente capítulo y con fecha 9 de mayo de 2016 ha sido publicado en el DOE núm. 87, el Decreto 50/2016, de 26 de abril, de atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio, y de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura. Vigente desde el 10 de mayo de 2016.

⁵⁵⁵ Son **funciones** atribuidas a la **Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura**, las que se relacionan:

- Emitir informe previo a la aprobación del proyecto de Directrices de Ordenación Territorial.
- Emitir informe previo a la adopción de la iniciativa en orden a la aprobación definitiva de los Planes Territoriales.
- Emitir informe previo a la adopción de la iniciativa en orden a la aprobación definitiva de los Proyectos de Interés Regional.
- Emitir informe previo a la adopción de la iniciativa en orden a la resolución de las solicitudes de subrogación en la ejecución de Programas de Interés Regional.
- Emitir informe previo a la adopción de la iniciativa en orden a la suspensión del planeamiento urbanístico precisado de adaptación y previo a la propuesta de aprobación definitiva de las normas supletorias de dicho planeamiento.

Por su parte, entre los miembros que integran la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura, presidida por su Presidente desempeñado por la persona que ostente la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del territorio, se encuentran además de los titulares de los órganos directivos de la Consejería competente en ordenación territorial, titulares de otros órganos directivos de la administración autonómica, un representante del Ministerio de Fomento, miembros de las diferentes Diputaciones Provinciales, representantes de diferentes Colegios profesionales o expertos urbanísticas, entre otros⁵⁵⁶.

-
- Emitir informe previo a la aprobación de los Criterios de Ordenación Urbanística.
 - Informar sobre la aprobación definitiva de los Planes y de sus innovaciones cuando dicha competencia corresponda a la Junta de Extremadura o al Consejero de Fomento.
 - Resolver sobre la aprobación definitiva de los Planes y de sus innovaciones cuando dicha competencia corresponda a la Administración de la Comunidad Autónoma y no se halle atribuida a otro de los órganos regulados en el presente Decreto.
 - Informar aquellas innovaciones de los planes de ordenación urbanística que conlleven la regularización de actuaciones urbanísticas disconformes con la ordenación territorial en vigor.
 - Informar sobre la permisión de uso y, en su caso, explotación privada de dotaciones públicas, la exención parcial del cumplimiento de las reservas mínimas de suelo dotacional, la elevación del límite máximo de edificabilidad en uso residencial o terciario y la exención del cumplimiento del estándar de vivienda sometida a un régimen de protección pública.
 - Informar sobre la aprobación de Programas de Ejecución con plazos más amplios a los establecidos en la Ley y las prórrogas de éstos.
 - Informar acerca de la resolución de la adjudicación de los Programas de Ejecución por parte de la Administración actuante.
 - Informar en orden a la resolución del trámite de consulta en disconformidad.
 - Informar sobre las calificaciones urbanísticas en suelo no urbanizable y sobre aquellos otros asuntos en materia territorial y urbanística de competencia autonómica que, por propia iniciativa o a resultas de orden superior, el titular de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación Territorial decida someter a su consideración en razón a su particular naturaleza o importancia o a las especiales circunstancias que en ellos concurren.

⁵⁵⁶ La **Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura**, está **compuesta** por:

- Los titulares de los siguientes órganos directivos de la Consejería de Fomento:
 - o Secretaría General.
 - o Dirección General de Arquitectura y Programas Especiales de Vivienda, cuyo titular ostentará la Vicepresidencia.
 - o Dirección General de Vivienda.
 - o Dirección General de Infraestructuras y Aguas.
- Los titulares de los siguientes otros órganos directivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura:
 - o Dirección General de Evaluación y Calidad Ambiental.
 - o Dirección General de Turismo.
 - o Dirección General de Estructuras Agrarias.
 - o Dirección General de Patrimonio Cultural.
 - o Dirección General de Administración Local.

3.4.10.2. Memorias de Gestión

Tanto las Directrices de Ordenación Territorial como los Planes Territoriales, han de contar entre sus determinaciones, conforme preceptúa la LSOTEX, en sus artículos 49 letra h) y 55 letra f) respectivamente, con el “*establecimiento de las condiciones necesarias para el seguimiento de los efectos de las propias Directrices de Ordenación Territorial, así como para la formulación de memorias de gestión en las que se analice el grado de desarrollo de las mismas*”.

3.4.10.3. Instrumentos previstos en los instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional

En virtud de lo indicado en el apartado anterior, son los propios instrumentos de planificación territorial los que deben contener las normas y previsiones para su seguimiento. Encontrándose por el momento las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura, DOTEX, en fase de tramitación, habrá que esperar a su definitiva aprobación para poder analizar su contenido. En el caso de los Planes Territoriales, se analizan, a estos efectos, los tres definitivamente aprobados en esta comunidad, Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva, Plan Territorial Campo de Arañuelo y Plan Territorial de la Vera.

3.4.10.3.1. Instrumentos previstos en el Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva

El Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva, dedica el Título II de su Normativa al “Desarrollo, gestión, ejecución y seguimiento”. Son dos los instrumentos concretos que se establecen en el mismo:

➤ **Oficina Técnica de Gestión y Seguimiento del Plan.**

Con el objeto de asegurar la correcta y eficaz ejecución de las determinaciones del Plan Territorial, se establece en el artículo 8 de la Normativa de este Plan Territorial

-
- Dirección General de Desarrollo e Infraestructuras Rurales.
 - Un representante del Ministerio de Fomento.
 - Un miembro de cada una de las Diputaciones Provinciales de Extremadura.
 - Un representante de cada una de las Confederaciones Hidrográficas de Extremadura.
 - Dos expertos urbanistas, por designación del Consejero de Fomento.
 - Tres representantes de la Federación Extremeña de Municipios y Provincias.
 - Un representante de cada uno de los Colegios profesionales siguientes:
 - Arquitectos.
 - Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
 - Secretarios e Interventores de la Administración Local.
 - Un representante de la Gerencia Regional de Extremadura de la Dirección General del Catastro.

que la Junta de Extremadura creará y mantendrá, empleando para ello sea cualesquiera fórmulas organizativas admitidas por la ley, sea la de contratación de asistencia, consultoría y servicios, sea a través de la adaptación de recursos existentes, una Oficina Técnica de Gestión y Seguimiento del Plan.

Entre las funciones que se atribuyen a la Oficina Técnica de Gestión y Seguimiento del Plan, se encuentran desde el establecimiento de un sistema de indicadores para el análisis del proceso de desarrollo, ejecución y cumplimiento del plan territorial, la evaluación y actualización de los indicadores para la evaluación del desarrollo, la ejecución y la aplicación del mismo o proporcionar a los municipios apoyo técnico y de gestión para el desarrollo de sus tareas en materia de urbanismo⁵⁵⁷.

➤ **Sistema de indicadores para evaluar el desarrollo, ejecución y cumplimiento del Plan Territorial.**

Conforme al artículo 9 de la Normativa de este Plan Territorial, la Junta de Extremadura establecerá y mantendrá actualizado un sistema adecuado y coherente de indicadores para evaluar el grado de cumplimiento de los principios, criterios, objetivos y determinaciones del Plan Territorial, así como identificar y valorar las consecuencias ambientales, sociales, económicas y culturales de la ejecución de éste.

Los indicadores adoptados se actualizarán incorporando nuevos parámetros surgidos en ámbitos sensibles a los cambios críticos en los ámbitos ambientales,

⁵⁵⁷ El Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva, atribuye como **funciones** a la **Oficina Técnica de Gestión y Seguimiento**, las siguientes:

- Establecimiento de un Sistema de Indicadores para el análisis del proceso de desarrollo, ejecución y cumplimiento del Plan Territorial.
- Prestar a la Junta de Extremadura apoyo en las tareas técnicas y de gestión precisas para el ejercicio por los órganos correspondientes de aquella de las competencias que legalmente estén atribuidas a la comunidad autónoma para la mayor efectividad del Plan Territorial.
- Elaborar y actualizar técnicamente los indicadores para la evaluación del desarrollo, la ejecución y la aplicación del Plan Territorial. Asimismo, organizar, desarrollar y gestionar el correspondiente sistema de evaluación para la adopción de las decisiones pertinentes por la Junta de Extremadura, incluida la de revisión del propio Plan Territorial.
- Proponer, para su adopción por la Junta de Extremadura en el ámbito de las competencias propias, los mecanismos de compensación oportunos a favor de los municipios del ámbito que aseguren la adecuada financiación de las necesidades locales en el contexto del principio general de desarrollo sostenible que inspira este Plan.
- Proporcionar a los Municipios el apoyo técnico y de gestión que éstos demanden para el mejor desarrollo de las tareas propias de planeamiento y de gestión del proceso urbanizador y edificatorio; concretamente en la redacción de instrumentos de ordenación urbanística y de ejecución de ésta, así como en la interpretación y aplicación del planeamiento urbanístico y el seguimiento del cumplimiento de éste.

económicos, sociales y culturales; serán susceptibles de medición y comparación; estarán dotados de la consistencia científica precisa para extraer de las mismas conclusiones generales fácilmente comprensibles y aceptables por los ciudadanos a la hora de interpretar el fenómeno al que se refieran.

Se señala que, en todo caso, deben atenderse a los siguientes indicadores básicos:

1. Indicadores socio-económicos para la medición de las tendencias demográficas, sociales y económicas que afectan a las pautas de producción y consumo:

- Indicadores demográficos:
 - a) Tasa de crecimiento de la población.
 - b) Tasa de migración neta.
 - c) Densidades de población.

- Indicadores económicos:
 - a) PIB local.
 - b) Diversidad sectorial.
 - c) Número de nuevas pequeñas empresas con dos años de actividad.
 - d) Actividades innovadoras.
 - e) Precios del suelo.

- Indicadores sociales:
 - a) Tasa de desempleo.
 - b) Tasa de precariedad laboral.
 - c) Relación entre el precio medio de la vivienda y el ingreso medio familiar.
 - d) Número de viviendas vacías.
 - e) Tiempo medio de desplazamiento laboral.
 - f) Tiempo perdido en congestión de tráfico.
 - g) Tasa de utilización del transporte colectivo.
 - h) Superficie de dotaciones públicas por habitante.
 - i) Número de viviendas sociales construidas.

2. Indicadores ambientales:

- Indicadores estado o calidad ambiental para la determinación de la calidad y cantidad de los fenómenos físicos, químicos y biológicos en el ambiente:
 - a) Superficie de suelo ocupada por los asentamientos urbanos, rurales y turísticos.
 - b) Variación de la superficie cultivada.
 - c) Variación de la superficie cubierta de bosque.

- d) Superficie de suelos contaminados.
 - e) Calidad de los recursos hídricos.
- Indicadores de presión ambiental, relativos a la emisión de sustancias o uso de los recursos que afectan a las condiciones ambientales:
- a) Superficie de los cambios de uso del suelo.
 - b) Consumo doméstico de agua por habitante.
 - c) Consumo industrial de agua por empleo.
 - d) Consumo de energía.
 - e) Generación de residuos sólidos industriales.
 - f) Generación de residuos sólidos domésticos.
- Indicadores de rendimiento o respuesta para la descripción de la acción social orientada a prevenir, controlar, mitigar y adaptar los cambios en el medio ambiente mediante políticas particulares, tanto en la esfera del ámbito como municipal:
- a) Porcentaje de suelo protegidos sobre la superficie del ámbito y municipal.
 - b) Porcentaje de agua depurada reutilizada.
 - c) Tasa de reciclado y reutilización de residuos sólidos.
 - d) Superficie de parques y zonas verdes urbanas.
 - e) Número de edificios rehabilitados.

3.4.10.3.2. Instrumentos previstos en el Plan Territorial Campo de Arañuelo

El Plan Territorial Campo de Arañuelo, dedica un único artículo de su parte Normativa, el artículo 9, al seguimiento y evaluación del desarrollo e implantación del Plan. El mecanismo previsto por este Plan Territorial es el “**Informe de Seguimiento y Evaluación**” que debe realizarse cada dos años y el que se analizara el grado de ejecución del Plan y las incidencias ocurridas. En dicho Informe también se propondrán las medidas necesarias para el mejor cumplimiento del instrumento y, en su caso, podrá determinar la conveniencia u oportunidad de proceder a su revisión o modificación⁵⁵⁸.

⁵⁵⁸ También se regula en el artículo 7 de la Normativa del Plan Territorial Campo de Arañuelo, si bien con el objeto de la procedencia o no de la revisión o modificación, en su caso, del instrumento, que transcurridos ocho años desde la aprobación del Plan, el órgano responsable de su gestión y seguimiento emitirá un Informe en el que, revisando el cumplimiento de sus previsiones en cuanto a la totalidad de su programación, se justifique la procedencia de su revisión o modificación.

3.4.10.3.3. Instrumento previstos en el Plan Territorial de la Vera

En el Plan Territorial de la Vera, el mecanismo previsto para el seguimiento de sus previsiones, es la “**Memoria de Gestión**”.

La Memoria de Gestión, que conforme al artículo 7 de la Normativa del Plan, se elaborará con una periodicidad anual, expondrá el grado de cumplimiento de las determinaciones y, en su caso, las propuestas necesarias en orden a paliar o reformar los desajustes que se hubiesen identificado.

El procedimiento de tramitación de la Memoria de Gestión, también se regula en el precepto, que señala que será remitida a los Ayuntamientos, a los efectos de que se pronuncien sobre su contenido, que se entenderá favorable si no se produce expresamente en el plazo de un mes, de modo que el organismo competente en materia de urbanismo y ordenación territorial pueda evaluar la conveniencia de modificar el documento en aquellos aspectos que se consideren adecuados para el cumplimiento de sus fines.

Una vez elaborada, la Memoria será remitida a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura para su debido conocimiento.

También se dispone que para la elaboración de la Memoria de Gestión se constituya una Comisión de Seguimiento con las siguientes características de funcionamiento:

- Se reunirá al menos una vez al año.
- Redactará la mencionada Memoria de Gestión.
- Estará compuesta por miembros designados por el organismo competente en materia de urbanismo y ordenación territorial de la Junta de Extremadura, de la Mancomunidad Intermunicipal de la Vera, así como de representantes sectoriales en función de los temas a tratar.

Resulta especialmente significativo que de los tres instrumentos de ámbito subregional aprobados en la Comunidad de Extremadura hasta el momento regulen de manera sustancialmente distinta la forma de llevar a cabo las labores de seguimiento y desarrollo de los Planes Territoriales.

Y más significativo si cabe, es la previsión contemplada 55 letra f) de la LSOTEX, conforme a la cual entre las determinaciones de los Planes Territoriales debe

En base a lo anterior, este concreto instrumento cuya fecha de aprobación definitiva es de 21 de noviembre de 2008, y en base a lo previsto en su Normativa, debe ser objeto de dicho Informe precisamente en la fecha de cierre del presente trabajo (30/11/2016).

contenerse el “*establecimiento de las condiciones necesarias para el seguimiento de los efectos del Plan Territorial, así como para la formulación de memorias de gestión en las que se analice el grado de desarrollo de las mismas*”, en la medida en que conforme a lo dispuesto en la documentación de los instrumentos analizados ninguno parecen cumplir tal previsión, únicamente el Plan Territorial de La Vera contempla la Memoria de Gestión para el seguimiento del instrumento pero no recoge las “*condiciones necesarias para el seguimiento de los efectos del Plan*”.

3.4.10.4. Otros instrumentos relevantes en la comunidad de Extremadura

3.4.10.4.1. Sistema de Información Territorial de Extremadura (SITEX)

El Sistema de Información Territorial de Extremadura, SITEX, es la herramienta de gestión de la información cartográfica y territorial en Extremadura.

A través de una plataforma online⁵⁵⁹, esta herramienta posibilita el acceso a diferentes recursos, en concreto:

- PLANEAMIENTO:

- Consulta sobre Planeamiento: Posibilita acceder al planeamiento urbanístico y territorial existente en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Contiene información relativa al estado de la tramitación del planeamiento vigente, no vigente o en trámite, así como la relacionada con el propio plan.

Se divide en dos apartados, posibilitando así el acceso al “planeamiento urbanístico” o a los “planes territoriales”. La plataforma posibilita de una manera sencilla acceder a toda la documentación tanto planimetría como propiamente documental de los instrumentos.

La información contenida en relación con los Planes Territoriales, se contiene de la siguiente forma:

Puede localizarse a través de una pestaña denominada “Mapa” en la que se visualiza un mapa de la comunidad, con las diferentes subdivisiones de los ámbitos de los planes y pinchando sobre éste redirecciona a la documentación. O también puede accederse a través

⁵⁵⁹ <http://sitex.gobex.es/SITEX/> Consultado 02/04/2015.

de un listado en el que se contienen los diferentes planes. Para cada plan se divide la información en tres apartados:

- “Información”: Integrada por la información general (figura y ámbito territorial que lo conforma, estado, equipo redactor y alcance), trámites (ordenados por fecha se relacionan todos los trámites y publicaciones oficiales llevadas a cabo sobre el plan, redireccionando a las publicaciones en diarios oficiales), “más información” (informa sobre el tipo de tramitación, órgano competente para la aprobación definitiva, fecha y nº de depósito, diario y fecha de publicación, en su caso, etc) y por último, un apartado denominado “recursos” en el que se informa de los diferentes recursos jurisdiccionales y fase en que se encuentran interpuestos en relación con el plan.
 - “Consultar documentos”: En la que se accede directamente a la documentación del plan, dividida en tres apartados: textos, planos de ordenación y planos de información.
 - “Incidencias”, a través de la que se facilita comunicar cualquier dato incorrecto en el instrumentos consultados.
- Programas de Ejecución: Posibilita acceder al registro de Programas de Ejecución y Agrupaciones de Interés Urbanístico de la Comunidad Autónoma de Extremadura, establecido según el artículo 137.1 de la LSOTEX.
 - Documentos en exposición pública.
 - Herramienta de diseño de planeamiento urbanístico y territorial (HDPUyT): Se trata de una aplicación informática que posibilita sistematizar el planeamiento urbanístico y territorial, para poder comparar ambos instrumentos por municipios, regiones, etc. También posibilita esta herramienta redactar distintas modificaciones y revisiones que se vaya planeando a lo largo de la vigencia de los planes, además de diseñar otros tipos de planificación que tengan reflejo o incidencia territorial.

Con la utilización de la HDPUyT, Extremadura pretende mejorar la capacidad de redacción o elaboración de los Planes Urbanísticos y Territoriales, agilizar la revisión y supervisión de los mismos por parte de la Administración y facilitar la difusión y consulta pública

del planeamiento, extendiéndose su alcance a todos los ciudadanos que precisen consultarlo⁵⁶⁰.

- **CALIFICACIÓN:** Posibilita consultar los datos y el estado de resolución de Expedientes de Calificación Urbanística prevista por el artículo 18 de la LOSOTEX, a través del nº de expediente y una contraseña.
- **CATÁLOGO:** Integrado por dos herramientas:
 - Catálogo de datos: Realiza una búsqueda de información a través del Catálogo de Datos, que permite acceder rápidamente a la información disponible en el Centro de Información Cartográfica y Territorial de Extremadura.
 - Fotos aéreas: Contiene vuelos fotogramétricos de diferentes fechas (1940-1990), escalas y zonas.
- **CARTOTECA:** A través de este enlace se accede a la Cartoteca Histórica Digital de Extremadura, que reúne documentos cartográficos antiguos en formato digital de diferentes organismos e instituciones en los que se representa una parte o la totalidad del territorio extremeño.

3.4.10.4.2. Observatorio Territorial Alentejo
Extremadura⁵⁶¹

A lo largo del proyecto OTALEXII, el Centro de Información Cartográfica y Territorial de Extremadura (CICTEX), adscrito a la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Consejería de Fomento, de la Junta de Extremadura, tiene entre otras funciones las de: promover, generar, coordinar, catalogar y divulgar la información geoespacial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, heredando y ampliando la misión que venía desempeñando la Dirección General con competencia en Urbanismo y Ordenación del Territorio.

Entre las funciones del CICTEX, se señalan la realización de series cartográficas territoriales, la promoción de la creación del Registro Cartográfico Extremeño o de la Cartoteca Extremeña y de la Fototeca Cartográfica Extremeña, entre otras cuestiones

⁵⁶⁰ Conforme a la información que se facilita en su propia página web <http://sitex.gobex.es/SITEX/pages/hdpuyt> Consultado 02/04/2015.

⁵⁶¹ http://www.ideotalex.eu/GeoportalOtalex/paginas/FOMENTO_II.htm

que expresamente se le atribuyen a este órgano extremeño⁵⁶². Además, el CITEX complementa su labor mediante la producción propia de información territorial⁵⁶³.

⁵⁶² Son **funciones** del **Observatorio Territorial Alentejo de Extremadura**, las que se enumeran:

- Realización de series cartográficas Territoriales y Urbanas conforme a normas y estándares vigentes, y requeridos por el Centro de Información Cartográfica y Territorial.
- Promover la creación del Registro Cartográfico Extremeño sin perjuicio del Registro Cartográfico Nacional.
- Fijación de objetivos estratégicos para la geodesia, la fotogrametría y la cartografía Extremeña, así como la elaboración de planes geodésicos y cartográficos a largo plazo.
- Creación, estructuración y organización de la Cartoteca Extremeña.
- Creación, estructuración y organización de la Fototeca Cartográfica Extremeña.
- Creación y divulgación de la Base de datos de Topónimos de Extremadura.
- Creación, estructuración y organización del fondo de datos de Información Geoespacial de Extremadura.
- Gestión y mantenimientos del Sistema de Información Territorial Extremeño.
- Emitir informes al Gobierno de la Comunidad Autónoma Extremeña, en todo lo concerniente a materia cartográfica e información territorial, así como elevar estudios, sugerencias o informes que estime oportunos, en el ámbito de su competencia.
- Representar a la Administración de Extremadura en el Consejo Superior Geográfico del Estado, y sus comisiones.
- Representación, en el ámbito de sus competencias, cuando así se le encomiende, en los organismos o los foros estatales, comunitarios e internacionales que admitan formas de representación diferentes de las de carácter estatal, y en otros organismos técnicos y científicos especializados en las disciplinas geodésicas, cartográficas, información territorial y otras relacionadas.
- Impulsar y coordinar la generación de datos geoespaciales de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma Extremeña, conforme a estándares y criterios de interoperabilidad.
- Difundir y publicar los datos geoespaciales generados por el Centro de Información Cartográfica y Territorial, así como la coordinación de la difusión de los datos geoespaciales generados dentro del territorio extremeño.
- Promover, mantener y coordinar una Infraestructura de Datos Espaciales de Extremadura.
- Organizar, participar, llevar a cabo, dirigir y elaborar programas de investigación, de innovación y de formación científica y técnica en los ámbitos propios de su competencia, por sí solo o en colaboración con otras entidades y organismos.
- Elaborar y proponer los planes de Cartografía e Información Territorial de la Comunidad Autónoma.
- Asistir técnicamente al Consejo de Información Cartográfica y Territorial de Extremadura.

⁵⁶³ En relación con su **función** para la producción propia de información territorial, le compete al **CITEX**:

- Vuelos fotogramétricos: Escalas 1:30.000, 1:20.000, 1:5.000, 1:3.000. Años (1980-2010).
- Fondo fotogramétrico fuera de series: diferentes escalas (1940-1990).
- Cartografía topográfica: Escalas 1:10.000, 1:1.000, 1:500. Años (1980-2007).
- Cartografía territorial: Escalas 1:300.000 y 1:200.000 (2007-2010).
- Mapas Relieve: Escalas 1:650.000 y 1:900.000 (2007-2010).
- Cartografía histórica: (1550-1937).

3.4.10.4.3. Oficinas de Gestión Urbanística, Vivienda, Arquitectura y Territorio⁵⁶⁴

Las Oficinas de Gestión Urbanística, Vivienda, Arquitectura y Territorio previstas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, tienen como principal cometido la asistencia técnica a los municipios en materias de su competencia relativas a la ordenación, gestión y disciplina, urbanísticas y territoriales, así como la resolución de cuantas consultas en la materia le sean formuladas, en coordinación con la labor que desarrollen los técnicos municipales que pudieran tener los propios Ayuntamientos.

Las concretas funciones de las Oficinas de Gestión Urbanística, Vivienda, Arquitectura y Territorio, que desempeñaran en coordinación con la Dirección General competente en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, son:

- En aras de la agilidad de los expedientes los Municipios integrantes de la mancomunidad, podrán encomendar a la Oficina las funciones que son propiamente municipales, es decir, la de la de recepción de documentos, de comprobación de la integridad del expediente a remitir a la Dirección General para su posterior revisión y resolución o, si así se estima, de la emisión de un informe jurídico que, desde luego, no obsta a las funciones propias de la Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio y al Informe que en su caso se debe emitir en la misma.
- Los Municipios integrantes de la mancomunidad, podrán encomendar a la Oficina el seguimiento en el cumplimiento de plazos y documentación de los Planes Territoriales y Planes Generales, tanto de los redactados con medios propios como por terceros, en particular:
 - Estudio de la documentación de aquellos planes en tramitación o que vayan a ser iniciados, que deberán ser comunicados y facilitados por los municipios a las Oficinas.
 - Coordinación y seguimiento con reuniones periódicas con municipios, previa convocatoria y con levantamiento de acta.

-
- Ortofotografías: Resoluciones: 0.5m, 0.25, 0.1m. Años (2003-2010).
 - Modelos Digitales del Terreno: Malla 5m (2004-2010).
 - Imágenes satélites: Municipios Extremadura 0.6m 1m (2000-2007).
 - Estudios Territoriales: Ámbitos municipal, supramunicipal y regional (1980-2010).
 - Publicaciones.

⁵⁶⁴ <http://fomento.gobex.es/fomento/live/informacion-ciudadano/Urbanismo/OGU.html> Consultado 02/04/2015.

- Emisión de informes que puedan adquirir eficacia plena ante la Dirección General previa su validación por parte de ésta.
- Promoción y difusión de las actividades realizadas por las Oficinas para la Gestión Urbanística y del Territorio, Vivienda y Arquitectura.
- Interlocución con los Ayuntamientos, de los expedientes que deban ser supervisados por la Dirección General competente en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, en los plazos que a tal efecto se fijen dicha Dirección General y en particular de:
 - Planes Territoriales.
 - Planes Generales.
 - Calificaciones Urbanísticas.
 - Planes Parciales.
 - Modificaciones de planeamiento.
 - Cualquier otro instrumento de Ordenación Territorial y Urbanístico así como de su gestión que deba ser supervisado por la Dirección General competente en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio y Ordenación del Territorio.
- Colaboración, en los términos que se establezcan por la Dirección General competente en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, con los diferentes registros contemplados en la legislación urbanística. Entre otros:
 - Con el Registro Administrativo de los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico.
 - Con el Registro de Bienes y Espacios Catalogados.
 - Con el Registro de Programas de Actuación y de Agrupación Interés Urbanístico.
 - Con el Registro de Explotación del Patrimonio Público de suelo de la Comunidad Autónoma.
- Expedición de informes tanto técnicos como jurídicos que podrán adquirir plena eficacia ante la Dirección General competente en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, previa su validación por parte de ésta.
- Cuantas otras tareas que, en relación con el objeto del Convenio que celebren, les sean encomendadas.

Para el desarrollo de sus funciones se prevé la elaboración, en colaboración con el personal técnico y administrativo de la Dirección General competente en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, de **protocolos y manuales de procedimiento** que serán comunicadas a las Oficinas, a la Mancomunidad y a sus Ayuntamientos con el objetivo de lograr una mayor agilización de las funciones encomendadas.

Se dispone también, en aras a la consecución de la debida coordinación y eficacia administrativas a que, por imperativo legal, ha de atenderse en las relaciones entre personificaciones jurídico-públicas, y en consonancia con los principios de inmediatez y celeridad, el ejercicio de las funciones de la Oficina se desarrolle de acuerdo con los criterios que, en su caso, implemente la Consejería en aras a propiciar una interpretación coherente y homogénea de la normativa aplicable en todo el ámbito territorial afectado. Las labores de coordinación de la Oficina con el resto de oficinas en materia de Urbanismo corresponderán a la Dirección General competente en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, debiéndose celebrar, al menos, dos reuniones de coordinación anuales. Con ese mismo sentido y finalidad, la Oficina también se dispone que, deba proveer a las Administraciones implicadas, Mancomunidades y Consejería, de cuantos informes y datos atinentes a la realidad urbanística y territorial del ámbito geográfico sobre el que opera se estimaren necesarios para su adecuado conocimiento⁵⁶⁵.

⁵⁶⁵ Conforme a la información disponible en su página web (<http://fomento.gobex.es/fomento/live/informacion-ciudadano/Urbanismo/OGU/DatosOGUVAT.html>) consultada el día 23/01/2016, existen un total de 19 Oficinas de Gestión Urbanística, Vivienda, Arquitectura y Territorio repartidas por todo el territorio de Extremadura. En concreto son las que a continuación se relacionan con los ámbitos de actuación a los que prestan servicio:

- **Campo Arañuelo:** MANCOMUNIDAD DE CAMPO ARAÑUELO (Almaraz, Belvís de Monroy, Casatejada, Casas de Miravete, Higuera, Majadas, Mesas de Ibor, Millanes, Rosalejo, Romangordo, Saucedilla, Serrejón, Toril, Valdecañas del Tajo, Talayuela, Peraleda de la Mata, Berrocalejo, Bohonal de Ibor, El Gordo, Valdehúncar).
- **Centro:** Alange, Aljucén, Arroyo de San Serván, Calamonte, El Carrascalejo, Don Álvaro, Mirandilla, Oliva de Mérida, San Pedro de Mérida, Trujillanos, Valverde de Mérida, Villagonzalo, La Zarza.
- **Cíjara y Siberia:** MANCOMUNIDAD DE CÍJARA (Herrera del Duque, Fuenlabrada de los Montes, Valdecaballeros, Castilblanco, Helechosa de los Montes, Villarta de los Montes) y MANCOMUNIDAD DE SIBERIA (Baterno, Casas de Don Pedro, Esparragosa de Lares, Risco, Garbayuela, Garlitos, Puebla de Alcocer, Sancti-Spíritus, Siruela, Talarrubias, Tamurejo).
- **Lácara Sur:** Esparragalejo, La Garrovilla, Montijo, Barbaño, Puebla de la Calzada, Torremayor, Lobón, Guadajira, Pueblonuevo del Guadiana, Talavera la Real, Valdelacalzada, Guadiana del Caudillo, Carmonita, La Codosera, Cordobilla de Lácara, La Nava de Santiago, Puebla de Obando, La Roca de la Sierra, Albuquerque, Villar del Rey.
- **La Serena:** Esparragalejo, La Garrovilla, Montijo, Barbaño, Puebla de la Calzada, Torremayor, Lobón, Guadajira, Pueblonuevo del Guadiana, Talavera la Real, Valdelacalzada, Guadiana del

-
- Caudillo, Carmonita, La Codosera, Cordobilla de Lácara, La Nava de Santiago, Puebla de Obando, La Roca de la Sierra, Albuquerque, Villar del Rey.
- **La Vera:** Aldeanueva de la Vera, Arroyomolinos de la Vera, Collado, Cuacos de Yuste, Garganta la Olla, Gargüera, Guijo de Santa Bárbara, Jaraíz de la Vera, Jarandilla de la Vera, Losar de la Vera, Madrigal de la Vera, Pasarón de la Vera, Robledillo de la Vera, Talaveruela de la Vera, Tejada del Tiétar, Torremenga, Valverde de la Vera, Viandar de la Vera, Villanueva de la Vera.
 - **Llerena:** Casas de Reina, Berlanga, Fuente del Arco, Llerena, Llera, Puebla del Maestro, Reina, Trasierra, Ahillones, Azuaga, Granja de Torrehermosa, Higuera de Llerena, Maguilla, Malcocinado, Usagre, Valencia de las Torres, Valverde de Llerena, Villagarcía de la Torre, Campillo de Llerena, Peraleda del Zaucejo, Retamal de Llerena.
 - **Sierra de Montánchez:** Albalá, Alcuéscar, Aldea del Cano, Almoharín, Arroyomolinos, Benquerencia, Botija, Casas de Don Antonio, Montánchez, Plasenzuela, Ruanes, Salvatierra de Santiago, Santa Ana, Santa Marta de Magasca, Sierra de Fuentes, Torre de Santa María, Torremocha, Torreorgaz, Torrequemada, Valdefuentes, Valdemorales, Zarza de Montánchez.
 - **Olivenza:** Alconchel, Almendral, Barcarrota, Cheles, Higuera de Vargas, Olivenza, Táliga, Torre de Miguel Sesmero, Valverde de Leganés, Villanueva del Fresno.
 - **Riberos del Tajo:** Cañaverál, Casas de Millán, Malpartida de Plasencia, Mirabel, Pedroso de Acim, Serradilla, Torrejón el Rubio.
 - **Rio Bodión:** Alconera, Atalaya, Burguillos del Cerro, Calzadilla de los Barros, La Lapa, los Santos de Maimona, Medina de las Torres, Puebla de Sancho Pérez, Valencia del Ventoso, Valverde de Burguillos, Fuente del Maestro, La Morera, La Parra, Feria, Zafra.
 - **Rivera de Fresnedosa:** Acehúche, Cachorrilla, Casas de Don Gómez, Casillas de Coria, Ceclavín, Coria, Holguera, Pescueza, Portaje, Portezuelo, Riobos, Torrejoncillo, Zarza la Mayor.
 - **Sierra de Gata:** Acebo, Cadalso, Cilleros, Descargamaría, Eljas, Gata, Hernán-Pérez, Hoyos, Moraleja, Perales del Puerto, Robledillo de Gata, San Martín de Trevejo, Santibáñez el Alto, Torre de Don Miguel, Torrecilla de los Ángeles, Valverde del Fresno, Villamiel, Villanueva de la Sierra, Villasbuenas de Gata, Vegaviana.
 - **Sierra de San Pedro:** Carbajo, Cedillo, Herrera de Alcántara, Herreruela, Membrío, Salorino, Santiago de Alcántara, San Vicente de Alcántara, Valencia de Alcántara.
 - **Sierra Suroeste:** Higuera la Real, Jerez de los Caballeros, Oliva de la Frontera, Salvaleón, Salvatierra de los Barros, Valencia del Mombuey, Valle de Matamoros, Valle de Santa Ana, Zahínos.
 - **Tajo-Salor:** Alcántara, Aliseda, Arroyo de la Luz, Brozas, Casar de Cáceres, Garrovillas de Alconétar, Hinojal, Malpartida de Cáceres, Mata de Alcántara, Monroy, Navas del Madroño, Piedras Albas, Santiago del Campo, Talaván, Villa del Rey.
 - **Tentudia:** Bodonal de la Sierra, Bienvenida, Cabeza la Vaca, Calera de León, Fuente de Cantos, Fuentes de León, Monesterio, Montemolín, Segura de León.
 - **Valle del Jerte:** Barrado, Cabezuela del Valle, Casas del Castañar, Cabrero, El Torno, Jerte, Navaconcejo, Piornal, Rebollar, Tornavacas, Valdastillas.
 - **Vegas Altas:** Acedera, Abertura, Alcollarín, Campo Lugar, Escurial, Gargalias, Hernán-Cortés, Los Guadaperales, Medellín, Madrigalejo, Navalvillar de Pela, Palazuelo, Pizarro, Puebla de Alcollarín, Puerto de Santa Cruz, Rena, Rucas, Valdehornillos, Villamesías, Villar de Rena, Vivares, Valdivia, Entrerrios, Zurbarán, Santa Amalia.

3.4.11. Seguimiento y puesta al día de las Directrices de Ordenación del Territorio Galicia. La pionera regulación del Plan de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia.

La LOTG, entre los instrumentos de Ordenación del Territorio que regula, incluye las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, DOTG, a las que dedica su capítulo II, previendo el artículo 10.10 que, por Decreto del Consello de la Xunta de Galicia se determinará el procedimiento que regule el seguimiento y puesta al día de los objetivos y determinaciones de las Directrices de Ordenación del Territorio.

El Consello de la Xunta de Galicia, por Decreto 19/2011, de 10 de febrero, aprobó definitivamente las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia⁵⁶⁶, que tienen como finalidad básica definir un modelo territorial para Galicia que permita orientar las actuaciones sectoriales dotándolas de coherencia espacial y de las referencias necesarias para que se desarrollen de acuerdo con los objetivos generales de la política territorial de Galicia, conformando una acción de gobierno coordinada y eficaz. En el marco de la LOTG, las DOTG son el instrumento que ofrece la visión global de la ordenación territorial de Galicia y sirven como referencia para el resto de las figuras de planificación y para las actuaciones que desarrollen tanto las administraciones como los particulares. Las propias Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, en su determinación 10.1.19, establece que la Xunta de Galicia impulsará un sistema de seguimiento de la sostenibilidad territorial y de las DOTG atendiendo a las orientaciones recogidas en el informe de sostenibilidad ambiental y a las determinaciones de la memoria ambiental emitida por el órgano ambiental del procedimiento de evaluación ambiental estratégica, y con el objetivo de emprender una gestión dinámica del territorio. Este sistema de seguimiento deberá ser aprobado por Decreto del Consello de la Xunta y supondrá el marco para el establecimiento del sistema de seguimiento de todos los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo. En cumplimiento de dichos mandatos, en el año 2013 se aprueba el Decreto 176/2013, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia y de la Sostenibilidad Territorial⁵⁶⁷.

3.4.11.1. Instituto de Estudios del Territorio (CMATI)⁵⁶⁸

Conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la LOTG, a través de la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del

⁵⁶⁶ DOG núm. 36 de 22/02/2011.

⁵⁶⁷ DOG núm. 233 de 05/12/2013.

⁵⁶⁸ http://www.cmati.xunta.es/organizacion/c/Instituto_Estudios_Territorio Consultado 02/04/2015.

Litoral de Galicia, se crea el Instituto de Estudios del Territorio que se adscribe a la Consellería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. La somera previsión legal de este ente se limita a prever su creación, encomendado la determinación de su naturaleza, fines y medios a una ulterior ley reguladora.

Posteriormente a través del Decreto 244/2011, de 29 de diciembre, se aprueban los estatutos del organismo autónomo Instituto de Estudios del Territorio⁵⁶⁹, organismo autónomo que entró en funcionamiento el 7 de abril de 2012 y que fue adscrito directamente a la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras a través de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, por la disposición adicional tercera del Decreto 235/2012, de 5 de diciembre, por el que se fija la estructura orgánica de la Vicepresidencia y de las Consellerías de la Xunta de Galicia.

El Instituto de Estudios del Territorio tiene, entre sus funciones, la de prestar apoyo a la Consellería competente en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio en la realización de la evaluación continua de los instrumentos de ordenación territorial, lo que incluye el seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio que prevé el punto 10 del artículo 10 de la Ley 10/1995, de Ordenación del Territorio de Galicia.

En la práctica, y conforme se informa en su página web, las **concretas funciones** que se le encomiendan al **Instituto de Estudios del Territorio**, son las que a continuación se enumeran:

- Realizar trabajos de investigación, análisis, estudio y difusión sobre Urbanismo, Ordenación del Territorio, en particular:
 - La realización de investigaciones metodológicas, bases de datos e indicadores para el seguimiento del desarrollo territorial de Galicia, con el objetivo de alcanzar la gestión dinámica de sus paisajes.
 - La realización de análisis y diagnósticos y el planteamiento de propuestas y alternativas para la ordenación y gestión del territorio desde una perspectiva global a cara descubierta al desarrollo sostenible y la cohesión territorial de Galicia.
 - La participación en foros especializados, redes y proyectos, de carácter nacional e internacional, en materia de urbanismo, ordenación del territorio, sostenibilidad y paisaje.
 - La promoción, diseño, ejecución y seguimiento de programas o acciones y actividades formativas de concienciación para la sostenibilidad dirigidas al conjunto de la sociedad de Galicia y en sus instituciones, públicas y personales, en especial mediante la educación y formación en las materias de urbanismo, ordenación del territorio y paisaje.

⁵⁶⁹ DOG núm. 1 de 2/01/2012.

- La puesta en marcha de instrumentos para la protección, gestión y ordenación de los paisajes de Galicia, tales como los catálogos y las directrices de paisaje, los estudios de impacto e integración paisajística, los planes de acción del paisaje en áreas protegidas, incluida la elaboración de los informes de ellos derivados, así como cualquier otro que se había entendido como necesario para el cumplimiento de los puntos anteriores, en tanto no se constituya el Observatorio Gallego del Paisaje.
 - El impulso, coordinación y seguimiento de la elaboración de las iniciativas y programas de sostenibilidad local, tales como las Agendas 21 locales, así como aquellos otros proyectos de similar fin en la aplicación de las directrices y planes de ordenación de ámbito autonómico.
 - La elaboración y promoción de programas y módulos tendentes a la integración de en medio ambiente y de la sostenibilidad en el currículo educativo de las enseñanzas regladas para los efectos de su propuesta a la Administración educativa y fomento de la implantación de las Agendas 21 escolares en los centros educativos.
 - El impulso de la cooperación con todas las administración públicas con competencia en el territorio, especialmente con las administraciones locales, con el fin de promover el desarrollo de políticas comunes, debidamente coordinadas y programadas, que aseguren el cumplimiento de los fines de protección, gestión y ordenación anteriormente señalados.
- Prestar asistencia y asesoramiento a los ayuntamientos de Galicia, para la elaboración del planeamiento urbanístico y la gestión y ejecución del planeamiento, en las siguientes materias:
 - En el desarrollo, gestión y ejecución de los diferentes instrumentos de planificación con incidente sobre el territorio.
 - En el seguimiento de los efectos en medio ambiente de la aplicación o ejecución de los mismos que prevé el artículo 8 de la Ley 6/2007, del 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia.
 - Prestar apoyo a Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio, en las siguientes materias:
 - En la programación de la ordenación del territorio y del litoral.
 - En la elaboración de estrategias y programas que contribuyan a conseguir el apropiado nivel de desarrollo sustentable, el establecimiento de las

medidas necesarias para su efectiva implantación y aquellas que fomenten la participación ciudadana.

- En la realización de la evaluación continua de los instrumentos de ordenación territorial, lo que incluye el seguimiento de las directrices de ordenación del territorio que prevé el artículo 10.10 de la LOTG.
- Recopilar y tratar la información del territorio gallego, así como la producción cartográfica para las diferentes consejerías y organismos públicos de la Comunidad Autónoma de Galicia, especialmente en materia agraria y de desarrollo rural, lo que incluye, en particular:
 - Coordinación y difusión de la información geográfica y cartográfica necesaria para el desarrollo de los estudios territoriales y urbanísticos de las diferentes consejerías y organismos públicos de la comunidad autónoma, así como el apoyo técnico a la difusión y formación de actuaciones en materia de información geográfica desarrolladas por la Xunta de Galicia o en coordinación con ella.
 - Gestionar los sistemas de información corporativos vinculados al territorio a partir de las bases de datos cartográficas y espaciales existentes en la consejería y el resto de organismos de la Xunta de Galicia que así lo demanden, así como cualquiera otra información que pueda localizarse sobre el territorio y que sea susceptible de ser incorporada con su referencia geográfica para la gestión de la Infraestructura de Datos Espaciales de Galicia (IDEG) En este ámbito, se prevé prestar especial atención a la cosecha exhaustiva y al tratamiento adecuado de datos en materia de toponimia. Para eso, el Instituto de Estudios del Territorio debe ofrecer el apoyo técnico necesario a la Consejería competente en materia de toponimia y a la Comisión de Toponimia y velará especialmente por la correcta utilización de la toponimia en la producción cartográfica de la Xunta de Galicia.
 - Elaboración, mantenimiento y actualización de la información geográfica y cartográfica necesaria para el desarrollo de los estudios de la Consejería, así como la gestión de los encargos recibidos de otros departamentos u organismos de la Xunta de Galicia, o administraciones relacionadas con esta materia.
 - El archivo y el tratamiento de los datos referidos a los indicadores del territorio establecidos en los instrumentos de ordenación territorial.
 - Incentivar la innovación, adopción y desarrollo de tecnologías e infraestructuras propias en los campos de información geográficas del territorio gallego. Asimismo, aborda la planificación y desarrollo de

servicios de valor añadidura y de jóvenes sistemas y aplicaciones en materia de información geográfica para Galicia.

- Facilitar el acceso público a la información y las tecnologías geográficas para promover el conocimiento del territorio y sus valores, contribuyendo así la conservación, protección y desarrollo sostenible de Galicia.

De interés resulta, la propia estructura con que se dota al Instituto de Estudios del Territorio de Galicia, en el que en la actualidad se distinguen dos Departamentos (uno centrado en las cuestiones jurídicas y el otro en los aspectos técnicos), integrados cada uno de ellos por diferentes servicios:

- Departamento de Gestión Jurídico-Administrativa:
 - Servicio de Gestión: Al que le corresponden las funciones encomendadas al Departamento en el que alcanza al área de contratación, gestión presupuestaria y fomento, en general, prestarle asistencia así como desarrollar cualquiera otra función que, por razón de su competencia, le pueda encomendar la persona titular del Departamento lo de la Dirección del Instituto.
 - Servicio Jurídico-Administrativo: Le corresponden las funciones encomendadas al Instituto de Estudios del Territorio en el que alcanza a la prestación de la asistencia y asesoramiento a los ayuntamientos de Galicia, para la elaboración del planeamiento urbanístico y la gestión y ejecución del planeamiento.
- Departamento Técnico de Estudios:
 - Servicio de Estudios: Le corresponden las funciones encomendadas al Instituto de Estudios del Territorio en lo que alcanza al análisis, seguimiento, formación y divulgación sobre urbanismo y ordenación del territorio y, en general, la prestación de asistencia así como el desarrollo de cualesquiera otras funciones que, por razón de su competencia, le encomiende la persona titular de la dirección del Instituto o del Departamento.

Asimismo, le corresponden las funciones relativas a la colaboración para la promoción de las estrategias y programas que contribuyan a conseguir el apropiado nivel de desarrollo sustentable, y aquellas que fomenten la participación ciudadana.

- Servicio de Coordinación e Información Territorial: Le corresponden las funciones de elaboración, mantenimiento y actualización de la información geográfica y cartográfica necesaria para el desarrollo de los estudios relacionados con el territorio, así como su coordinación y difusión entre los distintos departamentos de la Xunta de Galicia. También se encargará de la gestión y desarrollo de los sistemas de información corporativos de la Junta vinculados al territorio.
- Servicio de Planificación del Paisaje: Le corresponden las funciones encomendadas al Instituto de Estudios del Territorio en el que alcanza al desarrollo de los instrumentos contemplados en la legislación vigente sobre la protección, gestión y ordenación del paisaje. Asimismo, asumirá las funciones de formación y divulgación en la materia del paisaje.

Especialmente significativa resulta la referencia contenida en relación con la necesidad de interrelación con las Universidades gallegas, indicándose al respecto que *“La consecución de estos objetivos por parte del Departamento Técnico de Estudios requerirá de una relación fluida con las Universidades gallegas, a través de diversas fórmulas de colaboración con los equipos consolidados de investigación que desarrollen sus trabajos, en algunas de las líneas estratégicas del Instituto”*.

Por último, indicar que por parte del Instituto de Estudios del Territorio de Galicia se vienen suscribiendo diferentes Convenios de colaboración con distintas entidades, entre ellas con Universidades, la Real Academia Gallega o la Federación Gallega de Municipios y Provincias⁵⁷⁰.

3.4.11.2. Comisión de Seguimiento

Mediante el Decreto 156/2012, de 12 de julio, se crea la Comisión de Seguimiento de las DOT como órgano de coordinación técnica de los Departamentos, organismos y entes de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Galicia en sus actuaciones, que será la responsable de desarrollar y adaptar el sistema de indicadores o métodos para el seguimiento que permitan conocer la evolución de las variables de sostenibilidad, aplicándolo proporcionalmente al grado de desarrollo de las DOT. Con la sesión constitutiva de esta Comisión, el 7 de agosto de 2012, en ejercicio de la función prevista en el artículo 2 del Decreto 156/2012, de 12 de julio, comenzaron

⁵⁷⁰ A través de su página web se dan publicidad a los diferentes Convenios de colaboración suscritos por el Instituto de Estudios del Territorio, lo que también se publica en el Diario Oficial de Galicia. Información consultada el día 23/01/2016, disponible en http://www.cmati.xunta.es/seccion-organizacion/c/Instituto_Estudios_Territorio?content=corporativo/Instituto_Estudios_Territorio/seccion.html&std=convenios_iet.html

los trabajos preparatorios para la determinación del procedimiento para la regulación del seguimiento y puesta al día de los objetivos y determinaciones de las Directrices de Ordenación del Territorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 10.10 de la LOTG, que se incluirá conforme a su memoria ambiental en el Plan de seguimiento de la sostenibilidad territorial de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia y, por extensión, en los instrumentos de Ordenación del Territorio y Urbanismo que la desarrollen.

Las principales funciones que conforme al artículo 2 del Decreto 156/2012, se le encomiendan a la Comisión de Seguimiento se indican la de realización de trabajos preparatorios para la determinación del procedimiento que regule el seguimiento y puesta al día de los objetivos y determinaciones de las Directrices de Ordenación Territorial, el desarrollo y adaptación del sistema de indicadores o la identificación de la contribución de las propuestas y planes estratégicos de Galicia de cara a la sostenibilidad territorial⁵⁷¹.

Poca complejidad presenta por su parte, la composición de la Comisión de Seguimiento que, regulada en el artículo 3 del Decreto 156/2012, se integra por:

- La persona titular de la Consellería competente en materia de ordenación del territorio (Presidente).
- El Director del Instituto de Estudios del Territorio (Vicepresidente).

⁵⁷¹ Las concretas **funciones** que se le atribuyen a la **Comisión de Seguimiento en Galicia**, son:

- Realizar trabajos preparatorios para la determinación del procedimiento que regule el seguimiento y puesta al día de los objetivos y determinaciones de las DOTG, que se incluirá conforme su memoria ambiental en el Plan de seguimiento de la sostenibilidad territorial de las DOTG de Galicia, y por extensión, en los instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo que la desarrollen.
- Desarrollar y adaptar el sistema de indicadores, tal y como establece el informe de sostenibilidad ambiental, que permitirán conocer la evolución de las variables de sostenibilidad para, por un parte, controlar los efectos producidos sobre dichas variables, y por otra, comprobar el cumplimiento de los objetivos generales y específicos propuestos para cada variable.
- Identificar la contribución de las propuestas y planes estratégicos de Galicia de cara a la sostenibilidad territorial.
- Proponer medidas para corregir las posibles desviaciones, así como posibles efectos no contemplados inicialmente.
- Hacer valoraciones globales y particularizadas a través de informes de la integración efectivamente conseguida.
- Fijar los criterios y las pautas de interpretación precisos para la elaboración de la memoria prevista en el artículo 11 de la LOTG.
- Establecer la composición y funcionamiento de los grupos técnicos de trabajo, a propuesta del Instituto de Estudios del Territorio.

- Cinco vocales designados por las secretarías competentes en materia de evaluación ambiental, ordenación del territorio, urbanismo, el órgano central de estadística de la Comunidad Autónoma y la Consellería competente en materia de administración local.

Además a estos miembros podrán unirse expertos o asesores cuando así lo requieran los trabajos a realizar conforme posibilita el Decreto en su artículo 7, y también se podrán crear grupos de trabajo por áreas, que podrán ser permanentes o específicos y que estarán formados por los miembros que la Comisión de Seguimiento designe al efecto (artículo 8).

En la actualidad, la Comisión de Seguimiento se encuentra en marcha y ejerciendo sus funciones en el ámbito de su competencia.

3.4.11.3. Grupos Técnicos de Trabajo

Son grupos especializados creados en el seno de la Comisión de Seguimiento bajo la denominación de “*Grupos Técnicos de Trabajo*”, en los que cada Consellería de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia o entidad pública instrumental, en su caso, con competencias en el área de que se trate, está representada.

Estos grupos se crean atendiendo a la propia estructura orgánica de la Xunta de Galicia y a las propias competencias de cada Consellería, teniendo en cuenta el ISA⁵⁷² y la memoria ambiental de las DOTG, que estructura los indicadores en bloques y subbloques que engarzan con los campos competenciales.

Cada grupo está constituido por una persona representante del órgano ambiental de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia, del órgano competente en materia de estadística, por un representante de la Consellería de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Galicia o entidad pública instrumental con competencias en la materia en la que se basen las diferentes herramientas, y por dos representantes del Instituto de Estudios del Territorio, organismo que desarrolla las labores de apoyo, análisis y coordinación técnica del trabajo en los diferentes GTT. El representante del departamento que ostente las competencias en la materia a la que se refiera el grupo de trabajo actuará como fuente y validador de los datos y de los indicadores asignados a dicho grupo.

El órgano ambiental participará en el seguimiento y podrá recabar la información y realizar las comprobaciones que considere necesarias para verificar la información que figure en el informe de sostenibilidad ambiental.

⁵⁷² Informe de Sostenibilidad Ambiental.

3.4.11.4. Plan de Seguimiento

El Decreto 176/2013, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia y de la Sostenibilidad Territorial⁵⁷³, es la norma que regula con carácter específico este instrumento previsto en la legislación de ordenación territorial gallega para el seguimiento de sus instrumentos de planificación territorial.

A grandes rasgos, su objeto es regular el procedimiento de seguimiento de los objetivos y de las determinaciones de las DOTG y el seguimiento de sus efectos sobre el medio ambiente. El Plan de Seguimiento se concibe como un sistema único para las DOTG y los instrumentos de Ordenación del Territorio y Urbanismo que las desarrollen, basado en tres herramientas: indicadores de desarrollo e implantación, un sistema de indicadores de sostenibilidad territorial y la encuesta de percepción territorial y urbanística.

El Decreto 176/2013, en suma, viene a diseñar una metodología de trabajo y un procedimiento con los distintos órganos implicados: Instituto de Estudios del Territorio, Grupos Técnicos de Trabajo y la Comisión de Seguimiento.

El **Plan de Seguimiento de las DOT** responde a las siguientes necesidades objetivas:

- Valorar los efectos de las determinaciones de las DOTG y de los restantes instrumentos de Ordenación del Territorio a lo largo del proceso de planificación en cascada.
- Valorar el grado de cumplimiento de los objetivos y determinaciones marcados por las DOTG y por los restantes instrumentos de Ordenación del Territorio.
- Conocer la percepción de la ciudadanía sobre los instrumentos de Ordenación del Territorio y/o del Urbanismo.

En síntesis, conforme señala en sus objetivos generales, el Plan de Seguimiento persigue evaluar la eficacia de los instrumentos de Ordenación el Territorio con la finalidad de “*encaminar a Galicia hacia la sociedad de la sostenibilidad*”.

Especial atención dedica el Decreto 176/2013 a la “**Metodología de Trabajo**” para la realización del Plan de Seguimiento, distinguiendo en su regulación tres cuestiones: los órganos, las herramientas y los procesos del sistema de seguimiento.

- **Órganos:**

Los órganos que intervienen en el seguimiento son los siguientes:

⁵⁷³ DOG núm. 233 de 5/12/2013. Vigente desde el 6 de diciembre de 2013.

- Órgano promotor: la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio, es el órgano promotor que deberá realizar el seguimiento de las Directrices.
- Comisión de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia: el Decreto 156/2012, de 12 de julio, por el que se crea la Comisión de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, como órgano responsable de desarrollar y adaptar el sistema de indicadores aplicándolo proporcionalmente al grado de desarrollo de las DOTG, con la finalidad última de dar cumplimiento al mandato que recoge el artículo 10.10 de la LOTG.

La Comisión de Seguimiento creada como órgano de coordinación técnica de los Departamentos, organismos y entes de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia, es la responsable última de la aprobación de los contenidos de la memoria que anualmente se eleva al Parlamento de Galicia en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 11 de la Ley 10/1995, y será la encargada de aprobar el informe de seguimiento, de carácter anual.

- Grupos Técnicos de Trabajo: Se prevé la constitución de diferentes Grupos Técnicos en el seno de la Comisión de Seguimiento, en los que cada Consellería de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Galicia o entidad pública instrumental, con competencias se encuentre representada.
- Instituto de Estudios del Territorio: el Decreto 176/2013, señala al Instituto de Estudios del Territorio como el soporte técnico para el desarrollo de las funciones de la Comisión de Seguimiento, que llevará a cabo labores de coordinación entre los Grupos de Trabajo y la Comisión, tarea incardinada en la función de prestar apoyo a la Consellería competente en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio en la realización de la evaluación continua de los instrumentos de ordenación territorial que le atribuye el Decreto 244/2011, de 29 de diciembre, por el que se aprueban los estatutos del organismo autónomo Instituto de Estudios del Territorio.

El Instituto de Estudios del Territorio formula, los Grupos Técnicos de Trabajo elaboran, consensuan y proponen a la Comisión, y ésta aprueba.

- **Herramientas:**

El Decreto 176/2013, parte de la necesidad de que para el diseño de las herramientas que hagan posible hacer dicho seguimiento, tanto de los objetivos y determinaciones de las DOT y, consecuentemente, de los instrumentos que las desarrollen, resulta necesario modelizar la realidad desde la perspectiva de los objetivos de estos instrumentos.

Entre los métodos que prevé emplear se incluye un sistema de indicadores, que deberá ser lo más objetivo posible considerando las posibilidades de los datos o fuentes. El conjunto de herramientas establecidas pretenden dar respuesta a tres cuestiones clave: ¿hacemos lo que establecimos en los instrumentos de ordenación en vigor?, ¿es eficaz para la sostenibilidad? y, finalmente, ¿cómo percibe la ciudadanía el desarrollo de estos instrumentos?

La primera identificación de herramientas posible las hizo el Informe de Sostenibilidad Ambiental, ISA, de las DOTG y fueron recogidas en la memoria ambiental a modo de mínimos que deberían ser desarrollados por el Plan de Seguimiento que se definiese.

Con el sistema de indicadores se busca poder evaluar la sostenibilidad de la planificación territorial derivada de las DOTG mediante el seguimiento de su evolución y la verificación del cumplimiento de los objetivos generales propuestos, así como de los objetivos específicos establecidos para cada una de las variables.

✓ Indicadores de desarrollo e implantación.

Su objeto es mostrar el grado de cumplimiento de las obligaciones concretas establecidas por las DOTG en lo que se refiere a los instrumentos que, según las mismas, se deben desarrollar por la Comunidad Autónoma para conseguir los objetivos estratégicos de sostenibilidad. Algunos de estos indicadores se establecen en la propia tramitación ambiental de las DOTG, entendiendo que el desarrollo de estos instrumentos supone una ordenación del territorio en clave de sostenibilidad, es decir, la planificación vertical o en cascada será la herramienta documental que dirija las actuaciones en el territorio para que estas sean la respuesta coherente con las necesidades de la sociedad.

✓ Indicadores de sostenibilidad territorial.

Para la cuestión clave, la que se cuestiona su eficacia para la sostenibilidad, se propone un sistema de indicadores bajo la denominación de «indicadores de sostenibilidad territorial». Estos deben surgir de las variables de sostenibilidad del ISA de las DOTG y del Plan de Ordenación del Litoral, POLG, recogidas en su memoria ambiental y del trabajo análisis y ensayo a realizar en el seno de los grupos técnicos de trabajo.

La función del sistema de indicadores de sostenibilidad territorial es compartida con la del propio Plan de Seguimiento, y se sustancia en la mayor objetivación posible de los efectos derivados de la planificación territorial a partir de los datos obtenidos de ellos y su extrapolación a los objetivos marcados por las DOTG y los distintos instrumentos que las desarrollan.

La definición del modelo conceptual del sistema de indicadores de sostenibilidad territorial surge, de los procesos de evaluación ambiental estratégica de las DOTG e incluso del POLG; estos indicadores de sostenibilidad territorial se agrupan en bloques definidos según los elementos clave del territorio y las variables de sostenibilidad ambiental que encuentran sus equivalencias en los objetivos específicos, que señalan las DOT, para cada uno de ellos.

Para la formulación de la propuesta del modelo conceptual del sistema de indicadores, se considera preciso incorporar la consideración de los aspectos clave para la sostenibilidad ya recogidos en los ISA de estos documentos, así como en sus documentos de referencia de los procesos de evaluación ambiental estratégica. Definidas las variables, y tras la reflexión sobre las oportunidades y riesgos que conlleva la implementación de los diferentes instrumentos de planificación territorial, se identifica una serie de efectos previsibles y se extrae una serie de aspectos clave que es necesario valorar.

Estos aspectos clave se refieren, como ejemplifica el propio Decreto 176/2013, a cuestiones tales como la calidad del suelo o su exposición a riesgos, la cohesión social o la calidad de vida de la población, la calidad del aire, del agua, el consumo energético o las necesidades de movilidad. Estos aspectos clave permitirán detectar las posibles interacciones entre las determinaciones establecidas por las DOTG y las variables de sostenibilidad. Para identificar las relaciones entre los aspectos clave y las determinaciones incluidas en las DOTG, así como para caracterizarlas, en el ISA se confrontaron todas las determinaciones con los aspectos clave susceptibles de sufrir algún efecto.

Por último, también considera los objetivos específicos de sostenibilidad para cada una de las variables o bloques del sistema. Estos objetivos, adaptándose a las características de la realidad gallega, responden a la integración de las tres líneas de acción fundamentales de la política territorial de la UE: el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad, la garantía de un acceso igualitario a las infraestructuras y al conocimiento, la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural y el desarrollo sostenible.

La definición de las relaciones entre las variables o bloques identificados para el modelo y los objetivos de sostenibilidad contemplados para cada uno de ellos concreta una parte fundamental del modelo conceptual del sistema de indicadores.

Siguiendo en la línea de la síntesis y de la conceptualización, los principios y los objetivos de sostenibilidad se organizan en dos ejes fundamentales: la eficiencia ambiental y la cohesión social, sobre los que se sustente el avance hacia un modelo territorial sostenible.

Todos los indicadores agrupados en estos bloques se prevé que posibiliten valorar los efectos de las determinaciones de las DOTG en la ordenación territorial y urbanística, y valorar la eficacia para encaminar a la comunidad hacia la *sociedad de la sostenibilidad*.

✓ Encuesta de percepción territorial y urbanística.

Establecido en el ISA de las DOTG, otro de los indicadores que se emplean es aquel capaz de reflejar la percepción de la ciudadanía sobre la calidad de vida y del medio físico que habita. A tal fin, se propone la realización de una Encuesta de Percepción Territorial y Urbanística, EPTU, cuyo objeto es incorporar a la gestión dinámica del territorio la consideración de la percepción territorial de la población acerca de la situación de la calidad de la vida en las ciudades y en el medio rural, así como la valoración acerca de las mejoras llevadas a cabo o pretendidas por los instrumentos de Ordenación del Territorio y/o de Urbanismo.

En general, las cuestiones que considera más significativas que inciden en la calidad de vida y que son dependientes de la función de la Ordenación del Territorio, los resume en los siguientes temas:

- Acceso a servicios urbanísticos y dotaciones (equipamientos y espacios libres).
- Proximidad a servicios comerciales.
- Opciones o alternativas para la movilidad obligada.
- Calidad ambiental desde el punto de vista del confort y la minimización de problemas para la salud. Esto se puede traducir en la minimización de la contaminación de cualquier tipo.

A partir de los anteriores, sintetiza la información que debe ser recogida en la Encuesta de Percepción Territorial y Urbanística, así señala:

- Servicios urbanísticos: existencia o acceso, calidad y valoración de mejoras llevadas a cabo o pretendidas.
- Dotaciones (equipamientos y espacios libres): existencia o acceso, calidad y valoración de mejoras llevadas a cabo o pretendidas.
- Opciones o alternativas para la movilidad obligada: existencia, calidad.
- Calidad ambiental: problemas identificados y valoración de mejoras llevadas a cabo o pretendidas.

- Satisfacción global en atención a los temas anteriores.
- Paisaje: satisfacción con el paisaje urbano, rural o global.

Además se prevé expresamente, que por parte de cualquiera de los órganos encargados se pueda revisar o completar las herramientas propuestas.

Esta concreta herramienta prevista en el Plan de Seguimiento de las Directrices, cuenta en la actualidad con el Proyecto Técnico aprobado en la reunión del Pleno del Consejo Gallego de Estadística celebrada el día 12 de diciembre de 2014⁵⁷⁴, sobre los “Indicadores de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio”⁵⁷⁵.

El Anexo I del citado Informe, recoge los indicadores, medidas y ámbito de implementación de los mismos. Los concretos indicadores previstos son, conforme al referido instrumento y la información facilitada en la página web identificada, los siguientes:

INDICADORES DE SEGUIMIENTO DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (GALICIA)	
OCUPACIÓN DEL TERRITORIO	Porcentaje de superficie ocupada por usos de dinámica natural.
	Porcentaje de superficie ocupada por usos de dinámica natural en el POL
	Porcentaje de superficie ocupada según su uso
	Porcentaje de superficie ocupada según su uso en el POL
	Viviendas familiares
	Viviendas familiares en el POL
	Porcentaje de superficie de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable respecto a la superficie de suelo urbano consolidado y de núcleo rural
	Índice de saturación en el POL
PAISAJE	Superficie de los ámbitos territoriales de los catálogos de paisaje elaborados.
	Superficie delimitada en Unidades de paisaje.
	Número de Estudios de impacto e integración paisajística realizados.
PATRIMONIO NATURAL	Artificialización del territorio según categoría.
	Índice de artificialización del territorio.
	Superficie terrestre de espacios protegidos según categoría.
	Superficie de los espacios naturales con instrumentos de planificación.
	Superficie de los espacios naturales con instrumentos de planificación en el POL.
PATRIMONIO	Superficie de interés para la conservación en corredores del POL.
PATRIMONIO	Numero de Bienes de Interés Cultural (BIC) según declaración.

⁵⁷⁴ Información obtenida de la página web del Instituto Galego de Estadística (http://www.ige.eu/web/mostrar_actividade_estadistica.jsp?idioma=es&codigo=0101001001) Consultado 01/01/2016.

⁵⁷⁵ Disponible en <http://www.ige.eu/estatico/pdfs/s3/proxectosTecnicos/11-102IndicadoresSeguimientoDirectricesOrdenacionTerritorio.pdf>. Consultado 01/01/2016.

CULTURAL	
SOCIEDAD ECONOMÍA	Variación relativa de la población.
	Variación relativa de la población en el POL.
	Densidad de población.
	Densidad de población en el POL
	Renta bruta disponible del hogar
	Renta bruta disponible del hogar en el POL
	Autocontención laboral y tasa de permanencia
	Autocontención laboral y tasa de permanencia en el POL
	Autosuficiencia en el empleo
	Autosuficiencia en el empleo y ratio de cobertura de las demandas en el POL
	Ratio de cobertura de las demandas
	Unidades de ganado por especie
	Unidades de ganado por especie en el POL
	Unidades ganaderas (UG) de bovino, ovino, caprino y equino con respecto a la superficie de cultivos, prados y pastizales
Unidades ganaderas (UG) de bovino, ovino, caprino y equino con respecto a la superficie de cultivos, prados y pastizales en el POL	
METABOLISMO	Calidad del agua en las zonas de baño
	Calidad del agua en las zonas de baño en el POL
	Dotación de puntos limpios
	Dotación de puntos limpios en el POL
	Emisiones de gases de efecto invernadero
MOVILIDAD	Personas que se desplazan habitualmente según el modo de transporte
	Personas que se desplazan habitualmente según modo de transporte en el POL
	Porcentaje de personas que no se desplazan habitualmente
	Porcentaje de personas que no se desplazan habitualmente en el POL

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe de Indicadores de Seguimiento de Ordenación del Territorio del Pleno del Consejo Gallego de Estadística.

- Procedimiento del seguimiento.

El Decreto 176/2013, regula pormenorizadamente el procedimiento de seguimiento que debe seguirse, a tal fin diseña una metodología de trabajo compuesta por tres fases en la que se concretan las distintas funciones de los órganos implicados. El flujo del trabajo a realizar consiste en:

- El Instituto de Estudios del Territorio formula las propuestas y coordina los GTT.
- Los Grupos Técnicos de Trabajo analizan, consensuan y validan las propuestas.
- La Comisión de Seguimiento aprueba el informe de seguimiento.

Los trámites concretos de cada una de las diferentes fases es el que se detalla a continuación:

Primera fase:

El Instituto de Estudios del Territorio formula las propuestas para las herramientas a emplear (indicadores y encuesta) en el Plan de Seguimiento.

El punto de partida de la elaboración de las propuestas es el Plan de Seguimiento de la memoria ambiental del procedimiento de evaluación ambiental estratégica de las DOTG y el indicado en su ISA.

Para la formulación de dichas propuestas deben seguirse los siguientes criterios:

▪ **Criterios en relación a los indicadores:**

Los indicadores propuestos deben cumplir una serie de características básicas, que son detalladas:

1. Estarán relacionados con los objetivos de manera que presenten la evolución de la aplicación de las DOTG hacia las intenciones declaradas.
2. Serán fácilmente medibles y susceptibles de analizar en series temporales.
3. Reflejarán la evolución temporal, de forma que puede no analizarse para prever o corregir tendencias negativas.
4. Su número será suficientemente reducido, con el objetivo de ser fácilmente comprensible por todos los agentes implicados.
5. Estarán fácilmente disponibles.
6. Cada indicador debe mostrar un aspecto concreto del desarrollo en alguna de sus dimensiones y permitir sacar conclusiones sobre la realidad parcial que describe. De la misma forma, un conjunto de indicadores, como agregado de realidades parciales que coinciden en el tiempo, tendrá un potencial relevante para el análisis estructural, como suma de descripciones parciales, ya que supone la obtención de información relevante desde perspectivas distintas.
7. Los resultados de los distintos indicadores deberán facilitar una lectura en términos de tendencia sobre los aspectos clave de la sostenibilidad, con el objetivo, en su caso, de poder diseñar medidas que permitan reconducir aquellas que no sean coherentes con los objetivos estratégicos de las DOTG y los instrumentos de Ordenación del Territorio y Urbanismo que las desarrollen.

▪ **Criterios en relación a la encuesta:**

En lo que se refiere a la encuesta de percepción territorial, EPTU, y urbanística, ésta deberá, según recoge el ISA de las DOTG, permitir conocer la valoración de cuestiones territoriales y urbanísticas como la satisfacción general de la ciudadanía y de la vecindad con los niveles de calidad de vida conseguidos en relación a la ordenación territorial; las posibilidades de mejora estructural y puntual; las mejoras percibidas de la acción de las distintas administraciones sobre el territorio en desarrollo de las determinaciones de las DOTG; la calidad de espacios públicos, de los servicios y la idoneidad de su dimensión y la satisfacción con el paisaje urbano, rural o global.

El proceso de diseño de la EPTU parte de dos encuestas, ya existentes, en el plan estadístico del órgano con competencias en materia de estadística, que mantienen relación con los objetivos expuestos; se trata de dos cuestionarios empleados por el Instituto Gallego de Estadística relativos a la encuesta de condiciones de vida de las familias y a la encuesta social: hogares y medio ambiente. En colaboración con el órgano con competencias en materia de estadística se propondrá una serie de modificaciones a éstos capaces de dar respuesta a los objetivos de la EPTU.

Segunda fase:

Culminada la primera fase, está previsto que dar traslado de las propuestas a cada Departamento para su conocimiento y análisis, procediéndose a continuación a convocar al Grupo Técnico de Trabajo correspondiente.

Reunido el GTT, estudia la propuesta y formula la correspondiente conclusión, que puede ser su validación o modificación e incluirá la evaluación de los resultados y, en su caso, las posibles medidas de respuesta a éstos. De esta reunión se levantará un acta.

De esta forma, el sistema de indicadores se irá actualizando a lo largo del tiempo de estudio, en función de mejores fuentes de información o conocimientos técnicos implementados.

A la vista de la propuesta de los GTT, el IET redactará un informe de seguimiento que se elevará a la Comisión de Seguimiento.

Tercera fase:

La Comisión de Seguimiento se reunirá y aprobará el informe de seguimiento.

Además, la norma recoge un conjunto de reglas con la intención de actualizar y adecuar el procedimiento a las reales y cambiantes necesidades, así señala:

- El conjunto de herramientas que se definan en la primera anualidad de evaluación será una primera propuesta que se deberá ir completando y modificando en atención a los resultados, a las tendencias mostradas, a los datos de los que se disponga o a los posibles nuevos objetivos, más concretos, a conseguir.
- Por ello, el sistema de seguimiento se actualizará periódicamente en función de las actualizaciones de los datos que sirven de base a la formulación de los indicadores (IDI/IST) o a la encuesta de percepción territorial y urbanística.
- El seguimiento de los resultados de estas herramientas podrá señalar desviaciones no previstas respecto de los objetivos y los posibles efectos, que hagan preciso implementar medidas correctoras para reconducir hacia una mayor sostenibilidad determinadas dinámicas en el territorio.
- En este caso, se elaborarán propuestas de corrección de las tendencias negativas, que evaluarán los grupos de trabajo y que la Comisión de Seguimiento recomendará incorporar en las actuaciones de las administraciones públicas, con el objeto de servir de apoyo para el establecimiento de estrategias de desarrollo acordes a los parámetros de sostenibilidad.
- Tanto la definición de las herramientas como sus resultados o las recomendaciones que, en su caso, se formulen, formarán parte del informe periódico de seguimiento.

3.4.11.5. Informe de Seguimiento, de carácter anual aprobado por la Comisión de Seguimiento y elaborado por el IET

El artículo 11 de la LOTG, regula lo que viene a denominar “Control” de las Directrices de Ordenación del Territorio, a tal fin señala que la Xunta de Galicia, una vez al año, presentará al Parlamento una memoria en la que se plasmará el estado en que se encuentran las Directrices de Ordenación del Territorio.

Precisamente el objeto del Plan de Seguimiento es, una vez aplicada la metodología de trabajo que prevé y llevado a cabo el procedimiento, que con los resultados alcanzados por parte del Instituto de Estudios del Territorio la elaboración de un Informe de Seguimiento, de carácter anual, que será aprobado por la Comisión de Seguimiento. Este Informe fundamentará la Memoria que, conforme al citado artículo 11 de la LOTG, se debe remitir anualmente al Parlamento.

El Informe de Seguimiento es objeto de desarrollo en el Anexo “Plan de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia y de la Sostenibilidad Territorial” del Decreto 176/2013. Concretamente el apartado 4 del

mismo, “*Informe de Seguimiento*”, detalla el conjunto de trámites que su redacción requiere, distinguiendo entre formalización del seguimiento, estructura y contenido del informe y publicidad.

➤ **Formalización del seguimiento.**

Se destaca, como uno de los cometidos más importantes de la investigación en materia de sostenibilidad, la distribución del conocimiento en esta materia a la sociedad, mediante la comunicación entre personas expertas, políticos/as y el público en general.

Para ello se considera preciso plasmar los trabajos realizados por la Comisión de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia en un soporte documental que permita conocer, e incluso evaluar, los progresos hacia una sociedad más sustentable en el marco temporal del estudio, de una forma transparente, con una vocación de difusión de conocimiento y participación ciudadana en todas sus facetas, sociales, científicas y políticas.

A los efectos anteriores, y sobre la base de los resultados obtenidos, el IET elaborará un informe de seguimiento, de carácter anual, que será aprobado por la Comisión de Seguimiento. Este informe será el que fundamente la memoria que se debe remitir anualmente al Parlamento según el artículo 11 de la LOTG.

El informe tiene por objeto dar a conocer periódicamente información contrastada y relevante, relativa a la situación en materia de desarrollo sostenible, que permita hacer una prospectiva y, así, poder mantener o corregir el rumbo de las políticas y actuaciones en la Comunidad Autónoma de acuerdo con los objetivos formulados en las DOTG. A su vez, el informe pretende objetivar los progresos hacia un desarrollo sostenible, utilizando los mejores indicadores posibles, así como las herramientas que mejor muestren la percepción que la ciudadanía tiene de esta evolución, como puede ser la encuesta de percepción territorial y urbanística.

El Decreto 176/2013, prevé que todo el conocimiento obtenido se ponga a disposición tanto de los responsables en las tomas de decisión, como para las propuestas de técnicos, expertos e investigadores, así como para conocimiento de la sociedad.

➤ **Estructura y contenido del informe.**

El informe contendrá la información precisa del desarrollo del Plan de Seguimiento de la sostenibilidad territorial en lo que se refiere al resultado de las herramientas que lo constituyen, así como la memoria del trabajo desarrollado por los órganos implicados (Comisión de Seguimiento, Grupos Técnicos de Trabajo y el Instituto de Estudios del Territorio).

También se prevé que incluya una evaluación del conjunto de los indicadores analizados y sus interacciones, debiendo proporcionar una visión integradora de los indicadores analizados y capaces de ofrecer una comprensión global del estado en que se encuentran los aspectos socioeconómicos y ambientales, apuntando una reflexión sobre las tendencias y perspectivas de futuro en torno al modelo de desarrollo.

El informe dará a conocer los resultados de las herramientas empleadas en el Plan de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia y de la Sostenibilidad Territorial, de forma pormenorizada; la definición y valores obtenidos de los diferentes indicadores estructurados en función de las diferentes estrategias u objetivos clave formulados en las DOTG y que recogen los grandes marcos estratégicos y normativos en materia de sostenibilidad vigentes en la UE y en España.

Debe contener también un análisis detallado del total de indicadores estudiados y organizados en siete bloques, conforme a los siguientes:

- Patrimonio natural,
- Ocupación del territorio,
- Sociedad y economía,
- Patrimonio cultural,
- Movilidad,
- Metabolismo
- Paisaje.

Cada uno de los indicadores se formalizará en una ficha individualizada que incluirá los aspectos necesarios para una correcta definición y congruencia con el alcance y escala de aproximación. Asimismo, el informe contendrá un capítulo específico relativo a la percepción de la ciudadanía sobre la situación de las variables de sostenibilidad a partir de la encuesta de percepción territorial y urbanística.

Por último, el informe aportará un diagnóstico de la situación de partida, que recoja las características más destacables del territorio de estudio, la metodología empleada, los resultados obtenidos de los indicadores formulados y de la encuesta de percepción territorial y urbanística, así como una valoración de todos ellos, teniendo en cuenta la relevancia de los mismos y la información aportada por la interacción entre diferentes variables.

➤ **Publicidad.**

Especial atención se dedica a la publicidad del Plan de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia y de la Sostenibilidad Territorial. Con dicho fin, se parte de la premisa de la necesidad de poner a disposición de la ciudadanía, como destinatario último, todos los datos relativos al desarrollo sostenible de Galicia, y que éste sea el mecanismo primario de interlocución permanente en el

diálogo y punto de encuentro de diferentes informaciones y conocimientos que se vayan generando entorno a la sostenibilidad territorial.

Con este objetivo, se indica que deberá ponerse a disposición una plataforma de gestión del plan como punto de acceso en la red en la que se vuelque toda la información generada como consecuencia del seguimiento de desarrollo de las DOTG, un acceso para consulta, difusión e investigación de los resultados generados por el modelo de seguimiento de la sostenibilidad territorial.

La plataforma permitirá la gestión y cálculo de la mayoría de los indicadores mediante la conexión y actualización automática de las fuentes de datos, así como el análisis y tratamiento de los datos e incluirá un visor geográfico para análisis geoespaciales en cualquier formato, ya sean mapas, tablas o gráficos. También, se indica que se procederá a la divulgación del informe de manera que facilite una consulta estructurada y global de los resultados obtenidos.

3.4.11.6. Memoria para el Parlamento

Por último, se señala expresamente que una vez entre en vigor, el Decreto por el que se regula el procedimiento de seguimiento de los objetivos y determinaciones de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, y con carácter anual, se remitirá al Parlamento la memoria contemplada en el artículo 11 de la LOTG. Esta memoria será elaborada por el Instituto de Estudios del Territorio que, antes de su remisión al Parlamento, le dará cuenta a la Comisión de Seguimiento de las DOTG creada por el Decreto 156/2012, de 12 de julio⁵⁷⁶.

Se basará en el informe de seguimiento e incluirá la relación, definición y resultados de los sistemas de indicadores y de las demás herramientas empleadas en el Plan de Seguimiento de las Directrices de ordenación del territorio de Galicia y de la sostenibilidad territorial de Galicia.

Además, contendrá una introducción o referencia a los antecedentes, objetivos y metodología, y un epígrafe final que condensará, de forma resumida, las conclusiones extraíbles de los resultados obtenidos, así como de los procesos de trabajo y los resultados obtenidos, así como de los procesos de trabajo y los de divulgación implementados.

3.4.12. Previsiones para la implantación y seguimiento de la planificación territorial en La Rioja

⁵⁷⁶ DOG núm. 141 de 24/07/2012.

3.4.12.1 Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja

La Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, COTUR⁵⁷⁷, es uno de los órganos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja con competencia en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo en esta comunidad, conforme dispone el artículo 6.1.e) de la LOTUR.

Se trata de un órgano colegiado, adscrito a la Dirección General de Urbanismo y Vivienda, cuyo régimen jurídico se contiene en el Decreto 84/2015, de 4 de septiembre, por el que se regulan las competencias, funcionamiento y composición del Pleno y de la Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja^{578 579}.

La COTUR, se encuentra integrada por distintos órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como también representantes de la Administración Local riojana, y de la Administración General del Estado y de distintos sectores profesionales y socioeconómicos riojanos. En concreto, el Decreto 84/2015 distingue en su regulación la composición del Pleno (artículo 4) y la de la Comisión Permanente (artículo 5)⁵⁸⁰.

⁵⁷⁷ <https://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=448569> Consultado 03/01/2016.

⁵⁷⁸ BOR núm. 116 de 9/09/2015.

⁵⁷⁹ Hasta la promulgación del Decreto 84/2015, era el Decreto 126/2003, de 19 de diciembre, la norma que venía regulando el funcionamiento y composición de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

⁵⁸⁰ **Composición del Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja:**

- Presidente: El Director General de Urbanismo y Vivienda.
- Vicepresidente: El Director General de Política Local.
- Vocales:
 - Un representante de las Consejerías de Fomento y Política Territorial; Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente; Desarrollo Económico e Innovación y Administraciones Públicas y Hacienda.
 - El Director General de Cultura y Turismo.
 - Un representante de la Demarcación de Carreteras del Estado, propuesto por el Delegado del Gobierno de La Rioja.
 - La Alcaldesa de la ciudad de Logroño.
 - Dos representantes de la Administración Local, que serán Alcaldes designados por el titular de la Consejería de Fomento y Política Territorial.

En relación con las competencias de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, en su regulación también se distinguen las encomendadas al Pleno y aquellas cuya encomienda recae sobre la Comisión Permanente. Al Pleno le competente aquellas atribuidas por la LOTUR y además, conocer e informar de cantos

-
- Hasta nueve vocales, designados por el titular de la Consejería de Fomento y Política Territorial, entre personas físicas o jurídicas de reconocida competencia en materia urbanística y de ordenación del territorio, o que ostenten representación de entidades, asociaciones y organismos riojanos.
 - Vocales con voz y sin voto:
 - La Ponencia.
 - El Secretario, que será un funcionario del Servicio de Urbanismo perteneciente a los Grupos A1 o A2.
 - El Jefe de Servicio de Urbanismo.
 - Un Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
 - **Composición de la Comisión Permanente de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja:**
 - Presidente: Director General de Urbanismo y Vivienda.
 - Vicepresidente: Director General de Política Territorial.
 - Vocales con voz y voto:
 - Un funcionario perteneciente al Grupo A1 o A2, de las Consejerías de Fomento y Política Territorial; Agricultura, Ganadería y Medio; Desarrollo Económico e Innovación y Administraciones Públicas y Hacienda.
 - Un funcionario perteneciente al Grupo A1 o A2 adscrito al departamento con competencias en materia de conservación del patrimonio histórico y artístico.
 - Un representante de la Demarcación de Carreteras del Estado propuesto por el Delegado del Gobierno en La Rioja.
 - Hasta cuatro vocales de reconocida competencia en materia urbanística y ordenación del territorio, o que ostenten representación de entidades, asociaciones y organismos riojanos designados por el titular de la Consejería de Fomento y Política Territorial.
 - Vocales con voz y sin voto:
 - La Ponencia de la Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que será la del Pleno.
 - El Secretario, que será también el del Pleno.
 - El Jefe de Servicio de Urbanismo.
 - Un Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

asuntos relacionados con la ordenación del territorio o materias urbanísticas le sean sometidas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, Consejero o Director General competente en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Por su parte, son competencia de la Comisión Permanente, la resolución de las autorizaciones previas favorables de los expedientes tramitados de acuerdo con la LOTUR, siempre que exista unanimidad entre los miembros presentes en la Comisión así como aquellas otras que de manera específica le atribuye el Decreto 84/2015.

A través de la página web de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, existen diferentes enlaces en los que se puede acceder al contenido de todas las Sesiones celebradas por el Pleno de la Comisión, desde su creación en el año 2006 hasta el año 2015⁵⁸¹. Igualmente se encuentran publicados los acuerdos de la Comisión desde el año 2009 y de manera actualizada⁵⁸².

3.4.12.2. Informe de aplicación de las Directrices

Conforme al artículo 21 de la LOTUR, una vez aprobada la Estrategia Territorial de La Rioja, ETR, la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio dirigirá al Consejo de Gobierno cada cinco años un informe sobre su aplicación, el grado de cumplimiento de sus previsiones y su vigencia, proponiendo, en caso de considerarlo necesario, su modificación.

Encontrándose por el momento, la Estrategia de Ordenación del Territorio de La Rioja en tramitación, habrá que esperar hasta el momento de su aprobación para conocer la entidad del referido Informe de aplicación.

3.4.12.3. Indicadores de seguimiento

Entre las determinaciones que conforme al artículo 19.2.k) de la LOTUR debe contener la Estrategia Territorial de La Rioja se contiene la “*propuesta de indicadores para el seguimiento de la evolución territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”.

En idéntico sentido al indicado para el Informe de aplicación de las Directrices, no será hasta el momento de aprobación de la Estrategia Territorial de La Rioja cuando

⁵⁸¹ Por la fecha de consulta (23/01/2016), la información se encuentra actualizada puesto que en la referida fecha ya se encuentra la última sesión celebrada por la Comisión, la Sesión 2015/07 de 18 de diciembre de 2015.

⁵⁸² Consultado el día 23/01/2016 se encuentran disponibles diferentes acuerdos adoptados con fecha 15 de enero de 2016 y publicados en el Boletín Oficial de La Rioja nº 5 de idéntica fecha.

se conozcan los indicadores que la misma establezca para el análisis y evolución de su seguimiento en el territorio^{583 584}.

3.4.12.4. Otros instrumentos con incidencia en la gestión territorial en la comunidad de La Rioja

3.4.12.4.1. Infraestructura de Datos Espaciales de La Rioja

Desde el año 1990, por parte la comunidad de La Rioja se viene empleando la tecnología SIG para la gestión de su territorio, en la actualidad ese servicio se viene prestando a través del portal de IDERioja,⁵⁸⁵ que cuenta con diferentes servicios, como:

- Cartografía temática.
- Callejero.
- Ortofotos.
- Fotogramas aéreos.
- Base topográfica armonizada.
- Recopilación de nombres geográficos para el estudio y elaboración del nomenclátor geográfico de La Rioja.
- Banco de datos de la biodiversidad.

Además, también presta un servicio de visualizadores municipales, que posibilita consultar la información municipal junto con la proveniente de otros servicios

⁵⁸³ No se dispone, al menos de estudios previos como en otras Comunidades Autónomas, que hubiesen posibilitado siquiera con carácter indicativo conocer la situación de esta Comunidad en la materia tratada.

⁵⁸⁴ Además de los instrumentos analizados, existen otros que, si bien desde una vertiente más netamente urbanística, merecen siquiera ser citados en la medida en que contribuyen a la adecuación del planeamiento general a los instrumentos de planificación territorial. Son dos:

- Documento de recomendaciones técnicas para la interpretación y aplicación de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja y otras normativas sectoriales con incidencia en la materia, para coordinar y agilizar el procedimiento de redacción y aprobación del planeamiento urbanístico. (El citado documento se encuentra disponible para el público acceso en la siguiente dirección <https://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=883204>). Consultado 23/01/2016.
- Sistema de Información Urbanística (SIU): Se trata de un visualizador que permite la consulta de los planeamientos urbanísticos de los municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como las diferentes modificaciones y desarrollo de cada planeamiento. El visualizador se encuentra disponible a través del siguiente enlace: <https://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=445700> . Consultado 23/01/2016.

⁵⁸⁵ <https://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=455766>. Consultado 23/01/2016.

nacionales, de tal forma que el visualizador para cada municipio integra toda la información del mismo, en concreto el visualizador posibilita acceder a: Catastro, SIGPAC, Cartociudad, Cartografía Municipal y Ortofoto.

3.4.12.4.3. Foros de debate sobre el territorio “Territorio 21”

Recogidos en la publicación del Gobierno de La Rioja “*Política Territorial en La Rioja 2003/2006. Actuaciones en política territorial*”⁵⁸⁶, los foros de debate sobre el territorio, “*Territorios 21*” se perfila como el instrumento para el punto de encuentro entre los diferentes actores del urbanismo para construir y consensar el futuro del territorio y establecer las bases para responder a los retos de las pequeñas y medianas ciudades-región.

Los **objetivos** que en su inicio se propone este foro de encuentro, son:

- Generar un debate en torno al desarrollo de las ciudades-región de pequeño y mediano tamaño y de los territorios en el contexto de la globalización.
- Propiciar la difusión de una nueva cultura del territorio.
- Contribuir a concienciar a los actores que intervienen en el urbanismo y en la ordenación territorial de la necesidad de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible de los territorios.
- Intercambiar experiencias entre diferentes ciudades y territorios en Europa.
- Difundir la política territorial que se está desarrollando en La Rioja.
- Sensibilizar a los ciudadanos de la importancia del desarrollo sostenible y equilibrado del territorio de La Rioja.
- Aumentar la autoestima y el respeto hacia el propio paisaje y territorio.
- Convertir a La Rioja en referente y ejemplo vivo de las “ciudades-región” de pequeño y mediano tamaño y punto de encuentro y debate.

La primera edición tuvo lugar los días 8 y 9 de noviembre de 2004 y los datos de la última edición de que se disponen son del año 2010, en el que se celebró el IV Foro Internacional de Urbanismo de Ciudades Región de Pequeño y Mediano Tamaño “*Territorios 21*”⁵⁸⁷.

3.4.13. Referencias a las previsiones (derogadas) para la implantación de la planificación territorial en la comunidad de Madrid

⁵⁸⁶ Disponible en https://www.larioja.org/npRioja/cache/documents/455088_ordenacion_del_territorio.pdf. Consultado el 23/01/2016.

⁵⁸⁷ Información publicada en “Rioja 2”. Disponible en (http://www.rioja2.com/n-70597-2-Foro_Territorios_21_vuelve_Rioja). Información consultada el día 23/01/2016.

La carencia aún de instrumentos de planificación territorial en la Comunidad de Madrid lleva a que resulte ambicioso plantearse la existencia de instrumentos de gestión cuya finalidad fundamental viene determinada por analizar y evaluar el alcance de los previos instrumentos aprobados.

Pese a lo anterior, la LPTSUM que vino a desarrollar la competencia de esta comunidad en Ordenación del Territorio establecía dos instrumentos, la Comisión de Concertación de la Acción Territorial y el Consejo de Política Territorial, para facilitar o fomentar la concertación interadministrativa en materia de ordenación territorial e impulsar esta materia en la comunidad. El transcurso de los años, lleva sin embargo a que desde el año 2010, dichos órganos sean inexistentes por haber sido objeto de una expresa derogación legal. Pese a lo cual, se analizan de manera resumida, dentro de su marco legal.

3.4.13.1. Comisión de Concertación de la Acción Territorial

La Comisión de Concertación de la Acción Territorial, se regulaba en los artículos 7 a 9 de la Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de Madrid, LPTSUM. En la actualidad y desde la entrada en vigor de la Disposición Derogatoria Única, letra h) de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, los tres preceptos han sido derogados.

Como cuestiones más destacables de la regulación de este instrumento, destacaban:

- La Comisión de Concertación de la acción territorial era el órgano regional permanente, de carácter deliberante y consultivo, para asegurar la colaboración y la concertación en la gestión de los intereses públicos con relevancia territorial entre la Comunidad de Madrid y los Municipios, y, en particular, la resolución acordada de cuantas diferencias y conflictos se susciten con ocasión de la gestión de las actividades de ordenación territorial y urbanística.
- La emisión de los dictámenes por la Comisión se produciría siempre a instancia de parte, dejando siempre a salvo la autonomía y las competencias de las Administraciones en ella representadas.

La Comisión debía dictaminar, específicamente, en los siguientes supuestos:

- Cuando en la aprobación o ejecución de cualquier instrumento de ordenación del territorio que no tenga rango de ley se diesen discrepancias entre la Comunidad de Madrid y el o los Municipios

afectados sobre la concurrencia y los términos del interés regional, y fuese solicitado formalmente por los mismos.

- Cuando en cualquiera de los instrumentos de ordenación o en su ejecución se formalizasen discrepancias entre la Comunidad de Madrid y el o los Municipios afectados y se solicite formalmente por los mismos.
- Cuando en los instrumentos de planeamiento o de gestión y ejecución urbanística surjan conflictos entre dos o más municipios o entre algún municipio y la Comunidad Autónoma de Madrid por motivo distinto del previsto en la letra a) y al menos uno de ellos solicitase formalmente que la cuestión sea tratada en la Comisión.

Además, en su regulación se señalaba el carácter preceptivo y vinculante el dictamen de la Comisión de Concertación de la Acción Territorial en determinados supuestos en relación con los Proyectos de Alcance Regional.

En relación con la composición de la Comisión de Concertación de la Acción Territorial estaba integrada, bajo la Presidencia del Consejero competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, por un número igual de representantes de la Comunidad de Madrid y de los Municipios.

3.4.13.2. Consejo de Política Territorial

Previsto inicialmente en la legislación madrileña de ordenación territorial, en la actualidad y a través de la Disposición Derogatoria Única, letra h) de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, este artículo quedo derogado y en consecuencia este órgano suprimido.

Como mera referencia informativa, se alude someramente a las características del Consejo de Política Territorial de la Comunidad de Madrid.

El Consejo de Política Territorial es definido por el derogado artículo 11 de la LPTSUM, como el órgano regional, de carácter informativo y deliberante, para el cumplimiento de las funciones que el artículo anterior asigna a la concertación social, cuya función es conocer, en todo caso, de cuantos estudios, programas, directrices, estrategias o, en general, líneas de actuación establezcan las Administraciones públicas de la Comunidad de Madrid y los Municipios en las materias de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y, en general, racional utilización de los recursos naturales.

Su intervención se producía a iniciativa de la Consejería competente en y se manifiesta siempre en documentos de análisis de aquellas cuestiones que fueran sometidas a su consideración, pudiendo contener propuestas no vinculantes a las Administraciones públicas.

En relación con la organización y funcionamiento del Consejo de Política Territorial, el artículo 12 LPTSUM, señalaba:

“1. El Consejo de Política Territorial estará compuesto, bajo la presidencia del Consejero competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo por representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma; los Municipios; las organizaciones empresariales y sindicales; las Universidades; las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses profesionales y económicos; las asociaciones de vecinos y consumidores; las asociaciones para la defensa de valores y bienes relacionados con la protección de la naturaleza, el medio ambiente natural y urbano y el patrimonio histórico; y las organizaciones no gubernamentales cuya actividad se relacione con la política territorial; así como por personas del mundo académico, cultural y profesional de relevante prestigio en la materia.

2. Reglamentariamente se determinará la composición, la organización y el funcionamiento del Consejo de Política Territorial, que deberá reunirse al menos una vez cada seis meses”.

3.4.14. La reciente regulación de los mecanismos de seguimiento e implantación de la planificación territorial en la Región de Murcia

3.4.14.1. La Comisión de Coordinación de Política Territorial

El artículo 15 de la LOTUM, regula en su artículo 18 la Comisión de Coordinación de Política Territorial, como órgano al que a nivel regional, y al margen de otras funciones, se le encomienda el seguimiento de los instrumentos de ordenación territorial en esta Comunidad.

La Comisión de Coordinación de Política Territorial se instituye como el órgano regional, de carácter consultivo, que asegura la colaboración y coordinación interadministrativa en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, para asegurar la participación en la elaboración y el seguimiento de los instrumentos de ordenación territorial.

Conforme dispone la LOTUM en el artículo 15.2, la Comisión de Coordinación de Política Territorial, presidida o copresidida por el Consejero o Consejeros que ostenten las competencias en Ordenación del Territorio y Urbanismo, estará integrado por representantes de todas las Consejerías, de la Federación de Municipios de la Región de Murcia y de la Administración del Estado.

Las concretas funciones que se le encomienda por el propio texto legal a la Comisión de Coordinación de la Política Territorial, son las indicadas en el artículo 15.3

LOTUM, entre las que cabe destacar su labor de informe en la revisión del planeamiento general así como los planes y actuaciones con incidencia territorial, instrumentos estratégicos de ordenación territorial y del litoral, o su participación en la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial⁵⁸⁸.

Además, se prevé que, para el ejercicio de sus competencias, podrá constituirse una Comisión técnica que elabore las ponencias de la Comisión.

3.4.14.2. El Consejo Asesor de Política Territorial

El Consejo Asesor de Política Territorial es el órgano regional de carácter participativo y deliberante cuya finalidad es el logro de la concertación en materia de ordenación del territorio, ordenación del litoral y urbanística.

Previsto en la LOTUM, y regulado en el artículo 16 de dicho texto legal, se dispone en dicho precepto que le compete a este órgano, conocer de los estudios, programas, planes, directrices y, en general, las líneas de actuación que establezcan las Administraciones públicas en materia de política territorial y que sean sometidas a su consideración para la formulación de propuestas o informes.

Su composición, que se regulará mediante decreto, debe asegurar la participación de las Administraciones públicas, agentes empresariales y profesionales y expertos de relevante prestigio en la materia.

Hasta el momento, y dado el carácter reciente de la ley murciana, no existe desarrollo reglamentario del Consejo Asesor de Política Territorial.

3.4.14.3. Sistema Territorial de Referencia

⁵⁸⁸ El listado de concretas **funciones** que se encomienda a la **Comisión de Coordinación de la Política Territorial**, es el siguiente:

- Informar la revisión del planeamiento general, su adaptación a la ley y a los instrumentos de ordenación territorial, así como las modificaciones de los mismos cuya aprobación corresponda a la Administración regional.
- Informar los planes y actuaciones con incidencia territorial, así como los instrumentos estratégicos, de ordenación del territorio y del litoral previstos en la presente ley.
- Conocer e informar sobre criterios básicos para la conformación y difusión del Sistema Territorial de Referencia y aportar la información necesaria para su elaboración.
- Participar en la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial, aportando cuantos informes y medios técnicos resulten necesarios, a petición del órgano u órganos encargados de su elaboración.
- Informar sobre proyectos de normativa urbanística y de ordenación territorial.
- Emitir informes o cualesquiera otras funciones consultivas que pudiera encomendarle el Consejo de Gobierno, en materia de urbanismo y ordenación territorial.

La LOTUM, recoge un conjunto de instrumentos que viene a denominar “*complementarios*” de Ordenación del Territorio, cuyo objeto es evaluar los efectos económicos, sociales y medioambientales derivados de la aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio, de ordenación del litoral y de planeamiento urbanístico, de forma que se puedan generar conclusiones y previsiones útiles para la planificación, o bien facilitar información para la redacción de los mismos. Se regulan como instrumentos complementarios: el Sistema Territorial de Referencia, la Cartografía Regional, los Estudios de Impacto Territorial y los Estudios de Paisaje.

El **Sistema Territorial de Referencia**, tiene por objeto disponer de la información suficiente para formular los instrumentos de ordenación territorial y de orientar la toma de decisiones sobre política territorial. Sobre la base anterior que constituye su fundamento, la Consejería competente en Ordenación del Territorio procederá a la elaboración y actualización permanente del Sistema Territorial de Referencia de la Región de Murcia. Éste conformará la base de datos para la elaboración de la planificación territorial y urbanística y la formulación de las diferentes políticas sectoriales con incidencia territorial.

El Sistema Territorial de Referencia está integrado por información y análisis sobre las variables que en su conjunto configuran la organización territorial de la Región, sobre sus tendencias y sobre los planes que las regulen.

Conforme a la legislación vigente, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España, el Sistema Territorial de Referencia se constituye como la Infraestructura y Servicios Interoperables de Información Geográfica de la Región de Murcia, integrada en la Infraestructura de Información Geográfica de España. Por lo tanto, el Sistema Territorial de Referencia constituirá la Infraestructura de Datos Espaciales de la Región de Murcia.

Además, se señala la obligación de que se publiquen en el Sistema Territorial de Referencia los distintos instrumentos de ordenación del territorio y del litoral, en sus distintas fases de tramitación, durante los periodos indicados en la presente ley para su exposición al público.

Asimismo se podrán incluir en el Sistema Territorial de Referencia, los estudios territoriales realizados por las distintas Administraciones públicas.

El órgano competente en materia de Ordenación del Territorio dispondrá de un sistema de información territorial, que integrará la documentación técnica y las bases de datos precisas para la configuración del Sistema Territorial de Referencia de la Región de Murcia.

A efectos de su actualización y gestión, se dispone en el artículo 38 de la LOTUM, la necesidad de que el Sistema Territorial de Referencia se actualice permanentemente como consecuencia de la aprobación de nuevos instrumentos de ordenación territorial y urbanística o de los planes y actuaciones con incidencia en el territorio.

Asimismo, a través del geoportal del Sistema de Información Territorial, integrará toda la información territorial, producida por cualquier Administración pública en el ámbito de la Región de Murcia, de acuerdo con los criterios de homogeneidad e interoperabilidad oficialmente establecidos.

También, los instrumentos de ordenación territorial, de ordenación del litoral y los de planeamiento, se incorporarán al Sistema Territorial de Referencia de acuerdo a lo determinado en sus procedimientos de aprobación. El resto de información se incorporará mediante resolución del director general competente en materia de ordenación del territorio.

Con la finalidad de hacer efectiva esta herramienta, regula el artículo 39 LOTUM, el “*deber de información y difusión*” con respecto al Sistema Territorial de Referencia, a cuyo fin se establece que los distintos departamentos de las Administraciones y organismos públicos con proyección territorial deberán facilitar al órgano gestor del Sistema Territorial de Referencia, la información disponible, preferentemente mediante conexión telemática, que se solicite para su inclusión en el mismo, en el plazo de dos meses desde dicha petición. También, los ayuntamientos colaborarán con la Administración regional remitiendo en soporte digital los instrumentos de planeamiento a la dirección general competente en materia de urbanismo, para su validación e incorporación al Sistema Territorial de Referencia. Sin perjuicio de que, aquellos ayuntamientos que dispongan de servicios de mapa interoperables, proporcionen a través de ellos el acceso a dicha documentación.

Por su parte, se prevé que el órgano gestor debe dar la máxima difusión del Sistema Territorial de Referencia, poniéndolo a disposición de los distintos departamentos regionales, de las distintas Administraciones públicas, así como del público en general, a través del geoportal del Sistema de Información Territorial.

En la práctica, desde el año 2003 existe un Sistema de Información Territorial denominado **SITMurcia**⁵⁸⁹, geoportal territorial de la Región de Murcia. El Sistema Territorial de Referencia se constituye como la Infraestructura de Datos Espaciales de la Región de Murcia (IDERM), integrada en la Infraestructura de Datos Espaciales de España (IDEE).

⁵⁸⁹ <http://sitmurcia.carm.es/>

El geoportal se divide en diferentes áreas temáticas.⁵⁹⁰ La destinada a la Ordenación del Territorio, se divide en tres apartados:

- Directrices y Planes de Ordenación Territorial: Recoge de manera sistemática todos los instrumentos de ordenación territorial aprobados o que se vienen tramitando en la Región de Murcia bajo un esquema común: Identificación del ámbito del plan, Publicaciones Oficiales en relación con las diferentes fases de tramitación del instrumento con enlace al Boletín Oficial de la Región de Murcia y Documentación del plan.
- Actuaciones de Interés Regional: De manera similar se recogen las diferentes actuaciones desarrolladas en la Región así como toda la información relativa a las mismas.
- Estudios de Impacto Territorial: Obligatorios de conformidad con la LOTUM.

3.4.14.4. Cartografía regional

Especial atención dedica la reciente LOTUM a la Cartografía Regional. En su artículo 40, regula las condiciones para la “*elaboración, registro y difusión de la cartografía regional*” encomendando en primer lugar, a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio, la elaboración de la cartografía oficial de la Región de Murcia, y el establecimiento del Registro Regional de Cartografía, la densificación de la Red Geodésica Nacional y la Red Geodésica Activa de la Región de Murcia, y el desarrollo de un Plan Cartográfico Regional y los Programas de Producción Cartográfica que procedan.

Para ello, se dispone que tanto la densificación de la Red Geodésica Nacional como la de la Red de Geodesia Activa, podrán llevarse a cabo mediante la expropiación de los bienes y derechos afectados.

Por su parte, y a efectos de unificación, para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento urbanístico, los distintos departamentos de la Administración regional y los ayuntamientos estarán obligados a utilizar la cartografía oficial disponible.⁵⁹¹ A tal efecto, se dispone que la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio facilitará gratuitamente a dichos organismos la

⁵⁹⁰ Las áreas temáticas del portal SITMurcia, son: Ordenación del Territorio, Portal del Paisaje, Cultura y Educación, Planeamiento Urbanístico; Hidráulica y Litoral; Infraestructuras y Equipamientos; Sanidad; Portal de Vivienda; Gestión ambiental y Cartografía básica.

⁵⁹¹ Como resalta la propia LOTUM, en su Exposición de Motivos, el anterior mandato tiene su fundamento en la necesidad de que la formalización de planes e instrumentos territoriales y urbanísticos se realicen sobre una cartografía básica homogénea, para que cumplan con los objetivos de interoperabilidad que establece la directiva INSPIRE.

cartografía oficial disponible en formato digital y que dará la máxima difusión de la Cartografía Oficial de la Región de Murcia, poniéndola a disposición de los distintos departamentos regionales, de la Administración central y de los ayuntamientos, así como del público en general, potenciando su difusión a través de tecnologías digitales. A tal efecto, se incorporará al Sistema Territorial de Referencia.

Por otro lado, la Información Geográfica de Referencia de la Región de Murcia estará integrada por sus redes geodésicas y de nivelación, la toponimia oficial recogida en el Nomenclátor Geográfico de la Región de Murcia, las delimitaciones territoriales de su competencia, la situación geográfica de las entidades locales contenidas en el Registro de Entidades Locales, los datos altimétricos producidos, las instalaciones y redes e infraestructuras del transporte de competencia regional, la hidrografía y la descripción de la superficie territorial y de la zona marítima próxima de la Región de Murcia.

Asimismo, la Información Geográfica de Referencia y los datos temáticos fundamentales, al menos, estarán accesibles a través de la Infraestructura de Datos Espaciales de la Región de Murcia, así como a través del geoportal IDEE de acceso a la Infraestructura Nacional de Información Geográfica. A tal efecto, la Infraestructura de Datos Espaciales de la Región de Murcia se integra como nodo regional en la Infraestructura Nacional de Información Geográfica, a los efectos de compartir mediante procedimientos estandarizados e interoperables la información geográfica disponible.

Por su parte, también se regulan un conjunto de instrumentos específicos en relación con la Cartografía Regional de la Región de Murcia, tales como el Registro Regional de Cartografía y el Plan Cartográfico Regional y Programas de Producción Cartográfica.

CARTOMUR es la plataforma puesta en marcha en la Región de Murcia⁵⁹², que integrada en la Infraestructura de Datos Espaciales de Referencia de la Región de Murcia, IDERM, ofrece un servicio de cartografía de servicios de información geográfica de referencia y herramientas para su gestión.

Las herramientas que ofrece este servicio, son las siguientes:

- Cartoteca: Visor cartográfico de la Región de Murcia en el que está disponible toda la producción digital, que ofrece el Servicio de Cartografía. Ofrece diferentes herramientas de gestión para facilitar la navegación entre las diferentes capas disponibles: vectoriales, ortoimágenes, modelos digitales de elevaciones, cartografía urbana.

⁵⁹² <http://cartomur.imida.es/>. Consultado 20/01/2016.

- Vuelo virtual: Es la herramienta que permite volar de manera dinámica e intuitiva sobre el territorio de la Región de Murcia. Emplea la Base Cartográfica de Referencia (Ortografías) y el Modelo Digital de Elevaciones, y posibilita simular un vuelo virtual en tres dimensiones que permite una aproximación a la costa, núcleos urbanos o a cualquier lugar de interés para el usuario.
- Visor estereoscópico: Se trata de un servicio basado en StereoWebMap, que permite visualizar fotografías aéreas en 3D mediante técnicas estereoscópicas. Esta técnica posibilita medir cotas con relativa precisión. La visualización puede ser mediante ANAGLIFOS o ESTEREOREAL. Este Visor permite visualizar mapas en tres dimensiones.

3.4.14.4.1. Registro Regional de Cartografía

El Registro Regional de Cartografía es el órgano administrativo adscrito a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio, cuya función conforme le encomienda el artículo 41 de la LOTUM, es garantizar la fiabilidad e interoperabilidad de los datos geográficos oficiales de la Región de Murcia. Tiene carácter público y su información deberá estar disponible a través del geoportal de la Infraestructura de Datos Espaciales de la Región de Murcia.

La cartografía oficial de la Región de Murcia, ya sea básica, tanto topográfica como náutica, o derivada, así como, en su caso, la cartografía temática producida en desarrollo del Plan Cartográfico Regional y Programas de Producción Cartográfica, en su caso, que cumpla las condiciones establecidas en las normas que regulan el sistema cartográfico nacional, deberán inscribirse en el Registro Regional de Cartografía, el cual se conectará telemáticamente con el Registro Central de Cartografía, y sus metadatos estarán disponibles a través del catálogo del geoportal de la Infraestructura Nacional de Información Geográfica. Asimismo, se dispone que a efectos jurídicos, la inscripción en el Registro Regional de Cartografía causara idénticos efectos a los de la inscripción directa en el Registro Central de Cartografía.

En relación con las inscripciones en dicho Registro Regional, se dispone que las delimitaciones territoriales establecidas oficialmente por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, deban ser objeto de inscripción, remitiéndose telemáticamente al Registro Central de Cartografía. Del mismo modo, la toponimia oficial recogida en el Nomenclátor Geográfico de la Región de Murcia se incluirá de oficio en el Nomenclátor Geográfico Nacional. Incluso, se posibilita la inscripción de los productos o servicios cartográficos realizados por personas físicas o jurídicas privadas para sus propios fines, siempre que satisfagan los criterios técnicos de homologación que determine el Consejo Superior Geográfico.

El Registro Cartográfico de la Región de Murcia cuenta en la actualidad con una plataforma virtual⁵⁹³, integrada en la Infraestructura de Datos Espaciales de la Región de Murcia que posibilita el acceso a toda la información y diferentes servicios.

3.4.14.4.2. Plan Cartográfico Regional y Programas de Producción Cartográfica

Por su parte, el Plan Cartográfico Regional es el instrumento de planificación de la producción cartográfica oficial de la Región de Murcia. No podrá contener previsiones de nueva ejecución de cartografía que figure ya inscrita en los registros central y regional de cartografía, salvo la de revisión o actualización de la misma. Su formulación se realizará en coordinación con el Plan Nacional de Cartografía, a través de la representación que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ostenta en el Consejo Superior Geográfico.

Es competencia de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio, la elaboración del Plan Cartográfico Regional, su aprobación compete al Consejo de Gobierno, previo informe del Consejo Superior Geográfico, informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial y oído el Consejo Asesor de Política Territorial.

El Plan Cartográfico Regional tendrá una vigencia cuatrienal, aunque podrá ser revisado cuando las circunstancias lo aconsejen.

Para su desarrollo, está prevista la creación de Programas de Producción Cartográfica anuales, que establecerán para cada período las prioridades de actuación en materia de producción cartográfica, dentro de las disponibilidades presupuestarias.

3.4.14.5. Otros instrumentos previstos en la planificación territorial subregional de la Región de Murcia

A nivel instrumental, los diferentes instrumentos de planificación subregional de la Región de Murcia, también recogen específicas reglas para su seguimiento y evaluación.

3.4.14.5.1. La Memoria de Seguimiento en las Directrices y Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca Noroeste de la Región de Murcia

⁵⁹³ <http://www.iderm.es/registro/>. Consultado 20/01/2016.

La Memoria Justificativa de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial de la Comarca Noroeste de Murcia recoge con carácter potestativo, como mecanismo para el seguimiento del referido instrumento la “**Memoria de seguimiento**”.

Por el contrario, la Normativa del Plan no hace referencia a este mecanismo, únicamente contenido como se indicaba en la Memoria Justificativa, y por ende sin vinculación jurídica en su cumplimiento.

Se recomienda su realización a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio, con una periodicidad de 6 años. Además se propone que, dado que las actuaciones del Plan competente a diversas Consejerías y para implementar la necesaria información de los órganos colegiados, su remisión a la Comisión de Coordinación de Política Territorial y el Consejo Social de Política territorial una vez elaborada aquélla. Este documento debe estar dirigido a analizar la oportunidad y el cumplimiento de la normativa y recoger, los informes de los responsables en la ejecución de las actuaciones de las Directrices y Plan de Ordenación Territorial, además de exponer el grado de cumplimiento de las determinaciones previstas, concluyendo la necesidad de, en su caso, revisar el instrumento o formular las propuestas necesarias para paliar o reformar los desajustes que se hubiese identificado.

3.4.15. El completo sistema de seguimiento y evaluación de la planificación territorial previsto en la comunidad de Navarra

3.4.15.1. Consejo Social de Política Territorial de Navarra

La LOTUMA, establece en su artículo 15 la creación del **Consejo Social de Política Territorial de Navarra**, como órgano de carácter participativo y deliberante en materias relacionadas con el territorio. Este órgano, cuya regulación detallada se realiza en el apartado 3.2.15. del presente capítulo, tiene una composición político/técnica, en la medida en que entre los miembros que lo integran se encuentran miembros institucionales (Vicepresidente del Gobierno de Navarra, el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, etc...), pero también agentes sociales y económicos (Cuatro vocales representantes de los consorcios y asociaciones de desarrollo de zonas de Navarra, Presidente de la Confederación de Empresarios de Navarra, Dos representantes de las organizaciones sindicales, etc...), así como profesionales y expertos (Un vocal designado por la Universidad Pública de Navarra, especializado en materia de ordenación del territorio, Un vocal designado por la Universidad de Navarra, especializado en materia de ordenación del territorio, Dos expertos de reconocido prestigio en las materias propias de la actividad del Consejo, etc...). La mixta composición del órgano favorece su capacidad de influencia en las políticas territoriales llevadas a cabo por el gobierno regional y permite una alta y

efectiva participación de los diferentes agentes sociales y económicos en la planificación territorial.

3.4.15.2. Observatorio Territorial de Navarra

Entre las funciones que se le asignan al Consejo Social de Política Territorial de Navarra destaca la evaluación de la implantación de la Estrategia Territorial de Navarra. A tal fin se crea mediante el Decreto Foral 166/2004, de 5 de abril, por el que se regula el Consejo Social de Política Territorial de Navarra⁵⁹⁴, el Observatorio Territorial de Navarra, como unidad técnica de apoyo a las deliberaciones e informes del Consejo Social de Política Territorial de Navarra.

El **Observatorio Territorial de Navarra** tiene como objetivo estratégico, dotar a la comunidad de Navarra de un foro de estudio que posibilite avanzar hacia una mejor gestión y evolución de la ordenación territorial. El propio Decreto 166/2004, señala entre las funciones que se le encomiendan al Observatorio, además de las que específicamente le encomiende el Consejo, a las que se otorga prioridad, las siguientes:

- Informes y dictámenes previos a la posición del Consejo sobre anteproyectos de Ley Foral, proyectos de Decreto Foral, así como sobre normas, planes y proyectos de iniciativa estatal y europea que impliquen al territorio de Navarra.
- Estudios e investigaciones y acciones formativas y divulgativas, que se encomienden de conformidad con el ordenamiento vigente, en materias relacionadas con la ordenación y la política territorial.
- Participación en redes de cooperación y en proyectos de iniciativas comunitarias.
- Evaluación continua de la Estrategia Territorial de Navarra y de la situación del territorio con relación a ella, en particular mediante: la priorización y seguimiento de sus directrices, objetivos y medidas, en coordinación con los Departamentos del Gobierno de Navarra, las Entidades Locales y los demás agentes; la actualización de sus Indicadores; la valoración de la adecuación de las políticas, planes y proyectos a la Estrategia Territorial; el análisis del impacto estratégico de acontecimientos relevantes.
- Propuestas de revisión de la Estrategia Territorial de Navarra.

En la práctica, el Observatorio Territorial de Navarra, orienta su trabajo en seis líneas de actuación dentro de cada una de las cuales viene desarrollando una concreta actividad. Estas líneas de actuación y los proyectos principales que se integran en cada una de ellas, son: apoyo de gestión al Consejo Social de Política Territorial;

⁵⁹⁴ BON núm. 49 de 23/04/2004.

investigación: prospectivas y estudios; investigación: proyectos europeos; centros de recursos territoriales; desarrollo y cooperación territorial; sistema de evaluación territorial.

3.4.15.2.1. Apoyo de gestión al Consejo Social de Política Territorial

El Observatorio Territorial de Navarra proporciona soporte a las actividades de organización y gestión interna del Consejo Social de Política Territorial, para llevar a cabo las funciones encomendadas en su doble vertiente administrativa y técnica. Es representativa la gestión de la celebración y de los acuerdos de las sesiones plenarias, comisiones permanentes y comisiones específicas del Consejo.

Dentro de las Comisiones específicas que vienen desarrollándose, destacan cuatro campos:

- Comisión específica de indicadores territoriales.
- Comisión específica talento⁵⁹⁵.
- Comisión específica de paisaje.
- Comisión específica de seguimiento de la Estrategia Territorial de Navarra.

3.4.15.2.2. Investigación: prospectiva y estudios

En esta línea de actuación, el Observatorio Territorial de Navarra realiza el seguimiento del desarrollo territorial de Navarra a través de la elaboración de estudios.

El instrumento empleado son las “Observaciones Territoriales” que posibilitan conocer de una manera sencilla y concisa los aspectos básicos de una determinada temática y su relación con las políticas territoriales y sectoriales de la Comunidad Foral, como por ejemplo en cuestiones sobre demografía, vivienda, economía o medioambiente. Por su relevancia como mecanismo empleado en el seguimiento del desarrollo territorial de la comunidad de Navarra son objeto de un análisis más detallado con carácter independiente.

3.4.15.2.3. Investigación: proyectos europeos

⁵⁹⁵ En el ámbito de la Comisión específica de talento existe dos documentos disponibles sobre actuaciones realizadas, concretamente Documento final Síntesis de fecha 24 junio 2014 (http://nasuvinsa.es/sites/default/files/images/140625_TAL_Doc%20Final_S%C3%ADntesis.pdf) y un documento Anexo: Proceso y Resultados de idéntica fecha (http://nasuvinsa.es/sites/default/files/images/140625_TAL_Doc%20Final_S%C3%ADntesis_ANEXO.pdf). Consultado 26/01/2016.

En el ámbito de los proyectos europeos, el Observatorio Territorial de Navarra viene desarrollando una importante labor de seguimiento del desarrollo territorial de Navarra a través de trabajos de investigación en el marco de diferentes programas europeos.

Desde la puesta en marcha del Observatorio Territorial de Navarra en el año 2006, ha participado en los proyectos europeos relacionados con la Ordenación del Territorio y el desarrollo territorial que se relacionan:

- Quality of Life for Talens – Brainflow: Subproyecto de Brainflow, proyecto perteneciente al programa europeo INTERREG IV. Ha estudiado cuáles son los factores que determinan que una comunidad sea capaz de atraer y retener el talento.
- BUTTON – Brainflow: Subproyecto perteneciente al proyecto Brainflow, enmarcado en el programa INTERREG IVC. Ha tenido como objetivo optimizar las políticas de atracción y retención de trabajadores altamente cualificados en las regiones de los socios participantes.
- SeGi: Proyecto del programa ESPON. Su objetivo ha sido detectar los desfases existentes en los territorios europeos en la prestación de servicios de interés general (SIG).
- TPM: Proyecto que pertenece al programa ESPON y se centra en el diseño de una herramienta de seguimiento para evaluar cómo afrontan las regiones europeas los grandes retos globales: cambio climático, globalización, energía y demografía.
- ULYSSES: Proyecto promovido por la ARFE, y enmarcado en ESPON 2013, centrado en identificar y divulgar los conceptos de ordenación territorial que afectan más directamente a las regiones transfronterizas, así como en destacar las buenas prácticas realizadas en las mismas.
- Plan4all: Proyecto aprobado dentro del programa eContentplus para la mejora de la accesibilidad y manejabilidad de los datos de planificación territorial.
- GRISI4SOHO: Subproyecto de GRISI para la atracción de nuevos empresarios al medio rural utilizando técnicas SIG (Sistemas de Información Geográfica).
- GRISI – Geomatic Regional Information Society Initiative: Análisis de las aplicaciones geomáticas (análisis de datos espaciales) en su relación con el desarrollo territorial.
- CU.T – Cultural & Tourism Nets: Subproyecto de Progresdec para el desarrollo de una metodología común entre las regiones europeas de gestión del turismo cultural.

- RePlan – Re-assessing Planning Instruments: Subproyecto de Progresdec puesto en marcha para analizar las experiencias de planeamiento de tres regiones europeas.
- Progresdec: Verificar la implantación de la Estrategia Territorial Europea a nivel regional y local.

Además de los anteriores proyectos ya finalizados, en la actualidad participa en dos proyectos europeos en curso: Liveland⁵⁹⁶ y CFA-EFFIPLAT⁵⁹⁷.

3.4.15.2.4. Centro de recursos territoriales

El Centro de recursos territoriales del Observatorio Territorial de Navarra, OTN, gestiona la información territorial y desarrolla servicios relacionados con la gestión documental, el conocimiento, la formación, la comunicación, la difusión y la participación en redes regionales, nacionales y europeas. Las cinco líneas de actividad más relevantes del Centro de recursos territoriales son:

- Centro de documentación: se encarga del archivo del material relacionado con la Ordenación del Territorio y dispone de un centro de consultas online.

Se subdivide en diversos apartados conforme a la información que ofrece:

- Legislación sobre Ordenación del territorio, Urbanismo y Vivienda de Navarra.
- Competencia en la materia.
- Organización y estructura administrativa.

⁵⁹⁶ Proyecto aprobado por ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion) en el que participa el Gobierno de Navarra como socio, y el OTN como parte del equipo investigador. Liveland tiene por objetivo disponer de unas pautas para el diseño de una estrategia, política o plan de paisaje que permita su protección, gestión y ordenación. Para ello se realizará una recopilación de buenas prácticas en materia de elaboración de planes de paisaje a nivel europeo, y se elaborará un documento base con las pautas para la redacción de un "Plan de Paisaje".

Liveland es un proyecto que se enmarca en el contexto del Convenio Europeo del Paisaje del Consejo Europeo (Florencia, 2000), un instrumento para la protección, gestión y ordenación de los paisajes europeos.

⁵⁹⁷ El proyecto CFA-EFFIPLAT, liderado por el Gobierno Vasco, persigue la creación de una red de cooperación transnacional que incluya entidades públicas, gestores de infraestructuras de transporte y operadores públicos y privados, cuyo objetivo sea la promoción y desarrollo del corredor ferroviario atlántico de mercancías, en concertación con los puertos y las plataformas logísticas del Arco Atlántico. Aunque en inicio figuró como socio el Gobierno de Navarra (Dirección General de Transportes del Departamento de Fomento), en junio de 2013 –y según la indicación del Departamento de Fomento– pasó a adherirse como socio NASUVINSA que, a través del OTN, se encarga de la supervisión y de la coordinación del proyecto, en colaboración con la Agencia Navarra del Transporte y la Logística (ANL). El proyecto tiene un período de ejecución de 24 meses (octubre 2012 a octubre 2014).

- Selección de Normativa Foral Sectorial.
- Selección de Normativa Estatal de referencia.

- Conocimiento territorial: Como línea de mejora continua que se articula a través de la elaboración de un mapa con identificación de las materias territoriales y sus interrelaciones, el mantenimiento de un fondo de conocimiento territorial con la elaboración de documentos síntesis y de seguimiento de productos y la definición de una estrategia de gestión del conocimiento.
 - Formación, comunicación y difusión: Centrado en la organización y celebración de jornadas y acciones formativas en materia territorial así como diversas acciones comunicativas y divulgativas de los productos, proyectos y contenidos en materia territorial entre ellos el Boletín de actualidad del Observatorio Territorial de Navarra.

 - Servicios territoriales.
 - Redes: La participación en redes de carácter territorial permite al OTN, desde una visión integradora y amplia, la captación de conocimiento, la detección de posibles proyectos en materia territorial y finalmente la difusión y comunicación de los mismos.

La participación en redes se articula en:

1. Participación en jornadas, seminarios y congresos.
2. Cooperación y contactos de interés con organizaciones e instituciones relacionadas con sus objetivos para desarrollar estrategias de cooperación en materia territorial que puedan concretarse en proyectos concretos.
3. Participación en comisiones y proyectos como ESPON (European Spatial Planning Observation Network - Red de Observatorios Territoriales Europeos), ARFE (Asociación de Regiones Fronterizas de Europa), CTP (Comunidad de Trabajo de los Pirineos) y SITNA (Sistema de Información Territorial de Navarra).

3.4.15.2.5. Desarrollo y cooperación territorial

Desarrollo y cooperación territorial en aquellas políticas que tienen un claro enfoque territorial y coordinación y gestión de proyectos de desarrollo territorial coherentes con el Modelo de Desarrollo Territorial (MDT) que se define en la Estrategia

Territorial de Navarra, ETN, y en los Planes de Ordenación del Territorio de Navarra. Dentro de esta línea de acción, el Observatorio Territorial de Navarra ha participado en los siguientes:

- Zone 31-64.
- Plan Integral del Transporte en Navarra (PITNA).
- Renovación, modernización y optimización eléctrica y lumínica del centro histórico de Quito.
- Plan Estratégico de Desarrollo del Pirineo.
- Programa de Desarrollo Rural Sostenible 2010-2014.
- Plan de Desarrollo Socioeconómico Irati-Aragón.
- Proyecto Zone 31-64: Readecuación Áreas Actividad Económica.

3.4.15.2.6. Sistema de evaluación territorial

El Observatorio Territorial de Navarra también desarrolla programas y acciones de evaluación de políticas con incidencia territorial. Se articulan a través de tres mecanismos:

- Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN):

Las Observaciones Territoriales disponen de un importante complemento: el Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN). Se trata de una herramienta que tiene el doble objetivo de, por un lado, evaluar el impacto de los instrumentos de planificación territorial en Navarra (principalmente de la ETN y los POT) y por otro lado facilitar la toma de decisiones en materia de ordenación del territorio.

La evaluación de las estrategias territoriales proporciona resultados de gran valor analítico, estratégico y de planificación, fundamentales para una toma de decisiones coherente.

El SIOTN está estructurado en cuatro ejes principales: Patrimonio natural y cultural, Sistema urbano, Comunicaciones, transportes e infraestructuras y Coordinación. Cada uno de estos ejes se corresponde con los capítulos de los POT. De los mencionados ejes derivan diferentes temas que, a su vez, se dividen en subtemas reflejados en, aproximadamente, 130 indicadores.

- Seguimiento de la Estrategia Territorial de Navarra:

Hasta la modificación de la Ley Foral de Ordenación del Territorio de Navarra, vigente desde junio de 2015, los mecanismos previstos a tal fin eran, como se indicaba párrafos atrás, la Memoria Bienal y el Informe de Vigencia de la Estrategia Territorial de Navarra. En la actualidad sustituidos por el Informe de Seguimiento y la Memoria Cuatrienal.

- Seguimiento de los Planes de Ordenación Territorial:

El seguimiento de los Planes de Ordenación del Territorio de Navarra se realiza a través de la herramienta del Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN), instrumento que facilita la evaluación y el seguimiento de los instrumentos de ordenación del territorio.

3.4.15.3. Mecanismos previstos en la Estrategia Territorial de Navarra: Informe de Seguimiento y Memoria Cuatrienal

Por su parte, la propia Estrategia Territorial de Navarra, principal instrumento de planificación territorial regional, es un documento definido con una visión estrategia a largo plazo lo que necesariamente requiere de su adaptación a los cambios para lo que precisa de cierta flexibilidad que lo posibilite, para ello la propia Estrategia contempla mecanismos que lo posibiliten. A tal fin, la LOTUNA, establece concretos mecanismos para la evaluación y seguimiento continuo de la Estrategia, en concreto en su artículo 33 regula dos: Seguimiento anual conforme a los indicadores del Observatorio Territorial de Navarra y la Memoria cuatrienal.

El **Seguimiento Anual**, previsto en el artículo 33.6 de la LOTUNA “*Aprobada la Estrategia Territorial de Navarra, el Consejo Social de Política Territorial realizará un seguimiento anual de la Estrategia Territorial de Navarra empleando los indicadores del Observatorio Territorial de Navarra*”.

La **Memoria Cuatrienal**, por su parte regulada en el artículo 33.7 de la LOTUNA “*Cada cuatro años el Consejo Social de Política Territorial remitirá al Gobierno de Navarra y al Parlamento de Navarra una memoria sobre la aplicación de la Estrategia Territorial de Navarra, el grado de cumplimiento de sus previsiones, la vigencia de sus propuestas y la necesidad de revisar el instrumento*”, tiene un doble objetivo, por un lado analítico de seguimiento, mediante la evaluación del desarrollo territorial de la comunidad en el período temporal previsto así como el grado de cumplimiento e implementación de las opciones estratégicas y el Modelo Territorial propuesto en la Estrategia y por otro, un carácter revisor de la vigencia de la ETN mediante la evaluación de la vigencia de sus propuestas y la necesidad de su revisión.

Ambos mecanismos han sido recientemente modificados por la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, que viene a modificar ambos apartados del artículo 33, con

anterioridad se preveía la elaboración de una Memoria bienal cuya remisión al Consejo Social de Política Territorial y al Parlamento competía al Gobierno de Navarra, cada dos años, en la que se analizaba su aplicación y el grado de cumplimiento de sus previsiones, así como un Informe de vigencia con carácter cuatrienal, cuya finalidad era analizar su vigencia y la necesidad de someterlo a revisión. Ambos instrumentos se han unificado en la Memoria Cuatrienal, cuya regulación actual incluye todos los presupuestos analíticos anteriores y a su vez se incluye el seguimiento anual.

Hasta noviembre de 2016, se han elaborado cuatro Memorias Bienales y dos Informes de Vigencia, conforme a los siguientes:

- Memoria Bienal de la ETN⁵⁹⁸:
 1. I Memoria Bienal ETN 2005-2006.
 2. II Memoria Bienal ETN 2007-2008.
 3. III Memoria Bienal ETN 2009-2010.
 4. IV Memoria Bienal ETN: 2011-2012.

- Informe de Vigencia de la ETN⁵⁹⁹:

⁵⁹⁸ La estructura que siguen las Memorias Bienal de la ETN, es la que se indica:

- Introducción.
- Evaluación de Navarra según los seis grandes principios de la ETN.
- Avance la ETN en opciones estratégicas y el Modelo de Desarrollo Territorial.
- Aplicación de la ETN mediante políticas sectoriales.
- Aplicación de la ETN a través de los instrumentos de ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Conclusiones.

⁵⁹⁹ La estructura que sigue el documento del Informe de Vigencia de la ETN de 2013, es el siguiente:

1. Introducción
 - 1.1. Breve explicación de la Estrategia Territorial de Navarra
 - 1.2. La ETN y su ciclo de evaluación
 - 1.3. Objetivo y Metodología General del II Informe de Vigencia 2013
2. Retos emergentes y el primer informe de vigencia
 - 2.1. Los retos en la ETN
 - 2.2. La nueva situación y los retos emergentes
 - 2.3. La situación actual y conclusiones del I Informe de vigencia
 - 2.4. Conclusiones sobre el nuevo panorama regional
3. La implementación y el seguimiento de la ETN
 - 3.1. Las opciones estratégicas / objetivos / directrices
 - 3.2. El Modelo de Desarrollo Territorial (MDT)
 - 3.3. Mecanismos de implementación
 - 3.4. Seguimiento mediante indicadores
 - 3.5. Resultados de los procesos de participación, formación y difusión
4. Conclusiones y Recomendaciones
 - 4.1. Conclusiones y Recomendaciones I Informe de Vigencia (2009)
 - 4.2. Conclusiones y Recomendaciones II Informe de Vigencia (2013)

1. I Informe de Vigencia ETN 2009.
2. II Informe de Vigencia ETN 2013.

En la actualidad, y desde el año 2015, el seguimiento anual de la Estrategia Territorial de Navarra se realiza empleado los indicadores del Observatorio Territorial de Navarra⁶⁰⁰.

Importante es destacar que toda la documentación enumerada se encuentra disponible para el general conocimiento⁶⁰¹, así como el fiel cumplimiento de los plazos previstos en la Estrategia Territorial de Navarra que hasta el momento ha cumplimentado esta comunidad.

3.4.15.4. Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra

Tras la aprobación de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el año 2002, es en el año 2005 cuando se aprueba la Estrategia Territorial de Navarra (ETN), documento cúspide de la planificación territorial de la comunidad para los siguientes 25 años y cuyas determinaciones han sido desarrolladas por los Planes de Ordenación Territorial (POT), para las 5 subáreas en que a efectos territoriales, se divide Navarra según la propia ETN: Pirineo, Navarra Atlántica, Área Central, Zonas Medias y Eje del Ebro.

Al igual que otro tipo de planes estratégicos, los instrumentos de ordenación territorial necesitan de herramientas de medición y seguimiento. Por lo tanto, para evaluar si la ETN y los POT se están implementando adecuadamente es necesario medir su impacto a través de una serie de indicadores. Sin embargo, la evaluación de un plan estratégico territorial no es algo sencillo, ya que se trata de analizar en detalle un amplio abanico de campos que abarcan desde aspectos puramente territoriales a otros de contenido más sectorial, no directamente influenciados, en muchos casos, por los instrumentos de planificación territorial.

En Navarra se establece como mecanismo el Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN), cuya finalidad es facilitar, a través de un sistema de información propio y relacionado con el resto del sistema de información del Gobierno

4.3. Orientaciones para el documento ETN 2015.

⁶⁰⁰ El primer documento redactado con estas características “Seguimiento anual 2015: resumen ejecutivo de la Estrategia Territorial de Navarra” de fecha 4 de marzo de 2016, se encuentra publicado. Disponible en http://nasuvinsa.es/sites/default/files/pdfs/160302_ETN_SeguimientoAnual2015_v5_.pdf. Consultado 30/11/2016.

⁶⁰¹ <http://nasuvinsa.es/es/estrategia-territorial-de-navarra/informe-de-vigencia-y-memorias-bienales> Consultado 20/01/2016.

de Navarra, la evaluación del impacto de los instrumentos de planificación territorial, particularmente la ETN y los POT, en la evolución de la Comunidad Foral, midiendo campos y fenómenos sobre los que ambos instrumentos han planificado y sobre los cuales pretenden ejercer influencia para su desarrollo sostenible futuro.

El sistema desarrollado pretende hacer un seguimiento a lo largo del tiempo de las temáticas de interés para la Ordenación del Territorio de Navarra. Los indicadores que se incluyen en el sistema pueden medir diferentes procesos, desde aquellos no tan directamente influenciados por la ordenación territorial (biodiversidad, distribución de la pobreza...), hasta otros en los que el impacto de las decisiones de localización es evidente (número de viviendas en zonas inundables, grado de conectividad...). El sistema prevé también indicadores que miden el avance y la implementación de los propios procedimientos de ordenación territorial (grado de delimitación de zonas protegidas, aprobación de planeamiento urbanístico, etc.).

La temática de los diferentes indicadores se define a partir de los documentos de planificación territorial, especialmente de la ETN y los POT. Cada tema pretende dar respuesta a los objetivos, directrices y determinaciones de estos documentos. Cada indicador se expresa en cuatro niveles: Unión Europea, España, Navarra y subáreas ETN⁶⁰², a lo que se suma en casos concretos como cuencas hidrográficas o zonas desfavorecidas, otras unidades administrativas para su representación.

El Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN) se estructura en cuatro temas principales: Patrimonio natural y cultural; Sistema urbano; Comunicaciones, transportes e infraestructuras; Coordinación. Cada uno de ellos se subdivide en diversos subtemas, que a su vez dan lugar a los diversos indicadores. El esquema de los Indicadores Territoriales de Navarra, sigue la siguiente estructura:

PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL		
CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA	BIODIVERSIDAD	AVES COMUNES EN ÁREAS CULTIVADAS
	GESTIÓN Y PROTECCIÓN	CAMBIOS DE USO EN ÁREAS PROTEGIDAS
CONTAMINACIÓN	AGUA	DEMANDA BIOQUÍMICA DE OXÍGENO
	AIRE	EMISIÓN DE PARTICULAS
		EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO
	RUIDO	POBLACIÓN EXPUESTA A RUIDO
SUELOS	CARGA CRÍTICA DE NUTRIENTES	

⁶⁰² En el caso de las subáreas de la Estrategia, son dos las razones que llevan a su la selección como escala de aplicación del Sistema de Indicadores: el hecho de que las subáreas de la ETN constituyen formalmente las áreas de planificación supramunicipal de Navarra y, que además en muchos casos, el reducido tamaño de algunos municipios puede impedir el cálculo fiable del indicador o no reflejar una realidad relevante.

RIESGOS NATURALES	INUNDACIONES	NÚMERO DE VIVIENDAS EN ZONAS INUNDABLES
	INCENDIOS FORESTALES	SUPERFICIE QUEMADA EN INCENDIOS FORESTALES
PRODUCTIVIDAD	PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y GANADERA	SUPERFICIE CULTIVADA
		VALOR AÑADIDO BRUTO DEL SECTOR AGRÍCOLA
		DENSIDAD GANADERA
	GESTIÓN DEL SUELO AGRÍCOLA	SUPERFICIE DE EDIFICACIONES CONSTRUIDAS EN SUELO DE ALTO VALOR AGRÍCOLA
		SUPERFICIE DE AGRICULTURA ECOLÓGICA
		SUPERFICIE DE SUELO EN RIESGO DE DESERTIZACIÓN
PAISAJE	CALIDAD	GRADO DE ALTERACIÓN DEL PAISAJE
		GRADO DE ALTERACIÓN DE BORDES URBANOS
CULTURA	PATRIMONIO ORDINARIO	TASA DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS ANTES DE 1951 EN BUEN ESTADO DE CONSERVACIÓN
	PATRIMONIO SINGULAR	NÚMERO DE CASCOS URBANOS CON BIC, CON O SIN ENTORNO
		PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO EN CASCOS URBANOS O TIERRAS AGRÍCOLAS
	ITINERARIOS	LONGITUD DE ITINERARIOS DE INTERÉS

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra.

SISTEMA URBANO		
POBLACIÓN	SISTEMA URBANO NAVARRO	POSICIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE PAMPLONA EN SU ENTORNO
		DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN SEGÚN TAMAÑO DEL NÚCLEO
		DISTRIBUCIÓN DE POBLACIÓN SEGÚN GRADO DE VERTEBRACIÓN DEL NÚCLEO
	PROSPECTIVAS	EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN RELACIÓN CON LAS PROSPECTIVAS POT
	PRODUCTIVIDAD	PRODUCTO INTERIOR BRUTO PER CÁPITA

ECONOMÍA INNOVACIÓN	E		EMPLEO EN EL SECTOR SERVICIOS
		INNOVACIÓN	GASTO I+D EMPLEO I+D
		ÁREAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	ÁREA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA POR HABITANTE
			SATISFACCIÓN DE DEMANDA DE SUELO
		PROXIMIDAD DEL TRABAJO	PUESTOS DE TRABAJO POR CADA 100 HABITANTES
DESARROLLO RURAL	DEPENDENCIA AGRÍCOLA	DEPENDENCIA DEL SECTOR AGRÍCOLA	
		ÍNDICE DE PLAZAS TURÍSTICAS	
		ÍNDICE DE PERNOCTACIONES TURÍSTICAS	
COHESIÓN SOCIAL	ENVEJECIMIENTO	TASA DEPENDENCIA SENIL	
		ÍNDICE DE FECUNDIDAD	
	INMIGRACIÓN	PORCENTAJE DE RESIDENTES EXTRANJEROS	
		POBREZA	TASA RIESGO DE POBREZA
	EMPLEO	TASA DE PARO	
		TASA DE ACTIVIDAD	
	GÉNERO	TASA DE PARO FEMENINA	
TASA DE ACTIVIDAD FEMENINA			
ABANDONO	TASA ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO		
SERVICIOS	SALUD	DISPONIBILIDAD DE CAMAS HOSPITALARIAS	
		MÉDICOS DE FAMILIA POR CADA 100.000 HAB.	
		SERVICIOS ESPECIALIZOS DE SALUDENUEOS VETEBRADORES	
		POBLACIÓN RESIDENTE A MENOS DE 5 MINUTOS DE UN CENTRO DE ATENCIÓN PRIMARIA	
		POBLACIÓN RESIDENTE A MENOS DE 20 MINUTOS DE UN CENTRO DE UN HOSPITAL	
EDUCACIÓN	ALUMNOS POR PROFESOR		
	DISPONIBILIDAD DE		

		GUARDERIAS EN NÚCLEOS VERTEBRADORES
	CULTURA	DISPONIBILIDAD DE CASA DE CULTURA EN NÚCLEOS VERTEBRADORES
	DEPORTE	DISPONIBILIDAD DE INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA EN NÚCLEOS VERTEBRADORES
	COMERCIO	TIENDAS CON PRODUCTOS ALIMENTARIOS POR CADA 1.000 HABITANTES
TIENDAS CON OTROS PRODUCTOS NO ALIMENTARIOS POR CADA 1.000 HABITANTES		
VIVIENDA	PARQUE DE VIVIENDAS	NÚMERO DE VIVIENDAS POR HABITANTE
		TIPOLOGÍA DE VIVIENDAS
	ACCESIBILIDAD	NÚMERO DE VIVIENDAS PROTEGIDAS POR CADA 1.000 HABITANTES
		Nº DE VIVIENDAS EN ALQUILER
	REHABILITACIÓN	Nº VIVIENDAS REHABILITADAS
	SEGUNDA RESIDENCIA	PORCENTAJE DE VIVIENDA NO PRINCIPAL
ÁREAS RESIDENCIALES	DENSIDAD DE VIVIENDAS EN ÁREAS RESIDENCIALES	
URBANISMO	COMPACIDAD Y DENSIDAD	SUPERFICIE URBANA POR HABITANTE
		ÁREA ARTIFICIAL POR HABITANTE
		ÍNDICE DE COMPACIDAD CORREGIDA
	CONTIGÜIDAD Y DISPERSIÓN	ÍNDICE DE CONTIGÜIDAD
	COMPLEJIDAD	ÍNDICE DE COMPLEJIDAD

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra.

COMUNICACIONES, TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS

	INFRAESTRUCTURA	DENSIDAD DE CARRETERAS
		DENSIDAD DE LÍNEAS FERROVIARIAS
	CONECTIVIDAD A	POBLACIÓN A MENOS DE 5 MINUTOS DE UNA ENTRADA DE AUTOVÍA O AUTOPISTA

REDES Y SERVICIOS DE TRANSPORTE	NODOS DE TRANSPORTE	POBLACIÓN A MENOS DE 15 MINUTOS DE UNA ESTACIÓN DE TREN
		POBLACIÓN A MENOS DE 30 MINUTOS DE UN AEROPUERTO
	ACCESIBILIDAD A NÚCLEOS VERTEBRADORES	POBLACIÓN A MENOS DE 30 MINUTOS DE UN NÚCLEO SUPRAREGIONAL
		POBLACIÓN A MENOS DE 15 MINUTOS DE UN NÚCLEO REGIONAL
		POBLACIÓN A MENOS DE 5 MINUTOS DE UN NÚCLEO SUBREGIONAL
MOVILIDAD SOSTENIBLE	HÁBITOS DE MOVILIDAD	TASA DE MOTORIZACIÓN
		DISTRIBUCIÓN MODAL DE TRANSPORTE PERSONAL
		DISTRIBUCIÓN MODAL DE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS
		INTENSIDAD MEDIA DIARIA DE CIRCULACIÓN
	ACCESO AL TRANSPORTE PÚBLICO	POBLACIÓN A MENOS DE 1.000 METROS DE UNA PARADA DE AUTOBÚS INTERURBANO
ACCESIBILIDAD ACUMULADA AL TRANSPORTE PÚBLICO DIARIO		
ACCESIBILIDAD DIGITAL	ACCESIBILIDAD EN EL HOGAR	POBLACIÓN CON ACCESO A INTERNET A TRAVÉS DE BANDA ANCHA O FIBRA ÓPTICA
	ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA	SERVICIOS ADMINISTRATIVOS OFRECIDOS ONLINE
AGUA	CONSUMO	CONSUMO DE AGUA ABASTECIMIENTO PÚBLICO
		CONSUMO DE AGUA DEL SECTOR AGRÍCOLA
ENERGÍA	PRODUCCIÓN	DEPENDENCIA ENERGÉTICA
		ELECTRICIDAD PROVENIENTE DE ENERGÍAS RENOVABLES
		PRODUCCIÓN DE ENERGÍA RENOVABLE SEGÚN FUENTE ENERGÉTICA
	CONSUMO	INTENSIDAD ENERGÉTICA PRIMARIA
		CONSUMO ENERGÉTICO POR SECTOR
		CONSUMO ELÉCTRICO LOS HOGARES
		CUENCAS VISUALES DE INFRAESTRUCTURAS ENERGÉTICAS
RESIDUOS	GENERACIÓN DE RESIDUOS	RESIDUO URBANO GENERADO POR HABITANTE
	RECICLAJE DE RESIDUOS	PORCENTAJE DE RESIDUO URBANO RECICLADO

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra.

COORDINACIÓN		
COOPERACIÓN	COOPERACIÓN INTERREGIONAL	COOPERACIÓN CON REGIONES EN PROYECTOS EUROPEOS
		CONVENIOS Y PROGRAMAS CON COMUNIDADES LÍMITROFES
	PLANEAMIENTO SUPRAMUNICIPAL	INICIATIVAS DE PLANEAMIENTO SUPRAMUNICIPAL (EMOT)
PLANEAMIENTO	ACTUALIDAD DEL PLANEAMIENTO	AÑO DE APROBACIÓN DEL ÚLTIMO PLAN MUNICIPAL
	CALIDAD DEL PLANEAMIENTO	CAPACIDAD DE EXPANSIÓN URBANÍSTICA
		SUELO RESERVADO PARA LA ACTIVIDAD ECONÓMICA
		SUELO RESERVADO PARA VIVIENDA
PARTICIPACIÓN	PARTICIPACIÓN	PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES MUNICIPALES
		AÑO DE APROBACIÓN DE LA AGENDA LOCAL 21

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra.

3.4.15.5. Observaciones Territoriales de Navarra

Dentro de las diferentes líneas de acción del Observatorio Territorial de Navarra, destaca la destinada a la “*Investigación: prospectiva y estudios*”, cuya función viene determinada por el estudio del seguimiento del desarrollo territorial de la comunidad desde la interrelación de todos los elementos que, en mayor o menor medida, pueden incidir sobre el territorio. Su instrumentación, se realiza a través de las denominadas “*Observaciones Territoriales de Navarra*” cuyo objetivo es analizar, sistematizar y divulgar información sobre temas relevantes con el fin de generar una base de conocimiento accesible a toda la ciudadanía mediante la publicación de diversos artículos de libre acceso en internet.

Cada Observación resume los datos más relevantes (conocidos y menos conocidos) de la situación actual de Navarra y establece, en la medida de lo posible, comparaciones con otras regiones, obteniendo como resultado una serie de retos que se corresponden con diferentes escenarios de futuro.

Con la publicación de estas Observaciones, el Observatorio Territorial de Navarra contribuye no sólo a generar un documento de reflexión y debate, sino también a poner sobre la mesa elementos clave que, en última instancia, avalen la toma de decisiones concretas relacionadas con la ordenación del territorio en Navarra.

Las Observaciones están dirigidas tanto al personal técnico de las administraciones públicas y a la clase política como al público general interesado en temas relacionados con el territorio.

Entre marzo de 2009 y noviembre de 2016, se han realizado un total de diecinueve Observaciones, todas ellas disponibles en línea a través de la página web del Observatorio Territorial de Navarra, sobre las siguientes temáticas concretas:

- El corred Atlántico de transporte. Perspectivas de futuro (2016, abril)⁶⁰³.
- Cooperación transfronteriza. Los Pirineos (2015, noviembre)⁶⁰⁴.
- Organización, gestión y regeneración de Áreas de Actividad Económica (AAE) (2015, septiembre)⁶⁰⁵.
- Conocimiento y talento para un nuevo desarrollo regional (2015, mayo)⁶⁰⁶.
- Sistematización del planeamiento de Navarra en el marco europeo (2013, septiembre)⁶⁰⁷.
- Navarra ante los retos globales: Globalización, Demografía, Cambio climático, Energía (2013, junio)⁶⁰⁸.
- La evolución de la aplicación de la Estrategia Territorial de Navarra (2013, febrero)⁶⁰⁹.
- Cobertura Territorial de Dotaciones y Servicios (2012, diciembre)⁶¹⁰.
- Tren de altas prestaciones en Navarra (2012, noviembre)⁶¹¹.

⁶⁰³ <http://nasuvinsa.es/es/el-corredor-atlantico-de-transporte-perspectivas-de-futuro> . Consultado 30/11/2016.

⁶⁰⁴ <http://nasuvinsa.es/es/cooperacion-transfronteriza-los-pirineos> Consultado 30/11/2016.

⁶⁰⁵ <http://nasuvinsa.es/es/organizacion-gestion-y-regeneracion-de-areas-de-actividad-economica-aae> Consultado 30/11/2016.

⁶⁰⁶ <http://nasuvinsa.es/es/conocimiento-y-talento-para-un-nuevo-desarrollo-regional> Consultado 30/11/2016.

⁶⁰⁷ <http://www.nasuvinsa.es/es/sistematizacion-del-planeamiento-de-navarra-en-el-marco-europeo> Consultado 30/11/2016.

⁶⁰⁸ <http://nasuvinsa.es/es/navarra-ante-los-retos-globales-globalizacion-demografia-cambio-climatico-y-energia> Consultado 30/11/2016.

⁶⁰⁹ <http://nasuvinsa.es/es/la-evolucion-de-la-aplicacion-de-la-estrategia-territorial-de-navarra> Consultado 30/11/2016.

⁶¹⁰ <http://nasuvinsa.es/es/observatorio-territorial-de-navarra/observaciones-territoriales/servicios> Consultado 30/11/2016.

- Proceso de evaluación territorial (2011, diciembre)⁶¹².
- Sistema de planificación territorial en Navarra (2011, diciembre)⁶¹³.
- Zonificación de Navarra (2011, septiembre)⁶¹⁴.
- Eje Medio del Ebro (2011, enero)⁶¹⁵.
- Paisaje (2010, septiembre)⁶¹⁶.
- Ciudades intermedias (2010, junio)⁶¹⁷.
- Áreas económicas (2010, marzo)⁶¹⁸.
- Agricultura (2009, diciembre)⁶¹⁹.
- Energía (2009, mayo)⁶²⁰.
- Demografía (2009, marzo)⁶²¹.

⁶¹¹ <http://nasuvinsa.es/es/observatorio-territorial-de-navarra/observaciones-territoriales/tren-de-altas-prestaciones-navarra> Consultado 30/11/2016.

⁶¹² <http://nasuvinsa.es/es/observatorio-territorial-de-navarra/observaciones-territoriales/proceso-de-evaluacion-territorial> Consultado 30/11/2016.

⁶¹³ <http://nasuvinsa.es/es/observatorio-territorial-de-navarra/observaciones-territoriales/sistema-de-planificacion-territorial> Consultado 30/11/2016.

⁶¹⁴ <http://nasuvinsa.es/es/observatorio-territorial-de-navarra/observaciones-territoriales/zonificacion-de-navarra> Consultado 30/11/2016.

⁶¹⁵ <http://nasuvinsa.es/es/observatorio-territorial-de-navarra/observaciones-territoriales/eje-medio-del-ebro> Consultado 30/11/2016.

⁶¹⁶ <http://nasuvinsa.es/es/observatorio-territorial-de-navarra/observaciones-territoriales/paisaje> Consultado 30/11/2016.

⁶¹⁷ <http://nasuvinsa.es/es/observatorio-territorial-de-navarra/observaciones-territoriales/ciudades-intermedias> Consultado 30/11/2016.

⁶¹⁸ <http://nasuvinsa.es/es/observatorio-territorial-de-navarra/observaciones-territoriales/areas-economicas> Consultado 30/11/2016.

⁶¹⁹ <http://nasuvinsa.es/es/observatorio-territorial-de-navarra/observaciones-territoriales/agricultura> Consultado 30/11/2016.

⁶²⁰ <http://nasuvinsa.es/es/observatorio-territorial-de-navarra/observaciones-territoriales/energia> Consultado 30/11/2016.

⁶²¹ <http://nasuvinsa.es/es/observatorio-territorial-de-navarra/observaciones-territoriales/demografia> Consultado 30/11/2016.

3.4.16. País Vasco

3.4.16.1. Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco

El artículo 30 de la LOTPV, regula la figura del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco como el órgano de participación que, adscrito al Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, garantiza la necesaria coordinación de la política territorial del Gobierno Vasco y la implicación social en la Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma. Estará compuesto por un representante de cada Departamento del Gobierno Vasco y otros tantos miembros, de entre aquellos ciudadanos que por su profesión o representación en la problemática relacionada con la ordenación del territorio sean considerados idóneos, todos ellos nombrados por el Consejero de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente a propuesta de los Departamentos del Gobierno Vasco y de la Comisión de Ordenación del Territorio, respectivamente.

La ley, deriva a su ulterior desarrollo reglamentario las concretas funciones, composición y régimen de este órgano. El Decreto 7/2008, de 15 de enero, del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco, modificado por el Decreto 170/2014, de 29 de julio, de segunda modificación del Decreto del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco⁶²², es la norma que en la actualidad regula este órgano⁶²³.

Las concretas funciones, que se le encomiendan en el artículo 2, al Consejo Asesor de Política Territorial, son: informar el Avance de las Directrices de Ordenación Territorial, previamente a su remisión a todas las Administraciones públicas territoriales y demás entidades públicas y privadas que se estimen interesadas; informar el documento constitutivo de las Directrices de Ordenación Territorial, previamente a su aprobación inicial y provisional por el Departamento competente en materia de Ordenación del Territorio; cuantos otros informes o funciones se le encomienden por disposiciones legales o reglamentarias, por el Gobierno Vasco o por el Departamento competente en materia de Ordenación del Territorio, de acuerdo con sus funciones y naturaleza. Dichos informes serán preceptivos y se deben ser emitidos en el plazo de 30 días desde su solicitud.

⁶²² BOPV núm. 162 de 28/08/2014.

⁶²³ El Consejo Asesor de Política Territorial fue creado y regulado por el Decreto 272/1990, de 2 de octubre, y ha sido objeto de posteriores modificaciones reglamentarias a través del Decreto 83/1996, de 16 de abril, del Decreto 7/2008, de 15 de enero, y del Decreto 169/2011, de 19 de julio.

Por su parte, en la composición del Consejo Asesor de Política Territorial, prevista en el artículo 3, se conjugan representantes de cada uno de los Departamentos del Gobierno Vasco, siendo su Presidente la Consejera o el Consejero competente en Ordenación del Territorio y Vicepresidente la persona titular de dicha Viceconsejería⁶²⁴.

3.4.16.2. Memoria

El artículo 10.11 de la LOTPV, señala que “Cada dos años el Gobierno elaborará una Memoria en la que se analice la situación y aplicación de las Directrices de Ordenación del Territorio”.

3.4.16.3. Mecanismos previstos en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco

Las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco, DOTPV, prevén en su apartado “Claves y referencias para la aplicación de las DOT”, unas normas de aplicación de las mismas⁶²⁵, regulando al hilo de la revisión la Memoria de “Situación de las DOT” y el Informe de vigencia.

3.4.16.3.1. Memoria de Situación de las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco

Está previsto en las propias Directrices de Ordenación Territorial, que cada cuatro años, el Gobierno Vasco elabore una Memoria denominada "Situación de las DOT" en la que analice al menos el nivel de aplicación de las Directrices de Ordenación Territorial, su incidencia en el planeamiento territorial y municipal y las acciones a

⁶²⁴ Integran el **Consejo Asesor de Política Territorial**:

- El Consejo Asesor de Política Territorial estará compuesto por una o un representante por cada Departamento del Gobierno Vasco y por el mismo número de personas idóneas nombradas por la Consejera o Consejero competente en materia de ordenación del territorio, en los términos señalados en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.
- La presidencia recaerá en la Consejera o Consejero competente en materia de Ordenación del Territorio.
- La persona titular de la Viceconsejería competente en materia de Ordenación del Territorio asistirá a la sesiones con voz y sin voto y, cuando sea necesario, sustituirá a la presidencia, en cuyo caso tendrá también derecho de voto.
- Los miembros titulares de las vocalías que representan los distintos Departamentos del Gobierno ostentarán el rango de Viceconsejera o Viceconsejero. Los miembros suplentes podrán ostentar el rango de Director o Directora.
- Actuará en las labores de Secretaría, la persona titular de la Dirección competente en materia de Ordenación del Territorio con voz y sin voto. En caso de vacante, ausencia o enfermedad será sustituida por una persona perteneciente a la Dirección de Ordenación del Territorio.

⁶²⁵ Apartado 22 de las DOTPV.

emprender para evitar los desajustes identificados. Para hacer posible la redacción de la referida Memoria, los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, con la misma periodicidad, presentarán al Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco un informe sobre el grado de correspondencia del planeamiento vigente en su municipio con lo establecido al respecto en las DOTPV y en el resto de los instrumentos de ordenación territorial aprobados hasta ese momento.

Aprobadas definitivamente en 1997, las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco son objeto de una primera valoración en junio de 1999, y en diciembre de 2002 se emite una nueva valoración sobre el comportamiento de las mismas, su grado de desarrollo y la validez de sus determinaciones que es elevado a la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco⁶²⁶.

En el año 2006, se realizan un conjunto de “*Informes-Diagnósticos DOT*”, en el que en cumplimiento de lo previsto en las propias Directrices, se analiza y examina la evolución de las DOTPV desde diferentes perspectivas. Un total de cinco Informes-Diagnostico, son emitidos con dicha finalidad⁶²⁷:

⁶²⁶ MUNIATEGI ELORZA, A. (2002) “Cinco años de las directrices de Ordenación Territorial de la C.A.P.V.”. Euskonews&Media (texto disponible en <http://www.euskonews.com/0239zbnk/gaia23901es.html>, consultado el día 25/01/2016).

El documento, recoge un conjunto de conclusiones sobre el grado de implantación y seguimiento de las DOTPV en una perspectiva de cinco años desde su aprobación, el autor valora positivamente los siguientes aspectos:

- *Las Directrices han supuesto la reapertura del campo disciplinar de la ordenación del territorio. Han abierto el campo del Planeamiento Territorial Parcial, plano de trabajo en el que han de abordarse gran parte de las cuestiones de planificación física existentes en la CAPV.*
- *El debate disciplinar suscitado en la tramitación ha generado un poso cultural que ha hecho, entre otros que los Ayuntamientos hayan comenzado a establecer contactos entre sí en clave comarcal de Planeamiento Territorial Parcial.*
- *Los departamentos sectoriales están procediendo a desarrollar sus políticas sectoriales utilizando las D.O.T.*
- *Finalmente, cabe señalar que las Directrices están ejerciendo correctamente el papel de marco de referencia para los restantes planes territoriales o urbanísticos y en definitiva para el planteamiento de las nuevas actuaciones, definido en la Ley 4/90 de Ordenación del Territorio del País Vasco.*

⁶²⁷ Información obtenida de la página web del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco. Disponible en http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/r49-565/es/contenidos/informacion/dots_reestudio/es_1165/informesc.html. Consultada el día 25/01/2016.

1. La Ordenación del Territorio en la C.A.P.V. Directrices de Ordenación Territorial. Análisis crítico y Nuevas propuestas.
2. Las DOT a examen (octubre 2006).
3. Sobre la situación y la oportunidad de la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
4. Informe sobre la Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
5. Informe Urbanístico DOTPV. Adecuación de las DOTPV a las actuales expectativas de Ordenación del Territorio. Criterios Urbanísticos para reflexión pluridisciplinar previa a la Revisión de las DOTPV⁶²⁸.

3.4.16.3.2. Informe de Vigencia

Asimismo, y como mecanismo para verificar la oportunidad de proceder a la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial, a los ocho años de su vigencia, se establece que por parte del Gobierno se informará sobre su procedencia. No obstante, podrá tener lugar en cualquier momento, anterior o posterior, cuando se produzcan alguna de las circunstancias siguientes:

- Cuando circunstancias sobrevenidas alteren las hipótesis adoptadas en las DOTPV en cuanto a las magnitudes básicas de población, dinámica de empleo o mercado de la vivienda, de forma que obliguen a modificar los criterios generales de ordenación establecidos.
- Si se han de tramitar modificaciones concretas de las determinaciones de las DOTPV que den lugar a alteraciones que incidan sobre la estructura general del territorio.
- Cuando el desarrollo de las DOTPV ponga de manifiesto la necesidad o conveniencia de ampliar sus objetivos mediante ulteriores desarrollos del mismo modelo de ordenación no previsto inicialmente.
- Cuando la aprobación de algún Plan Sectorial de carácter supracomunitario establezca determinaciones en el interior de la Comunidad Autónoma que impliquen una transformación del Modelo Territorial.
- Cuando otras circunstancias sobrevenidas de análoga naturaleza e importancia lo justifiquen, por afectar a los criterios determinantes del modelo territorial de estas DOTPV, y así lo acuerde motivadamente el Gobierno Vasco.

En febrero de 2012, se publica un documento para la aprobación inicial denominado “*Modificación de las DOT, como consecuencia de su reestudio*” que tiene

⁶²⁸ Los diferentes informes emitidos son obra de autores diferentes, por el orden citado: Allende Landa, José; Leonardo, Jon; Peñalba, Santiago; Ruiz Urrestarazu, Eugenio; Unzurrunzaga Goikoetxea, Xabier.

su origen en el Acuerdo del Consejo de Gobierno, en sesión de 26 de octubre de 2010, por el que se inicia el procedimiento de modificación de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este procedimiento, continúa en 2014, ampliándose su objeto a la modificación de la cuantificación residencial prevista en las DOT. Así se acuerda por el Gobierno Vasco, en sesión celebrada el día de marzo de 2014⁶²⁹.

En julio de 2015, el Consejo de Gobierno acuerda iniciar el procedimiento de revisión de las Directrices, cuatro meses más tarde y como resultado de dicho acuerdo, se ha publicado en el mes de noviembre de 2015 del denominado “Documento Base” para la revisión de las Directrices, que ha sido objeto de análisis en otro apartado del presente capítulo.

3.4.16.4. Mecanismos previstos en los Planes Territoriales de ámbito subregional de Ordenación del Territorio del País Vasco

Como regla general, lo diferentes instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Planes Territoriales Parciales, recogen en sus Normas de Ordenación, como mecanismos para su seguimiento, la elaboración de la denominada “Memoria de Seguimiento”, que habrá de elaborarse cada cuatro años y en la que se expondrá el grado de cumplimiento de las determinaciones y, en su caso, las propuestas necesarias en orden a paliar o reformar los desajustes que se identifiquen.

Los diferentes Planes Territoriales, atendiendo al momento de su aprobación definitiva, han ido paulatinamente elaborando las referidas Memorias de Seguimiento, si bien por las fechas puede observarse que se han pospuesto en el tiempo con respecto al plazo inicialmente fijado en sus normas. Destacar que hasta el momento las Memorias de Seguimiento publicadas han correspondido a los primeros planes aprobados entre los años 2004 y 2005, realizadas prácticamente de manera simultánea en el tiempo, finalizadas todas ellas a finales del año 2013 y teniéndose por definitivas a finales del año 2014⁶³⁰.

⁶²⁹ Texto del acuerdo disponible en: http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/dots/es_1165/adjuntos/Acurdo%20Consejo%20Gobierno%204-03.pdf Consultado 25/01/2016.

⁶³⁰ Así se recoge en la noticia publicada a través del portal “irekia” en fecha 19 de diciembre de 2014 en la que se destaca que “*Se dan por definitivas las memorias de seguimiento de los planes territoriales parciales de Álava Central, Laguardia-Guardia, Laudio-Llodio, Eibar y Arrasate/Mondragón-Bergara*”. Disponible en <http://www.irekia.euskadi.eus/es/debates/984?stage=conclusions>. Consultado 25/01/2016.

- Plan Territorial Parcial de Álava Central aprobado definitivamente por Decreto 277/2004, de 28 de diciembre, recoge la necesidad de elaboración de la Memoria de Seguimiento en el artículo 3.3 de su Normativa. En el año 2013 ve la luz la referida Memoria de Seguimiento⁶³¹.
- Plan Territorial Parcial de Álava Central aprobado definitivamente por Decreto 271/2004, de 28 de diciembre, en el artículo 3 de su Normativa, indica que el Departamento competente en materia de Ordenación del Territorio hará una memoria en la expondrá el grado de cumplimiento de las determinaciones del Plan Territorial Parcial y que esta memoria será remitida a la Comisión de Ordenación del Territorio del país Vasco para su conocimiento. En cumplimiento de tal previsión legal, en el año 2013 se publica la referida Memoria de Seguimiento⁶³².
- Plan Territorial Parcial del área funcional de Llodio aprobado por Decreto 19/2005, de 25 de enero, cuyo artículo 2.3, dispone que, cada cuatro años, los Departamentos del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales de Álava y Bizkaia competentes en la redacción y seguimiento del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Llodio elaborarán una memoria que valorará el cumplimiento del mismo y su incidencia en el planeamiento territorial sectorial y urbanístico municipal y definirá las medidas a adoptar para evitar los desajustes que, en su caso, se detecten. Es en el año 2013, cuando se realiza la publicación de la citada Memoria de Seguimiento⁶³³.
- Plan Territorial Parcial de Eibar (Bajo Deba), aprobado definitivamente mediante Decreto 86/2005, de 12 de abril, dispone en el artículo 5.3, la necesidad de que cada cuatro años, por parte de los Departamentos del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales de Guipúzcoa y Bizkaia competentes, la elaboración de una memoria expositiva del grado de cumplimiento de las

⁶³¹ Disponible

http://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/4701/ptp_alava_central.pdf?1401445959 Consultado 25/01/2016.

⁶³² Disponible

http://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/4703/ptp_laguardia_rioja_alavesa.pdf?1401445988 Consultado 25/01/2016.

⁶³³ Disponible

http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/contenidos/noticia/n_memorias_seguimiento_ptp/es_def/adjuntos/ptp_llodio.pdf Consultado 25/01/2016.

determinaciones así como de las propuestas necesarias para paliar o reformar los desajustes identificados. Es en el año 2013 cuando tiene lugar la presentación de la citada Memoria de Seguimiento⁶³⁴.

- Plan Territorial Parcial de Mondragón-Bengara, aprobado por Decreto 87/2005, de 12 de abril, establece en el artículo 3.3 de la Normativa del Plan, la necesidad de elaborar una memoria de seguimiento para exponer el grado de cumplimiento de sus determinaciones. En octubre del año 2013, en cumplimiento de tal previsión, es presentada la Memoria de Seguimiento de este instrumento de planificación territorial⁶³⁵.

3.4.16.5. Otros instrumentos con relevancia en la gestión territorial en País Vasco

3.4.16.5.1. Información Territorial del País Vasco

En el ámbito de la información territorial, País Vasco tiene implantados tres instrumentos; GeoEuskadi (IDE de Euskadi), Cartografía básica y Ortofotos y Geodesia (Red GPS/GNSS de Euskadi).

➤ GeoEuskadi (IDE de Euskadi)⁶³⁶

GeoEuskadi es el geoportal de referencia de la Infraestructura de Datos Espaciales de Euskadi (IDE de Euskadi) con el objetivo de garantizar la reutilización y el acceso fácil y eficaz de la información geográfica de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

El 13 de septiembre de 2011, se aprobó el Acuerdo de Gobierno para la puesta en marcha de la Infraestructuras de Datos Espaciales de Euskadi (IDE de Euskadi), como proyecto interdepartamental liderado por la Dirección de Ordenación del Territorio del Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca.

⁶³⁴Disponible

http://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/4702/ptp_eibar_bajo_deba.pdf?1401445973

Consultado 25/01/2016.

⁶³⁵Disponible

http://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/4705/ptp_mondragon_bergara_alto_deba.pdf?1401446023

Consultado 25/01/2016.

⁶³⁶ <http://www.geo.euskadi.eus/que-es-geoEuskadi/s69-geocont/es/> Consultado 26/01/2016.

Los **objetivos** generales de la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) de Euskadi son:

- Promover y garantizar la reutilización de la información geográfica.
- Coordinar la producción distribuida de información geográfica para disponer de datos geográficos armonizados y de calidad, identificando necesidades actuales y futuras.
- Cumplir las directrices y estándares en materia de cartografía e información geográfica.
- Dotar al Gobierno Vasco de los componentes tecnológicos necesarios que permitan la difusión y explotación eficaz de servicios geográficos de calidad, basándose en los principios de interoperabilidad e independencia tecnológica.
- Integración como nodo regional en la Infraestructura Nacional de Información Geográfica y con los nodos locales correspondientes.
- Promoción, difusión y formación sobre la información, tecnologías, especificaciones y servicios disponibles para promover el desarrollo, uso y explotación de la información geográfica y los servicios de la IDE de Euskadi.

A través del portal GeoEuskadi, se puede acceder a diferentes servicios conforme al contenido de la plataforma, como más relevante destacar:

- **Mapas:** Posibilita el acceso al Visor de mapas GeoEuskadi⁶³⁷, aplicaciones temáticas (Udalplan⁶³⁸, Udalmap⁶³⁹, Suelos contaminados⁶⁴⁰, Servicio de imágenes estereoscópicas⁶⁴¹, callejero

⁶³⁷ <http://www.geo.euskadi.eus/s69-bisorea/es/x72aGeoEuskadiWAR/index.jsp> Consultado 26/01/2016.

⁶³⁸ Udalplan 2015, es un visor que posibilita obtener información del suelo residencial, las actividades económicas, sistemas general y categorización del suelo no urbanizable de País Vasco, a través de diversos ámbitos que pueden ser preseleccionados (Comunidad Autónoma, Territorio Histórico, Área Funcional o Municipio). Disponible <http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/r49-udalplan/es/aa33aWAR/interfacesJSP/index.jsp> Consultado 26/01/2016.

⁶³⁹ Udalmap es un Sistema de Información municipal, cuya finalidad es mostrar con detalle la realidad en los municipios de la C.A. de Euskadi. Permite, a su vez, el diseño y evaluación de políticas públicas, orientadas a facilitar la toma de decisiones en múltiples ámbitos relacionados con el crecimiento y el desarrollo del territorio, en aras de un mayor grado de cohesión territorial, económica, social y respeto medioambiental. Disponible http://www.ogasun.ejgv.euskadi.eus/r51-udalmap/es/contenidos/informacion/udalmap/es_udalmap/udalmap.html Consultado 26/01/2016.

⁶⁴⁰ http://www.geo.euskadi.net/s69-bisorea/es/x72aGeoEuskadiWAR/index.jsp?def_groups=medio_ambiente&layers=medio_ambiente-suelos_contaminados Consultado 26/01/2016.

de la CAPV⁶⁴², Visor web de URA⁶⁴³, KaleGIS⁶⁴⁴, Medio Ambiente⁶⁴⁵ y Observatorio Vasco de Vivienda⁶⁴⁶.

- Catálogo de datos y servicios: Contiene metadatos referentes a los datos y servicios incorporados en la Infraestructura de Datos Espaciales del País Vasco, clasificado según diferentes categorías (agricultura, atmosfera, medio ambiente, cartografía, océanos, estructuras, biota, económica información geocientífica, aguas interiores, planeamiento, transporte, límites, elevación, salud, localización, sociedad y servicios-redes de suministro).

➤ **Cartografía básica y Ortofotos**⁶⁴⁷

⁶⁴¹ Servicio que permite la visualización en 3D de las fotografías aéreas de los vuelos, apreciando el relieve mediante técnicas estereoscópicas. Disponible http://www.geo.euskadi.eus/s69-geodir/es/contenidos/informacion/contenido_sigrid/es_84/contenidosigrid.html Consultado 26/01/2016.

⁶⁴² Disponible http://www.geo.euskadi.net/s69-bisorea/es/x72aGeoEuskadiWAR/index.jsp?expandpanel=SearchsNoraPanel_c_v2 Consultado 26/01/2016.

⁶⁴³ El Ide Ura Web es el Sistema de información del agua del País Vasco. Disponible en: <http://www.uragentzia.euskadi.net/appcont/gisura/?mapid=1> Consultado 26/01/2016.

⁶⁴⁴ Sistema de información territorial, que toma con referencia el callejero de Eustat y que abarca todo el ámbito de la Comunidad Autónoma. Posibilita la localización y visualización de las entidades territoriales que aparecen en el callejero (territorio histórico, comarca, municipio, entidad de población y sus núcleos, distritos y secciones, barrios estadísticos, calles y portales). Disponible http://www.eustat.euskadi.net/t35-kalegis/es/x72aGeoEuskadiWAR/index.jsp?appConf=configuracion_eustat.xml Consultado 26/01/2016.

⁶⁴⁵ Visor medioambiental del País Vasco que incorpora múltiples capas tales como lugares protegidos, Natura 2000, espacios naturales de interés, distribución de especies, corredores ecológicos, geología, erosión, suelos con actividades o instalaciones potencialmente contaminantes, servicios de los ecosistemas). Disponible http://www.geo.euskadi.net/s69-bisorea/es/x72aGeoEuskadiWAR/index.jsp?conf=INGURUMENA/INGURUMENA.xml&def_groups=natura_2000&layers=natura_2000-LIC_ZEC Consultado 26/01/2016.

⁶⁴⁶ Visor que incorpora la estadística oficial en materia de vivienda en la Comunidad Autónoma. http://www.garraioak.ejgv.euskadi.net/r41-visor/es/x72aGeoEuskadiWAR/index.jsp?appConf=configuracion_vivienda.xml Consultado 26/01/2016.

⁶⁴⁷ Visor que posibilita localizar ámbitos de suelo contaminados en la comunidad del País Vasco. El buscador posibilita la localización a través de diferentes parámetros: municipio, localidad, calle o portal. <http://www.geo.euskadi.net/s69->

En el ámbito cartográfico, el Gobierno del País Vasco produce y mantiene con carácter anual, los siguientes productos cartográficos básicos:

- Ortofoto anual de 25 cm: Se trata de un vuelo fotogramétrico anual que se viene realizando ininterrumpidamente desde el año 2004. A partir del vuelo se genera la correspondiente ortofoto.
- Base Topográfica Armonizada 1:5.000 del Gobierno Vasco. BTA5: Es la cartografía vectorial de referencia e incorpora las temáticas de Edificaciones, Transportes, Hidrografía, Servicios e Instalaciones, Relieve, Hidrografía, Nombres Geográficas y Puntos de Referencia. La primera versión se generó en el año 2010, generándose desde entonces sucesivas actualizaciones anuales a partir de vuelos fotogramétricos, LIDAR y otras fuentes. La última actualización es de Diciembre de 2013.
- Modelo Digital de Elevaciones LIDAR de 1mx1m (MDT, MDS, MDEH): Hasta el momento se han realizado dos vuelos completos de todo el territorio LIDAR, con fechas de referencias 2008 y 2012. Los productos que ofrece son los siguientes:
 1. MDT: Modelo Digital del Terreno. Representa exclusivamente el terreno, eliminando los edificios, puentes y la vegetación.
 2. MDS: Modelo Digital de Superficies máximas. Representa los puntos más altos, incluyendo entre otros edificios y vegetación.
 3. MDEH: Modelo Digital de Elevaciones para Hidrología. Representa el terreno, junto con edificaciones y construcciones exceptuando los puentes.
 4. Nube de puntos clasificados en formato LAS.

Los diferentes productos de cartografía del País Vasco se encuentran disponibles para su visualización y descarga a través de www.geo.euskadi.net.

➤ **Geodesia (Red GPS/GNSS de Euskadi)**

Instrumento que posibilita conocer las condiciones actuales de las estaciones de la red mediante el rastreo de satélites y visualizarlo a través de un mapa de la red. La herramienta también permite la descarga directa de datos.

bisorea/es/x72aGeoeuskadiWAR/index.jsp?def_groups=medio_ambiente&layers=medio_ambiente-suelos_contaminados Consultado 26/01/2016.

3.4.16.5.2. EuskalHiria Kongresua⁶⁴⁸

Desde el año 2002, se viene celebrando el Congreso Euskal Hiria, cuyo objeto es el análisis de las políticas de ordenación del territorio. Ya en su XIV edición, celebrada en noviembre de 2015, el tema se ha centrado en “*Los vectores de una nueva Ordenación del Territorio. La revisión de las Directrices de Ordenación Territorial*”. En los días de cierre del presente trabajo, noviembre de 2016, ha tenido lugar una nueva edición del Congreso Euskal Hiria, bajo el título “*El Avance de la Revisión de las DOT: el Modelo Territorial Lurraldea 2040*”.

Cartel Congreso Euskal Hiria 2016



Fuente: Gobierno Vasco. Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad.

A través de la página web del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco se encuentran disponibles toda la información relativa a los diferentes Congresos celebrados, con los correspondientes programas y presentaciones⁶⁴⁹.

⁶⁴⁸ <http://www.euskalhiria.org/> Consultado 26/01/2016.

⁶⁴⁹ Disponible http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/r49-565/es/contenidos/noticia/euska_hiria/es_10434/euskal_hiria.html Consultado 03/12/2016.

3.4.17. Actualización, gestión y seguimiento previsto por la C. Valenciana en el marco de su Estrategia Territorial

3.4.17.1. Instrumentos previstos en la Estrategia Territorial

La Estrategia Territorial Valenciana, ETV, ha articulado un completo sistema para su evaluación, seguimiento y actualización, que pese a su carácter reciente lo que impide valorar el grado de adecuación de sus propuestas a los objetivos que persigue, se instituye desde ya como un referente en el contexto español en el marco de los instrumentos de planificación territorial regional.

3.4.17.1.1. Actualización periódica

La **Directriz 8 “actualización”**, de la Estrategia Territorial Valenciana, ETV, dispone la necesidad de su actualización periódica lo que comprende la puesta al día de los datos e informaciones de base empleadas para su elaboración, incluida su representación cartográfica, el diagnóstico estratégico, las metas y los indicadores de su cumplimiento, así como las propuestas de cambio en el territorio que pudieran verse afectadas por dicha actualización.

La citada actualización de la Estrategia Territorial compete al Conseller con competencias en materia de Ordenación del Territorio, que se dispone se efectúe periódicamente y se difunda a través de la página web de la Consellería.

3.4.17.1.2. Dictamen sobre la evolución de la Estrategia Territorial

A fin de posibilitar la modificación de la Estrategia Territorial, establece la **Directriz 9** que compete al Conseller con competencias en Ordenación del Territorio la iniciativa en las modificaciones a propuesta del Comité Estratégico de Política Territorial, a al fin el Comité emitirá cada dos años como mínimo un Dictamen sobre la evolución de la Estrategia Territorial.

3.4.17.1.3. Informe de Seguimiento de las Directrices

Previsto en la **Directriz 10** de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, dedicada a regular la “*revisión*”, se establece la necesidad de que por parte del Departamento competente en Ordenación del Territorio o el organismo en quien, se elabore delegue, se elabore un Informe de Seguimiento del desarrollo y ejecución de la Estrategia Territorial analizando la evolución de las 100 metas y de sus indicadores de cumplimiento, sin perjuicio de la consideración de otros indicadores exigidos por el Órgano Ambiental. El Informe, se indica, que deberá redactarse como mínimo cada cuatro años y del mismo se dará traslado al Comité Estratégico de Política Territorial

para que dictamine sobre la conveniencia y oportunidad de la revisión en su caso de la Estrategia Territorial.

3.4.17.1.4. Comités Estratégicos de Política Territorial

A los Comités Estratégicos de Política Territorial, previstos en la **Directriz 14** de la Estrategia Territorial, les corresponde el impulso, seguimiento y evaluación de la ejecución y desarrollo de la Estrategia, pudiendo tener ámbito regional o subregional, Se prevé la participación de agentes territoriales representativos de la Administración y del mundo empresarial, universitario, financiero, del trabajo y otros.

3.4.17.1.5. Entidades Gestoras de la planificación supramunicipal

En su **Directriz 18** “*Entidades gestoras de la planificación supramunicipal*”, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, propone que para la gestión de la planificación supramunicipal se podrán constituir bajo la fórmula jurídica de mancomunidades o consorcios, organismos para liderar, en los ámbitos supramunicipales definidos por la Estrategia Territorial, la formulación, elaboración, procesos de participación pública y gestión de los programas y proyectos que se desarrollen en los mismos.

Asimismo dichos entes ejercerán una función promotora de las iniciativas que se generen en estos ámbitos, así como el liderazgo y la gestión de las interdependencias del conjunto de actores presentes en el territorio. De forma preferente estos entes se adaptarán a los ámbitos supramunicipales definidos en la Estrategia Territorial.

La Directriz aclara que estos entes no constituirán ninguna estructura política ni desarrollarán grandes aparatos burocráticos, quedando integrada por todos los municipios que de forma voluntaria se incorporen, una representación de la Generalitat y otra de la Diputación/es Provincial en las cuales prestarán asistencia técnica a estas entidades.

En estos entes las decisiones se adoptarán preferentemente por consenso sin perjuicio del establecimiento de fórmulas e instrumentos que propicien las decisiones por mayorías simples o cualificadas, asimismo se posibilita que desempeñen la función de interlocutores con la Generalitat y con la Administración General del Estado en las cuestiones que afecten a sus respectivos ámbitos territoriales.

Resalta la Directriz 18 que las fórmulas de colaboración e intervención conjunta de las administraciones territoriales deberán alcanzar una especial relevancia en la gestión de los espacios litorales de los respectivos ámbitos de planificación territorial.

Por último, se indica que el ámbito y funciones de estos entes territoriales se regulan en la propia Estrategia Territorial, en los Planes de Acción Territorial, en la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, así como en las demás disposiciones aplicables.

3.4.17.1.6. Asignación de recursos para el desarrollo de las estrategias territoriales y consecución de los objetivos

La **Directriz 20** “*Asignación de recursos para el desarrollo de las estrategias territoriales y consecución de los objetivos*”, enmarcada en el Título I “El gobierno del territorio”, resalta la necesidad de que los instrumentos de ordenación territorial propicien la financiación económica de los proyectos desde una pluralidad de aportaciones: la Unión Europea, a través de los diferentes instrumentos de financiación que prevé para las regiones; los Ayuntamientos y Diputaciones, la Administración General del Estado y la Generalitat.

También señala que los particulares deben contribuir a la financiación mediante acuerdos de colaboración público-privada. En todo caso, se resalta la necesidad de que la participación en la financiación de los proyectos conlleve compromiso, responsabilidad y eficacia.

Por su parte, destaca que por parte del Consell de la Generalitat deberán habilitarse recursos presupuestarios para el desarrollo de las estrategias territoriales y la consecución de los objetivos previstos en la misma, los cuales serán gestionados por la Administración Autónoma que distribuirá los fondos con cargo a las líneas presupuestarias asignadas a las diferentes administraciones actuantes en los ámbitos supramunicipales definidos.

Por último, se indica que se establecerán horquillas porcentuales referentes a los importes que se destinarán a la consecución de los objetivos o bloques de objetivos de la Estrategia Territorial y que en la definición de objetivos del fondo se tendrá en cuenta la situación social y económica relativa de las distintas Áreas Funcionales del territorio.

3.4.17.2. La gestión territorial como objetivo de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana

La **Directriz 3** “*Visión y Objetivos Generales de la Estrategia Territorial*” recoge un conjunto de 25 objetivos generales que constituyen la base y el objeto de la propia Estrategia. El **objetivo 12** se enuncia “*Aplicar de forma eficiente los instrumentos de equidad territorial*” y se desarrolla plenamente sobre la base de la necesaria gestión territorial que conlleva la implantación en el territorio de la Estrategia.

A lo largo de algo más de cincuenta páginas dedicadas a este concreto objetivo se establecen diversos mecanismos e instrumentos con la finalidad de dar una respuesta eficiente a la gestión territorial. La Estrategia Territorial antecede concretando que *la gestión territorial tiene por objeto la ejecución de obras, la implantación de instalaciones y la prestación de servicios, referidos a cualquier campo de la acción pública, como la recuperación medioambiental, paisajística o del patrimonio cultural, las infraestructuras, el transporte, la educación, la promoción social, la activación económica, la agricultura, la mejora del medio rural, o cualquier otra necesaria para la consecución de los objetivos de la ordenación del territorio, de fomentar el desarrollo sostenible, garantizar la utilización racional del suelo, promover la cohesión social y garantizar la equidad interterritorial y la competitividad de la Comunitat Valenciana.*

Sobre las premisas anteriores, la Estrategia Territorial Valenciana señala tres concretos instrumentos para la gestión territorial:

- Los programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida.
- Los procedimientos para el impulso de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.
- El fondo de equidad territorial y otros instrumentos financieros previstos en las directrices de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.

3.4.17.2.1. Programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida: las áreas funcionales

Las áreas funcionales del territorio son entendidos por la Estrategia Territorial Valenciana como ámbito adecuados para los programas para la sostenibilidad y la calidad de vida y dirigidos a un conjunto muy amplio de objetivos de equidad territorial, que van desde la mejora de los tejidos urbanos hasta la calificación del paisaje o la satisfacción de objetivos de cohesión social como la vivienda protegida.

Para facilitar la aplicación de esos programas, la Estrategia Territorial incluye entre sus objetivos el establecimiento de lo que viene a denominar “una nueva relación entre el mundo urbano y el mundo rural” lo que materializa a través de diferentes “áreas funcionales” que se definen en el territorio y que suponen la inclusión de dos realidades, la presencia de núcleos con importantes perspectivas de crecimiento junto con otros cuya máxima ventaja comparativa es el mantenimiento de su carácter rural y de seguir prestando bienes y servicios fundamentales para el desarrollo urbanístico de aquellos. Son entendidos en suma, como ámbitos territoriales, definidos por relaciones de complementariedad y que constituyen los espacios adecuados para considerar los procesos de compensación previstos en la Comunidad Valenciana.

3.4.17.2.2. Los procedimientos de impulso de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana: la agilización, simplificación y reducción de los trámites administrativos

Como mecanismo de la gestión territorial se entiende por parte de la Estrategia, que la misma debe contribuir a la simplificación y reducción de los trámites administrativos de los planes y proyectos urbanísticos y territoriales. Para ello, propone la simplificación de procedimientos, la mejora de la transparencia administrativa y la seguridad jurídica, así como la disminución del coste de la prestación de los servicios a través del impulso de fórmulas de cooperación entre municipios que debe extenderse a la implantación de usos económicos en el territorio.

3.4.17.2.3 Fondo de Compensación/Equidad Territorial

Sobre la justificación que contiene la Estrategia Territorial en base a la cual la preservación de grandes espacios libres de edificación, que prestan servicio de alcance supramunicipal y regional, para el uso y disfrute de la población y para la cualificación del territorio desde el punto de vista de su competitividad con el fin de atraer actividades y profesionales de alta cualificación, requiere la puesta en marcha de mecanismos de compensación territorial. La ETV, señala que se trata de que la preservación de esos grandes espacios libres de edificación no recaiga sobre los ciudadanos afectados por la adscripción de esos terrenos con dicha fin y que la compensación proceda de forma preferente de la atribución de techo edificable en otro lugar del territorio más apto para este fin, en contrapartida al suelo que ceden al dominio público. Lo anterior, plenamente asumido e instaurado en el ámbito de la gestión urbanística, la Estrategia propone que debe extenderse al conjunto del territorio para aplicar plenamente el principio de la equidad entre los distintos territorios de la Comunidad Valenciana a la vez que como mecanismo para superar la prevalente visión municipal en la legislación urbanística.

Como mecanismo, la Estrategia propone la creación de un Fondo de Compensación Territorial⁶⁵⁰, como mecanismo para desarrollar plenamente el principio de equidad territorial. La Estrategia plantea, partiendo de la necesaria observancia de las reglas que permitirán aplicar este Fondo con la flexibilidad necesaria para evitar posibles disfunciones en el territorio, el análisis de las ventajas e inconvenientes para cada caso de las compensaciones en especie, monetarias directas o las que podrían tener

⁶⁵⁰ Como antecedente, la ETV señala una experiencia similar llevada a cabo en el ámbito de planificación territorial de la Comunidad Valenciana con el Plan eólico. Conforme indica, se creó un fondo de compensación, nutrido por las empresas adjudicatarias de las instalaciones que distribuía de forma flexible e indexada al tiempo de amortización de los aerogeneradores, ayudas para el desarrollo rural entre los municipios que, aun teniendo recursos eólicos, no fueron beneficiados por la instalación de aerogeneradores en sus términos municipales.

como origen el plus de aprovechamiento urbanismo recogido por la Ley del Suelo estatal. También resalta la necesidad de analizar las posibles depreciaciones derivadas de las prestaciones monetarias y las consecuencias del desfase temporal entre los periodos de las obligaciones de compensación y la plasmación real en el territorio de su funcionalidad como espacio de esparcimiento supramunicipal. Por último, destaca que entre los mecanismos de compensación debe ser que el acondicionamiento del espacio para el uso público recaiga sobre aquel que está obligado a su entrega, porque de esta forma se genera cualificación territorial, tanto para el municipio como para su entorno comarcal y regional.

Estos últimos mecanismos previstos por la ETV están más próximos a lo que en el presente trabajo se ha conceptualizado como gestión territorial en sentido propio, por lo que sin perjuicio de su referencia, serán analizados con el necesario grado de detalle en el Capítulo 5 del presente trabajo.

3.5. Análisis de los principales mecanismos implantados por las Comunidades Autónomas españolas para la evaluación territorial de los instrumentos de planificación territorial

Las diferentes Comunidades Autónomas han ido paulatinamente incorporando diferentes instrumentos y procedimientos en principio, orientados a adecuar y evaluar la coherencia entre los instrumentos de planificación territorial con otras actuaciones que desde las diferentes Administraciones y desde el ámbito sectorial se desarrollan pero que, por su incidencia o repercusión sobre la Ordenación del Territorio, deben adecuarse a la misma. La situación es heterogénea así como lo son, los propios mecanismos establecidos, en los que se ha ido avanzando y en la actualidad las últimas normativas aprobadas incorporan mecanismos orientados a evaluar los propios instrumentos de ordenación territorial. Así lo pone de manifiesto FARINÓS DASÍ y SÁNCHEZ CABRERA⁶⁵¹, al analizar la necesidad de evaluación de los impactos (paisajísticos, ambientales, urbanísticos y territoriales) como mecanismo para mejorar la calidad de la planificación de los planes, programas y proyectos, y en consecuencia del rendimiento de las actuaciones e inversiones públicas. Como continúan indicando, todo ello tenía en principio lugar en el marco del documento llamado “*Agenda 2000, por una Unión Europea más amplia y más fuerte*” incorporándose a los Reglamentos de los Fondos Estructurales del periodo de programación 2000-2006 y al que seguiría en el tiempo la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 (DOCE, L 197/30, de 21.7.2001), relativa a la evaluación de los efectos de

⁶⁵¹ FARINÓS DASÍ, J. y SÁNCHEZ CABRERA, J.V. (2010), “Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial en la Comunidad Valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la Ordenación del Territorio”, Cuadernos de Geografía, 87, 045 – 064. Valencia. págs. 59 – 61.

determinados planes y programas en el medio ambiente, que daba carta de naturaleza, por la vía de la sostenibilidad, a la Evaluación Ambiental Estratégica de planes y programas, optándose por una fórmula menos conflictiva desde el punto de vista competencial que sustituyendo a la Evolución de Impacto Territorial, resultaba más ajustada al verdadero espíritu de una pretendida evaluación territorial “ex ante”. Resaltan estos autores, la dificultad de su desarrollo motivada por tres razones fundamentales: la dificultad de explicitar en qué consiste y cómo se desarrolla esta evaluación, que no es sectorial sino integral, al ser el territorio un sistema complejo; cómo puede aplicarse no sólo a proyectos, planes y programas sino también a las políticas territoriales o con impacto territorial; cómo se coordina con el resto de evaluaciones temáticas o sectoriales.

La cuestión es compleja por la diversidad de escenarios presentes en el contexto nacional. Siguiendo a FERIA TORIBIO, J.M. y otros⁶⁵², distinguen tres formas de abordar la intervención territorial en la planificación territorial. Así, estos autores distinguen un primer grupo que supone la más directa y mayor implicación de intervención incorporando específicos instrumentos, Planes Territoriales de naturaleza sectorial, en cuya elaboración la responsabilidad del Departamento con competencias en materia de ordenación del territorio resulta determinante. En este primer grupo, quedarían incluidas las normativas de Cataluña y País Vasco. Un segundo conjunto, en que pueden incluirse aquellas normativas que contemplan planes sectoriales como actividad externa a la competencia territorial, pero que deben ser conocidos y canalizados en sus contenidos por ésta a través de informes y procedimientos de control. Estos autores, incluyen en este segundo grupo los Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio de Andalucía, los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipales de Galicia y Navarra y los Planes Directores Sectoriales de Baleares. Finalmente, señalan un tercer modelo, compuesto por instrumentos específicos de evaluación y control de los efectos territoriales de planes y proyectos, como las denominadas Evaluaciones de Impacto, Ambiental y Estructural, en el caso de Asturias y los Estudios de Impacto Territorial en la Región de Murcia. Junto a los anteriores, señalan la incorporación en otras Comunidades Autónomas de mecanismos de forma indirecta de evaluación de impacto territorial, bien como parte de los contenidos y documentación de otras figuras de ordenación territorial (el caso de Navarra, Cantabria o Extremadura), bien a través de informes internos del órgano competente en ordenación del territorio durante el proceso de tramitación de los planes con incidencia en el territorio, lo que concurre en las comunidades de País Vasco y Cataluña.

⁶⁵² FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M., SANTIAGO RAMOS, J. (2005), “Los Planes de Ordenación del Territorio como instrumentos de cooperación”, Boletín de la A.G.E. Nº 39, págs. 87-116.

Otros autores, como HILDENBRAND⁶⁵³, distingue entre el procedimiento de evaluación de impacto territorial (EIT) y los planes sectoriales, como otros instrumentos de la Ordenación del Territorio previstos en las legislaciones autonómicas y dirigidos a proyectos y planes sectoriales con una repercusión territorial directa. Este autor, conceptúa de manera clara e ilustrativa la evaluación de impacto territorial puesta en relación con la evaluación de impacto ambiental, señalando:

“El objetivo principal de la EIT es la verificación de la compatibilidad o, en su caso incompatibilidad de un determinado proyecto con los objetivos fijados en los planes de ordenación del territorio. La EIT se aplica a actuaciones o proyectos, tanto públicos como privados, que no están contemplados ya por los respectivos planes de ordenación del territorio y que tienen una repercusión territorial y una importancia supramunicipal. Su enfoque es mucho más amplio que la evaluación de impacto ambiental (EIA), ya que en la EIT se analizan los costes y beneficios económicos y sociales derivados directa o indirectamente del proyecto previsto así como sus incidencias sobre el sistema de ciudades, las infraestructuras, los equipamientos y servicios, los usos del suelo y la localización de actividades económicas y los recursos naturales”

Sobre las premisas anteriores e insistiendo en la heterogeneidad y diversidad presente en la actualidad en las diferentes Comunidades Autónomas, se analizan en las siguientes líneas los diferentes instrumentos, mecanismos y/o procedimientos que vienen empleando para evaluar la adecuación y cumplimiento de las premisas que en materia de ordenación territorial imperan en la comunidad, así como, los más recientes en el tiempo, mecanismos para evaluar los propios instrumentos de planificación territorial.

3.5.1. Andalucía: Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio e Informe de Incidencia Territorial

La LOTA enumera en su Anexo determinadas actividades de planificación de la propia Junta de Andalucía que tienen la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y que deben someterse a las concretas disposiciones que sobre contenido y tramitación recoge el propio texto legal.

El contenido de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, previsto en el artículo 17 de la LOTA, y con independencia del concreto contenido que se establezca por la correspondiente legislación especial que la regule o lo que disponga el acuerdo de formulación, deberá contener:

⁶⁵³ HILDENBRAND SCHEID, A. (2006). “La política de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia”. Revista de Derecho urbanístico y medio Ambiente, nº 230/2006. ISSN 1139-4978, pág. 86.

- La expresión territorial de análisis y diagnóstico del sector.
- La especificación de los objetivos territoriales a conseguir de acuerdo con las necesidades sectoriales y criterios establecidos para la Ordenación del Territorio.
- La justificación de la coherencia de sus contenidos con el Plan de Ordenación del Territorio y con las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

Por su parte, las precisas reglas que en relación con su tramitación se contienen a nivel normativo, señalan las siguientes cuestiones:

- Le compete acordar su formulación al Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero competente.
- La elaboración de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio se regirá por la correspondiente legislación especial y por el acuerdo de formulación.
- Una vez redactado el Plan se emitirá informe, sobre sus aspectos territoriales, por el órgano competente en Ordenación del Territorio. El plazo para la emisión del informe será de dos meses, transcurrido el cual, sin pronunciamiento expreso, se considerará que el mismo tiene carácter favorable.
- La aprobación del Plan tendrá lugar mediante Decreto del Consejo de Gobierno.

Por último, la LOTA, matiza en su artículo 19 que las alteraciones de los contenidos de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio cuando supongan modificación de sus objetivos territoriales se someterán a las mismas reglas previstas en relación con su tramitación que en el caso de su aprobación.

Junto a los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, cuya esencia viene determinada por asegurar la congruencia y adecuación a la política en materia de Ordenación del Territorio de las restantes materias sectoriales en el propio ámbito autonómico y en consecuencia en el seno de competencias todas ellas autonómicas, la comunidad de Andalucía recoge otros instrumentos con similar función para los casos en que las competencias concurrentes, y que deben respetar y adecuarse a la Ordenación del Territorio, corresponden a otras Administraciones.

Para los supuestos de competencias estatales que puedan incidir en la Ordenación del Territorio, se establece el Informe que con carácter preceptivo debe emitir el órgano competente en Ordenación del Territorio para los casos en que las competencias a desarrollar por la Administración del Estado se lleven a cabo mediante determinadas actividades de planificación que expresamente la LOTA, relaciona en su anexo. El informe habrá de versar sobre la coherencia de la actividad de planificación de que se trate con la política de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma y deberá emitirse en el plazo de dos meses.

También se regulan, junto al anterior, las denominadas actividades de intervención singular relacionadas en el Anexo de la LOTA y que tienen la consideración en Andalucía de Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, debiéndose someter a Informe del órgano competente en Ordenación del Territorio en el que verifique la coherencia territorial de la actuación en virtud de sus efectos en la Ordenación del Territorio, señalando, en su caso, las medidas correctoras, preventivas o compensatorias que deban adoptarse.

Para la emisión de este Informe, el órgano promotor de la actuación debe remitir la documentación que permita valorar las incidencias previsibles en la Ordenación del Territorio, considerando, según los casos, las que puedan tener en:

- El sistema de ciudades.
- Los principales ejes de comunicación y las infraestructuras básicas del sistema de transporte, de las telecomunicaciones y de la energía.
- Los equipamientos educativos, sanitarios, culturales y de servicios sociales.
- Los usos del suelo y la localización de las actividades económicas.
- El uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales básicos.

Este Informe deberá emitirse en el plazo de dos meses desde la recepción de la documentación anterior, para los supuestos en que existan discrepancias respecto a su contenido serán resueltas por el Consejo de Gobierno, si las discrepancias versarán sobre las actuaciones de la Administración del Estado se constituirán comisiones mixtas de concertación que propondrán convenios o fórmulas para su resolución.

Cuando la competencia concurrente con la Ordenación del Territorio corresponda a la esfera local, y más concretamente al supuesto más frecuente de adecuación de los instrumentos de planeamiento municipal con la Ordenación del Territorio, el instrumento previsto es el Informe de Incidencia Territorial, cuya regulación se contiene en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, LOUA, cuya Disposición Adicional Octava, regula el contenido mínimo de este informe que habrá de emitirse, con carácter preceptivo, por el órgano competente en materia de Ordenación del Territorio, conforme dispone el propio artículo 32, apartado 1, regla 2ª, del meritado cuerpo legal⁶⁵⁴.

⁶⁵⁴ Dispone el artículo 32 “Tramitación de los instrumentos de planeamiento”, en su apartado 1, regla 2ª, de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía:

“La aprobación inicial del instrumento de planeamiento obligará al sometimiento de éste a información pública por plazo no inferior a un mes, ni a veinte días si se trata de Estudios de Detalle, así como, en su caso, a audiencia de los municipios afectados, y el requerimiento de los informes, dictámenes u otro tipo de pronunciamientos de los órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos afectados, previstos legalmente como preceptivos,

El Informe de Incidencia Territorial, que inicialmente se viene a regular su procedimiento de tramitación por la Orden de 3 de abril de 2007, se emite sobre los Planes Generales de Ordenación Urbanística y sus revisiones totales o parciales, así como las modificaciones que afectan a la ordenación estructural y estén relacionadas con el objeto del Informe, debiendo valorar la incidencia de las determinaciones del planeamiento general en el territorio y su coherencia con las previsiones de los instrumentos de Ordenación del Territorio vigentes. En la actualidad, es el Decreto andaluz 36/2014, de 11 de febrero además de la indicada Orden de 3 de abril de 2007, el marco normativo que regula la emisión de estos Informes, y las reglas de elaboración, estructura y tramitación, si bien sin carácter normativo por tratarse de una Instrucción y por tanto documento dirigido a complementar a la norma que lo regula a fin de clarificar la misma.

La específica regulación de los Informes de Incidencia Territorial así como los supuestos en que procede, tramitación y demás reglas es objeto de análisis en el apartado 3.3.1.1.7 de este mismo Capítulo.

3.5.2. Aragón: El Dictamen Autonómico sobre los planes y proyectos del Estado y el Informe Territorial sobre planes, programas y proyectos

Aragón establece dos instrumentos complementarios, que como tal son clasificados por el propio TRLOTA en su artículo 5.5 al clasificar los instrumentos de la Ordenación del Territorio: El Dictamen autonómico sobre los Planes y Proyectos del Estado y el Informe Territorial sobre Planes, Programas y Proyectos. En ambos casos y en líneas generales, su finalidad es establecer una adecuada relación entre la

que deberán ser emitidos en esta fase de tramitación del instrumento de planeamiento y en los plazos que establezca su regulación específica. La solicitud y remisión de los respectivos informes, dictámenes o pronunciamientos podrán sustanciarse a través del órgano colegiado representativo de los distintos órganos y entidades administrativas que a tal efecto se constituya. Cuando se trate de Plan General de Ordenación Urbanística, Plan de Ordenación Intermunicipal, Plan de Sectorización o Plan Especial de ámbito supramunicipal o cuando su objeto incida en competencias de Administraciones supramunicipales, se practicará, también de forma simultánea, comunicación a los restantes órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos con relevancia o incidencia territorial para que, si lo estiman pertinente, puedan comparecer en el procedimiento y hacer valer las exigencias que deriven de dichos intereses. Igual trámite se practicará con los Ayuntamientos de los municipios colindantes cuando se trate de Planes Generales de Ordenación Urbanística.

Deberá llamarse al trámite de información pública a las personas propietarias de terrenos comprendidos en el ámbito de Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales que tengan por finalidad ordenar áreas urbanas sujetas a reforma interior, de ámbito reducido y específico, o Estudios de Detalle. El llamamiento se realizará a cuantas personas figuren como propietarias en el Registro de la Propiedad y en el Catastro, mediante comunicación de la apertura y duración del periodo de información pública al domicilio que figure en aquéllos.”

competencia de ordenación del territorio, la medioambiental, la urbanística y el resto de competencias sectoriales.

3.5.2.1. Dictamen Autonómico sobre los planes y proyectos del Estado con incidencia territorial

El dictamen autonómico sobre los planes y proyectos del Estado está regulado en los artículos 60 a 62 del TRLOTA.

Su justificación, y así lo establece el propio texto normativo, viene dada por la necesidad de garantizar la correcta inserción en el marco territorial definido por los instrumentos y las normas de Ordenación del Territorio de esta Comunidad Autónoma de los planes y proyectos del Estado con incidencia territorial. El Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón es el órgano al que se encomienda la competencia para la emisión del dictamen sobre los planes y proyectos del Estado con incidencia territorial, como expresamente establece el artículo 9, apartado 5, letra c) del TRLOTA, lo que tendrá lugar con carácter previo a la aprobación del plan o proyecto de que se trate.

La obligación de sometimiento al dictamen autonómico viene dada en particular, para los instrumentos que integran la planificación de infraestructuras. Concretamente, se someterá al dictamen del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio, en particular las instrumentadas por vía de transacción o cesión de derechos al uso privativo del agua, tanto en el momento de elaboración de la ley de transferencia que prevea la misma como en el momento de la formalización y autorización de la transferencia transaccional o de cesión de derechos.

En relación con el concreto contenido sobre el que habrá de versar el dictamen, éste habrá de analizar la coherencia del contenido de los correspondientes planes, proyectos y demás instrumentos del Estado con la política de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma, especialmente con sus instrumentos de ordenación territorial.

Especialmente relevante es que el dictamen tiene carácter no vinculante, pero sí determinante. No obstante, el dictamen autonómico deberá ser tenido en cuenta en la resolución de los procedimientos tramitados por el Estado que se refieran a planes y proyectos que tengan incidencia en la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón. En todo caso, si existen discrepancias entre ambas Administraciones, el Estado deberá motivar las razones por las que se separa de la posición de la Comunidad Autónoma expresada en el dictamen. Ello, sin perjuicio de que pueda plantearse la negociación para resolver las discrepancias en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, a instancia de cualquiera de ambas Administraciones.

Por último, y en relación con el plazo para la emisión del dictamen autonómico, el artículo 62 TRLOTA lo establece en dos meses, salvo en casos de urgencia en que se reducirá a un mes. Transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento expreso, se considerará que tiene carácter favorable.

3.5.2.2. Informe Territorial sobre planes, programas y proyectos

Junto al dictamen autonómico sobre planes y programas del Estado con incidencia territorial, la legislación aragonesa en materia de Ordenación del Territorio, regula en sus artículos 63 a 67, el informe territorial sobre planes, programas y proyectos con incidencia territorial.

Está prevista la necesidad de emisión del informe territorial en los procedimientos de evaluación ambiental estratégica de planes y programas, en los planes urbanísticos y por último, en la tramitación de planes sectoriales y proyectos con incidencia territorial.

En primer lugar, se establece la procedencia de la emisión del informe de incidencia territorial como mecanismo de participación incluido en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas. Así, se prevé que en la fase de consultas del procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas regulados en la legislación ambiental de Aragón, el órgano ambiental incluya la solicitud de un informe al Departamento competente en materia de Ordenación del Territorio sobre la incidencia territorial de dichos planes o programas. El informe deberá ser emitido en el plazo de treinta días, según lo previsto en la legislación ambiental.

En segundo lugar, para el caso de los planes urbanísticos, también se dispone la necesidad de que por los ayuntamientos recaben el informe territorial del Departamento competente en materia de Ordenación del Territorio respecto de los planes generales de ordenación urbana y sus revisiones inicialmente aprobado. Cuando se trate de la aprobación o revisión de un plan general de ordenación urbana de un municipio capital de provincia, de un plan conjunto de varios municipios pertenecientes a varias provincias o de aquellos otros municipios que, por su trascendencia territorial, determine el consejero competente en materia de ordenación del territorio, este informe será emitido por el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón.

En ambos casos, el plazo de emisión del informe es de dos meses. Transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento expreso, se considerará que tiene carácter favorable. El informe versará en cualquiera de los casos, sobre la coherencia del plan urbanístico con la política de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma, especialmente con los instrumentos de ordenación territorial.

El tercer y último caso, en que conforme a la normativa aragonesa procede la emisión del informe de incidencia territorial es para los casos de planes sectoriales con incidencia territorial formulados por los diversos Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, los cuales deberán someterse con carácter previo a su aprobación, a informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón.

EL TRLOTA, enumera taxativamente en su anexo, los proyectos que deben someterse a informe del Consejo de Ordenación del Territorio⁶⁵⁵, no obstante no será

⁶⁵⁵ Conforme al Anexo del Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, los **Proyectos con incidencia territorial sometidos a informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón**, son:

a) Infraestructuras de comunicación:

- I. Construcción de autopistas y autovías, vías rápidas, carreteras convencionales y variantes de población significativas de nuevo trazado.
- II. Construcción de líneas de ferrocarril, de instalaciones de transbordo intermodal y de terminales intermodales.
- III. Construcción de aeropuertos y aeródromos.
- IV. Tranvías, metros aéreos y subterráneos de carácter metropolitano u otras infraestructuras singulares de transporte de pasajeros con incidencia territorial.
- V. Implantación de sistemas de telecomunicación con incidencia territorial.
- VI. Modificación de infraestructuras de comunicación que implique un cambio significativo de su funcionalidad.

b) Infraestructuras hidráulicas:

- I. Grandes presas, según se definen en el Reglamento técnico de seguridad de presas y embalses.
- II. Proyectos para el trasvase de recursos hídricos entre cuencas fluviales.
- III. Sistemas de abastecimiento de agua de carácter metropolitano o que afecten a un número significativo de núcleos de población.
- IV. Transformación en regadío de zonas con superficie igual o superior a 500 hectáreas.

c) Infraestructuras energéticas:

- I. Centrales térmicas y otras instalaciones de combustión con potencia térmica superior a 50 megavatios.
- II. Centrales nucleares y otros reactores nucleares. Instalaciones para el reproceso, producción, tratamiento de combustible nuclear o almacenamiento de residuos radiactivos.
- III. Grandes instalaciones para el tratamiento o transporte de petróleo o gas incluidas en el anexo II de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.
- IV. Construcción de líneas para el transporte de energía eléctrica con un voltaje igual o superior a 220 kilovoltios y una longitud superior a 15 kilómetros.
- V. Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos) que tengan 20 o más aerogeneradores.

necesario la emisión del referido informe cuando dichos proyectos tuvieran concretada su ubicación en planes o programas sujetos al procedimiento de evaluación ambiental o se hubieran tramitado como Proyectos de Interés General de Aragón.

El informe versará sobre la coherencia territorial de la actuación en función de sus efectos sobre la Ordenación del Territorio y señalará, en su caso, las medidas correctoras, preventivas o compensatorias que deban adoptarse. El plazo para la emisión del informe será de dos meses a partir de la recepción de la documentación, transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento expreso, se considerará que el mismo tiene carácter favorable.

Por último, y para el caso de estos concretos proyectos, será el promotor de la actuación quien deba adjuntar la documentación precisa que permita al Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón valorar las incidencias previsibles en la Ordenación del Territorio.

Esta documentación contendrá la correspondiente representación cartográfica georreferenciada, así como el análisis de los efectos de la actuación sobre los siguientes elementos del sistema territorial:

VI. Proyectos de instalaciones para producción de energía eléctrica a partir de la energía solar, destinada a su venta en la red, que ocupen una superficie superior a 100 hectáreas.

d) Proyectos urbanísticos con incidencia territorial:

I. Proyectos de urbanizaciones y complejos turísticos ubicados en suelo no urbanizable de especial importancia en relación con la estructura del territorio, entendiéndose por tales los que requieren una ocupación de más de 10 hectáreas de terreno.

II. Proyectos de zonas industriales cuya superficie de ocupación sea superior a 200 hectáreas.

III. Instalaciones singulares para el ocio y la práctica deportiva, como parques temáticos, pistas permanentes de carreras y de pruebas para vehículos motorizados, campos de golf, así como centros de esquí y de montaña, incluyendo sus ampliaciones significativas, entendiéndose por tales las que supongan un incremento superior al 30% de la superficie de suelo directamente afectada por las instalaciones existentes.

e) Equipamientos y servicios:

I. Educación: centros de enseñanza universitaria y secundaria.

II. Sanidad: hospitales y centros de especialidades.

III. Servicios sociales: centros de servicios sociales especializados.

IV. Grandes instalaciones de tratamiento de residuos, entendiéndose por tales las incluidas en el anexo II de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.

V. Otros equipamientos colectivos con incidencia territorial de ámbito comarcal o supracomarcal.

- La población, el sistema de asentamientos y la vivienda.
- Los principales ejes de comunicaciones y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, de telecomunicaciones, hidráulicas y energéticas.
- Los equipamientos educativos, sanitarios, culturales y de servicios sociales.
- Los usos del suelo y la localización y el desarrollo de las actividades económicas.
- El uso, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales básicos, del patrimonio natural y del paisaje.
- El uso, la sostenibilidad y la conservación, activa y preventiva, del patrimonio cultural.

Las discrepancias que pudieran surgir entre los diversos departamentos o entidades promotores respecto al contenido del informe territorial sobre planes sectoriales o proyectos con incidencia territorial serán resueltas por el Gobierno de Aragón.

3.5.3. Asturias: Evaluación de Impacto Estructural

Asturias, además de la Evaluación de Impacto Ambiental y la Evaluación Preliminar de Impacto Ambiental, regula junto a éstas, la denominada “Evaluación de Impacto Estructural”.

El objetivo que, con carácter general, el TROTUA encomienda a las Evaluaciones de Impacto viene determinado por el conjunto de estudios y análisis encaminados a predecir, valorar y adecuar la posible incidencia que una determinada actuación o grupo de actuaciones haya de tener sobre un ámbito espacial determinado. En concreto, la Evaluación de Impacto Estructural tiene encomienda la función referente al análisis de los costes y beneficios económicos y sociales derivados directa e indirectamente de la actuación prevista, así como su incidencia en el sistema de núcleos de población, infraestructuras, equipamientos y servicios.

Las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y el planeamiento urbanístico municipal deberán incluir entre sus determinaciones el establecimiento de los casos y las circunstancias en que resulte necesaria la realización de las Evaluaciones de Impacto. También se procederá a la elaboración de Evaluaciones de Impacto Estructural cuando así lo requieran mediante acuerdo motivado el Comité de Inversiones y Planificación o la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias.

En relación con el contenido de estos instrumentos, el TROTUA, únicamente señala su contenido mínimo, debiendo determinarse reglamentariamente su específico contenido. Entre aquél, distingue:

- Identificación de la actuación que se somete a evaluación, señalando, en su caso, el planeamiento al amparo del cual se desarrolla o el acuerdo que así lo exige.
- Delimitación del ámbito de impacto territorial previsto para la actuación.
- Criterios, variables y procedimientos utilizados para la evaluación.
- Señalamiento, evaluación y valoración económica de los impactos detectados.

Por otra parte, el TRLOTA también deriva a desarrollo reglamentario la regulación de los concretos requisitos de elaboración de las Evaluaciones de Impacto, en el que se deberá, en cualquier caso, respetar un conjunto de cuestiones:

- Las actuaciones o programas que hayan de someterse a Evaluación de Impacto deberán incluir un estudio de impacto cuya elaboración correrá a cargo de las personas, organismos o entidades que pretendan llevarlas a cabo y que para el caso de las Evaluaciones de Impacto Territorial se presentarán ante la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, quien requerirá, entre otros que se estime necesarios, el informe del Comité de Inversiones y Planificación.
- La elaboración de las Evaluaciones de Impacto podrá realizarse con anterioridad a la aprobación de los Programas de Actuación Territorial o con carácter previo a la solicitud de licencia urbanística para la ejecución de cada proyecto.
- El procedimiento de Evaluación de Impacto se resolverá con carácter previo a la resolución del procedimiento principal aplicable a la autorización de la actividad, plan o programa que haya de someterse a evaluación. Recibidos los informes sobre los diversos impactos evaluados, los organismos competentes emitirán, a su vez, informe o declaración sobre el impacto de la actividad evaluada. El informe o declaración negativa por los organismos competentes determinará la imposibilidad de conceder la correspondiente autorización o licencia urbanística o de actividad.
- Si el organismo o entidad promotora del programa o actuación evaluados hiciera constar su disconformidad con la citada evaluación, el titular de la Consejería competente en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio elevará el expediente al Consejo de Gobierno para que sea éste quien decida sobre la procedencia de llevar a cabo la actividad.

Por su parte, el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, de Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias⁶⁵⁶, ROTUA, es la norma que conforme su propio nombre indica procede al desarrollo reglamentario de la ley. En el artículo 90.2.c) del ROTUA, concreta que se someterán a Evaluación de Impacto Estructural aquellas actuaciones relativas a elementos de la estructura del territorio o con incidencia significativa sobre éstos, en especial los grandes

⁶⁵⁶ BOPA núm. 38 de 15/02/2008.

equipamientos o superficies destinadas a actividades productivas o residenciales que generen una elevada movilidad o que requieran redes de servicios urbanos de alta capacidad. Por su parte, el artículo 91.4 del ROTUA, indica que para las Evaluaciones de Impacto Estructural se elaborará por técnico competente un estudio de impacto estructural que contendrá, además, la siguiente información:

- Descripción de los impactos previstos para la actuación sobre la estructura territorial y los impactos sectoriales sobre la población y su situación socioeconómica, el sistema de núcleos de población y localización de actividades económicas, y las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios, incluyendo también un análisis de sus repercusiones en relación con los instrumentos de planeamiento territorial existentes.
- Propuesta de las medidas correctoras que permitan la adecuada implantación territorial de la actuación o, en su defecto, aquellas otras dirigidas a compensar los efectos negativos, con acciones de la misma naturaleza y efecto contrario al de la proyectada. Se incluirá una valoración sobre la viabilidad técnica y económica de las medidas propuestas.
- Previsión económica destinada a la corrección de los impactos que sean presupuestables. Estos costes se financiarán, en todo caso, a cargo del promotor de las actuaciones.
- Programa de vigilancia que garantice el cumplimiento de las medidas correctoras propuestas.

En la práctica, señalar que el Decreto 119/2010, de 15 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente la Revisión de las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial⁶⁵⁷, regulaba en su artículo 41⁶⁵⁸ la Evaluación de Impacto Estructural del

⁶⁵⁷ BOPA núm. 229 de 2/10/2010.

⁶⁵⁸ El mencionado artículo 41 de las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial de Asturias, disponía:

Artículo 41. Evaluación de Impacto Estructural del gran equipamiento comercial.

1. La Evaluación de Impacto Estructural tiene como fin, según lo dispuesto en el artículo 43.b) del TROTU, analizar los costes y beneficios económicos y sociales derivados directa e indirectamente del proyecto de implantación de un gran equipamiento comercial, así como su incidencia en el sistema de núcleos de población, infraestructuras, equipamientos y servicios, al objeto de prevenir, evitar o atenuar sus efectos negativos sobre el territorio, y permitir al Ayuntamiento que lo tenga que autorizar el conocimiento de sus repercusiones sobre el territorio.

A los efectos del procedimiento de Evaluación de Impacto Estructural, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 118.1 del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, se considera órgano competente a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias.

gran equipamiento comercial al que quedaban sometidos los proyectos de gran equipamiento comercial de tipología grandes equipamientos comerciales y complejos comerciales o Centros Terciario de comercio, ocio, hostelería y servicios. Sin embargo,

2. Al amparo de lo dispuesto en el artículo 2.1 del TROTU y en los artículos 3, 4.j) y 90.2.c) del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, se someterá a Evaluación de Impacto Estructural los proyectos de gran equipamiento comercial definidos en los apartados 2 y 3 del artículo 9 de las presentes Directrices Sectoriales, cuando se soliciten las pertinentes licencias municipales para su construcción y/o apertura, ampliación, cambio de actividad o traslado.

Igualmente, se someterán a Evaluación de Impacto Estructural los equipamientos comerciales ya existentes que adquieran la condición de gran equipamiento comercial, en los términos previstos en el artículo 9.2 y 3 de las presentes Directrices Sectoriales, como consecuencia de una operación de ampliación o de traslado.

3. No obstante, están exentos del deber de someterse al procedimiento de Evaluación de Impacto Estructural:

- a) Los proyectos de gran equipamiento comercial dirigidos a la construcción de nuevos mercados municipales o a la ampliación y reforma de los ya existentes.
- b) Los proyectos de gran equipamiento comercial en los supuestos a los que se refiere el artículo 19.3 de las presentes Directrices Sectoriales.

4. El promotor o persona, física o jurídica, que solicite la correspondiente licencia municipal, deberá incluir un estudio de impacto estructural que contendrá las determinaciones señaladas en el artículo 91.4 del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre. Este estudio junto con el proyecto de gran equipamiento comercial lo presentará ante el Ayuntamiento competente.

En cualquier caso, si el proyecto de gran equipamiento comercial se emplaza en el entorno o en Bienes de Interés Cultural requieren autorización expresa del órgano competente en esta materia y en todo caso, de conformidad con el artículo 35 de la Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural, habrán de contener en la documentación del procedimiento de evaluación del impacto estructural un apartado específico sobre la afección que puedan producir en los bienes integrantes del patrimonio cultural, que requerirá informe favorable de la Consejería competente en materia de patrimonio cultural.

5. La tramitación de la Evaluación de Impacto Estructural se ajustará a lo dispuesto en los artículos 120 a 124 del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado por el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, teniendo en cuenta las siguientes especialidades:

- a) Si se trata de un proyecto de gran equipamiento comercial sometido a Evaluación de Impacto Ambiental, el trámite de información pública se realizará, por parte del Ayuntamiento competente para autorizar el proyecto, conjuntamente y por el mismo tiempo.
- b) Una vez recibida la documentación precisa, la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio recabará el informe del Comité de Inversiones y Planificación y de la Consejería competente en materia de comercio, así como aquellos otros que en cada caso considere oportunos.

En el caso de la Consejería competente en materia de comercio, el informe será emitido en el plazo de un mes. Transcurrido ese plazo sin haberlo emitido, el informe se entiende favorable por silencio administrativo positivo.

la Ley 9/2014, de 17 de julio, de Modificación de la Ley 9/2010, de Comercio Interior⁶⁵⁹, suprime la referida evaluación de impacto estructural, derogando expresamente el indicado artículo 41 en que se regulaban⁶⁶⁰.

⁶⁵⁹ BOPA núm. 171 de 24/07/2014. Vigente desde el 25 de julio de 2014.

⁶⁶⁰ La justificación a dicha supresión la articula el texto legal en su Preámbulo:

“1. Tras la incorporación parcial al Derecho español de la Directiva 2006/123/CE (LCEur 2006, 3520) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, mediante la aprobación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre (RCL 2009, 2256) , sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y sucesivamente de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (RCL 2009, 2556) , de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre (LPAS 2010, 514) , de comercio interior, y el Decreto 119/2010, de 15 de septiembre (LPAS 2010, 407) , por el que se aprueba definitivamente la Revisión de las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial, implementaron en tal sentido la normativa autonómica en materia de comercio interior.

2. La citada ley del Principado de Asturias contiene en su título I, capítulo II, la regulación de la ordenación de la implantación territorial del equipamiento comercial en el Principado de Asturias, estableciendo en su artículo 19 los supuestos de implantación, modificación o traslado del gran equipamiento comercial que se someterán a evaluación de impacto estructural; asimismo, en el artículo 20 desarrolla los supuestos que se someterán a evaluación de impacto ambiental, resultando, por todo ello, sometidos a un doble control aquellos que se sitúen fuera de la trama urbana.

3. Teniendo en cuenta que la articulación práctica de dichos instrumentos ha resultado redundante y habida cuenta de que la evaluación de impacto estructural puede plantear dificultades desde la perspectiva del Derecho de la Unión Europea, según han venido a poner de manifiesto las propias instituciones comunitarias, se opta por suprimir esa evaluación de impacto estructural, manteniendo, eso sí, la evaluación de impacto ambiental, que no suscita problemas desde la perspectiva del Derecho comunitario y que incorpora criterios de sostenibilidad, y, justamente por la legitimidad de los controles medioambientales ex ante, se extiende a los grandes equipamientos comerciales situados no sólo fuera de la trama urbana, como hasta ahora, sino también dentro de la misma, una vez que, respecto de ellos, los indicadores medioambientales que podían barajarse a través de la evaluación de impacto estructural quedan neutralizados por la supresión de la misma. La evaluación de impacto ambiental se ha revelado, por lo demás, como el instrumento más adecuado para la protección del medio ambiente y el que más garantías ofrece, por su conocimiento y reiterada práctica, a los operadores; instrumento que ha sido objeto de reforma por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre (RCL 2013, 1776) , de evaluación de impacto ambiental, que refuerza su carácter esencial en la tutela del medio ambiente, y que se encuentra amparado por razones de interés general de acuerdo con la citada Directiva 2006/123 CE.

4. Los requisitos para la ordenación de los equipamientos comerciales, recogidos tanto en la Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre, como en el Decreto 119/2010, de 15

3.5.4. Baleares: Planes Directores Sectoriales e Informe sobre planeamiento municipal

3.5.4.1. Planes Directores Sectoriales

Los planes directores sectoriales⁶⁶¹ son los instrumentos de ordenación específica previstos por Baleares con el objeto de regular, en ámbitos materiales determinados, el planeamiento, la proyección, la ejecución y la gestión de los sistemas generales de infraestructuras, equipamientos, servicios y actividades de explotación de recursos.

Los planes directores sectoriales deben ser elaborados y aprobados por los consejos insulares cuando así lo prevean las leyes de atribución de competencias. De acuerdo con el plan territorial insular correspondiente, deben ordenar alguno de los elementos citados en el apartado anterior en su respectivo ámbito territorial. En los otros casos, la elaboración y la aprobación de los planes directores sectoriales, en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial, DOTIB, corresponden al Gobierno de las Illes Balears. Estos planes tienen ámbito insular o suprainsular.

El contenido de los planes directores insulares, debe ajustarse a las determinaciones de las DOTIB y deben contener los documentos escritos y gráficos necesarios para reflejar como mínimo los siguientes contenidos:

- Definición de los objetivos que se persiguen con el plan.
- Análisis de los aspectos sectoriales a los cuales se refiere el plan y formulación de un diagnóstico de eficacia en relación con el sistema general de asentamientos humanos, con la actividad económica y con el medio ambiente y los recursos naturales.

de septiembre (LPAS 2010, 407) , por el que se aprueba definitivamente la Revisión de las Directrices Sectoriales de Equipamiento Comercial, se mantienen inalterados, introduciendo un mecanismo de comunicación previa al órgano competente en materia de comercio, que permita el cumplimiento eficaz de las funciones de coordinación, promoción y desarrollo del sector comercial por parte de éste, sin establecer medidas gravosas para los prestadores de servicios.

5. Dada la incidencia que sin duda tiene la presente modificación legal en el citado Decreto 119/2010, de 15 de septiembre, se ordena al Consejo de Gobierno que lleve a cabo su adecuación en el plazo de tres meses y, siempre por seguridad jurídica, se derogan expresamente su artículo 41, relativo a la evaluación de impacto estructural, y cuantas referencias contenga a dicha evaluación.”

⁶⁶¹ Regulados en los artículos 11 a 13 de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de Baleares, LOTB.

- Articulación con los planes territoriales insulares y con el planeamiento municipal existente, con determinación expresa de las vinculaciones que se creen.
- Justificación y definición del esquema general de las infraestructuras, las obras, las instalaciones y los servicios que se prevean, teniendo en cuenta la incidencia ambiental.
- Fijación de las características técnicas generales que deben aplicarse, debidamente clasificadas, en su caso, al llegar a la fase de proyecto de obra.
- Relación y localización de las obras y actuaciones integradas en el plan.
- Estudio económico-financiero que valore las obras y las actuaciones y establezca los recursos directos e indirectos con los que se pretenden financiar.
- Fijación de los sistemas de ejecución, de las prioridades y de la programación de las actuaciones.
- Medidas de apoyo encaminadas a promover las actuaciones que favorezcan la consecución de los objetivos señalados.
- Medidas encaminadas a minimizar el impacto de las infraestructuras sobre el medio y a conseguir un uso sostenible de los recursos naturales.

Por su parte, en el procedimiento de elaboración de los planes directores sectoriales son destacables las siguientes reglas:

- Para la tramitación de los planes directores sectoriales elaborados por un consejo insular, debe seguirse el siguiente procedimiento:
 - El procedimiento debe iniciarse por el órgano competente de acuerdo con el reglamento orgánico de cada consejo insular.
 - La aprobación inicial corresponde al Pleno del consejo insular.
 - Acordada la aprobación inicial, el plan debe someterse a información pública y a consulta de las administraciones interesadas, en los mismos términos previstos para la tramitación de los planes territoriales insulares.
 - Una vez redactado el texto definitivo del plan, será aprobado por el Pleno del consejo insular, previo informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial.
- Para la tramitación de los planes directores sectoriales elaborados por el Gobierno de las Illes Balears, debe seguirse el siguiente procedimiento:
 - La iniciación del procedimiento corresponde a la consejería competente en la materia objeto de ordenación.

- La aprobación inicial corresponde a la consejería competente en la materia objeto del plan.
 - Acordada la aprobación inicial, el plan debe someterse a información pública y a consulta de las administraciones interesadas, en los mismos términos previstos para la tramitación de los planes territoriales insulares.
 - El texto definitivo del plan debe ser elevado, por la consejería competente, previo informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial, al Consejo de Gobierno para que lo apruebe por decreto.
-
- Para la revisión y modificación de los planes directores sectoriales, se aplicará el mismo procedimiento previsto para la aprobación de los planes territoriales insulares, salvo que se trate de modificaciones que no signifiquen reconsiderar el instrumento en su globalidad.
 - Simultáneamente a los acuerdos de aprobación inicial previstos, se acordará la suspensión del otorgamiento de licencias y autorizaciones así como la de la tramitación y aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico en los mismos términos previstos para la tramitación de los planes territoriales insulares.
 - Los informes de la Comisión de Coordinación de Política Territorial deberán ser emitidos en el plazo máximo de un mes.

3.5.4.2. Informe del Consejo Insular en los supuestos de competencia municipal para la aprobación definitiva de los instrumentos urbanísticos

Por su parte, la adecuación de los planes urbanísticos a la planificación territorial se concreta conforme a lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 54 “*tramitación del planeamiento*” de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo de Baleares⁶⁶², LOUSB, en aquellos casos de aprobación definitiva de los planes generales, planes parciales y planes especiales de iniciativa municipal se realice por parte del ayuntamiento, esta solo podrá llevarse a cabo con el informe previo del consejo insular en relación a las consideraciones oportunas por motivos de interés supramunicipal, de legalidad, de adecuación a los instrumentos de ordenación territorial y, si fuera el caso, a los instrumentos urbanísticos de rango superior. En los casos de adaptaciones de los planes generales al plan territorial insular, y por lo que se refiere a su adecuación a los instrumentos de ordenación territorial, el informe tendrá carácter vinculante. Este informe debe remitirse en el plazo de dos meses desde la recepción de la documentación

⁶⁶² BOIB núm. 43 de 29/03/2014.

completa, en el caso de primeras formulaciones o revisiones de planes generales, y de un mes en el resto de casos. Transcurrido este plazo, se entenderá que el informe se ha emitido de manera favorable, pudiendo continuar con la tramitación.

3.5.5. Canarias: Directrices de Ordenación Sectorial

Las Directrices de Ordenación Sectorial son aquellos instrumentos de ordenación territorial previstos por la comunidad de Canarias y que se refieren a uno o varios ámbitos de la actividad social y económica de la comunidad.

Su aprobación compete al Gobierno a propuesta del Consejero competente por razón de la materia, previo el trámite de información pública e informe del Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias. Las Directrices de Ordenación Sectorial tienen rango reglamentario.

El gobierno canario, puede establecer las diferentes materias que quiere ordenar a través de unas Directrices, pero la Directriz 5.2 de las de Ordenación General, aprobadas mediante la Ley 19/2003, de 14 de abril, por las que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, definió un mínimo de ámbitos sectoriales para cuya ordenación deben formularse las correspondientes Directrices Sectoriales: Calidad Ambiental, Infraestructuras, Energía, Residuos, Patrimonio Cultural, Paisaje, Suelo Agrario, Vivienda y Litoral. Además, se han formulado las Directrices de Ordenación Sectorial en materia de Recursos Forestales y Aguas. Junto con las Directrices de Ordenación General de Canarias se redactaron y tramitaron las Directrices de Ordenación Sectorial del Turismo de Canarias, aprobadas igualmente mediante la Ley 19/2003, de 14 de abril.

3.5.6. Castilla – La Mancha: Planes de Ordenación del Territorio Sectoriales

Castilla – La Mancha establece como instrumento de la ordenación territorial, los Planes de Ordenación del Territorio, definiéndolos como aquellos instrumentos de planificación física del territorio que, abarcando la totalidad o parte del territorio de la Comunidad Autónoma, tienen por objeto bien la ordenación integral o bien la ordenación de una o varias cuestiones sectoriales del ámbito a que se refieran.

Aunque la regulación de los Planes de Ordenación del Territorio Sectoriales resulta un tanto ambigua por cuanto se regula de manera conjunta los Planes de Ordenación del Territorio sin distinción, precisamente atendiendo a lo anterior su formulación y aprobación compete a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio.

3.5.7. Castilla – León: Informe de coherencia territorial sobre planes y programas del Estado con incidencia territorial

La LOTCL, dispone la necesidad de que los planes y programas promovidos por la Administración del Estado, así como por los organismos y las entidades de Derecho Público de ellos dependientes, que deban ser conocidos por la Comunidad Autónoma a causa de su incidencia sobre el modelo territorial de Castilla y León, serán sometidos a informe del Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León.

El referido informe versará sobre la coherencia del plan o programa examinado con el modelo territorial de la Comunidad Autónoma, definido por los instrumentos de ordenación del territorio vigente, y se entenderá favorable por el transcurso de tres meses desde su solicitud sin que haya sido emitido.

Para los supuestos de discrepancias entre los planes y programas promovidos por la Administración del Estado y los instrumentos de Ordenación del Territorio previstos en la comunidad de Castilla-León, se dispone que se resuelvan preferentemente por convenio o mediante la constitución de comisiones mixtas que propongan fórmulas de resolución de las mismas.

3.5.8. Cantabria: Estudios de incidencia sobre el planeamiento municipal e Informe de Impacto Territorial de los municipios litorales

3.5.8.1. Estudios de incidencia sobre el planeamiento municipal

En el caso de la comunidad de Cantabria, los mecanismos para evaluar la incidencia territorial se contienen en el propio Plan Regional de Ordenación del Territorio Directrices. En este sentido, el artículo 12 de la LOTUC, al regular su contenido, señala en su apartado g) la necesidad de que el mismo contenga el establecimiento de instrumentos, reglas y criterios de coordinación y compatibilización del planeamiento urbanístico y del planeamiento sectorial que formulen las distintas Administraciones y organismos públicos competentes en el territorio de la Comunidad Autónoma. Por su parte, en su artículo 13, que establece el contenido mínimo del Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria se relaciona, junto a la memoria en la que se identifiquen y expliquen las propuestas, criterios y opciones contempladas, la documentación gráfica y las normas de aplicación, los estudios de incidencia sobre el planeamiento municipal preexistente.

3.5.8.2. Informe de Impacto Territorial de los municipios litorales

Previsto en la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria⁶⁶³, el Informe de Impacto Territorial tiene por objeto comprobar la adecuación e integración de los Planes Generales de Ordenación Urbana al modelo territorial previsto por el Plan Territorial de Cantabria.

El Informe de Impacto Territorial, se trata en esencia de un trámite para comprobar la adecuación de los instrumentos de planeamiento urbanístico al modelo territorial que recoge el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, POLC, que se sitúa en momentos iniciales de la elaboración de aquéllos, y que se solapa en el tiempo con otros informes sectoriales de carácter preceptivo, a fin de no entorpecer la ya de por sí compleja tramitación de tales instrumentos de planeamiento, lo que en la práctica posibilita, en su caso, subsanar en los momentos de gestación del plan aquellas contradicciones existentes con el modelo territorial propuesto.

Dicho Informe de Impacto Territorial, aunque su obligatoriedad se circunscribe a los municipios litorales cántabros, obliga a que con carácter previo a la aprobación inicial del Plan General de Ordenación Urbana, los Ayuntamientos remitan el documento a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio. Recibida la documentación completa, y previas las consultas oportunas, por la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo se emitirá informe en el plazo de dos meses. Transcurrido dicho plazo sin que se haya emitido el informe, se entenderá favorable y se podrá continuar la tramitación del procedimiento.

3.5.9. Cataluña: Planes Territoriales Sectoriales

Los planes de incidencia territorial elaborados por los Departamentos de la Generalidad de Cataluña tienen el carácter de planes territoriales sectoriales y se formulan cuando el Consejo Ejecutivo lo determine.

En concreto, los planes territoriales sectoriales contendrán una estimación de los recursos disponibles, de las necesidades y de los déficits, territorializados en el sector correspondiente. También contendrán la determinación de las prioridades de actuación y la definición de estándares y normas de distribución territorial. Su ámbito de aplicación será el de todo el territorio de Cataluña.

Por último, indicar que la aprobación de los planes territoriales sectoriales corresponde al Consejo Ejecutivo, siendo competencia de cada Departamento la elaboración de aquellos planes territoriales sectoriales de su competencia, consultar a los organismos adecuados sobre la idoneidad de los planes y proponer a Consejo Ejecutivo su aprobación.

⁶⁶³ BOCA núm. 021 ext. de 28/09/2004.

Con independencia de las competencias atribuidas para su formulación y aprobación, el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas colaborará con el Departamento responsable en la elaboración del plan sectorial y emitirá sobre éste un informe preceptivo.

3.5.10. Extremadura: Evaluación de impacto territorial y estudio de impacto territorial como parte de los contenidos de los instrumentos territoriales

La comunidad de Extremadura opta por incorporar los mecanismos para la evaluación territorial como contenido propio de sus instrumentos de planificación territorial, incluyéndose en el contenido del mismo.

Concretamente tanto las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura como los Planes Territoriales, deben evaluar el impacto territorial que las mismas producen, así como los instrumentos de ordenación urbanística.

3.5.10.1. Evaluación de impacto territorial en los instrumentos de planificación territorial

La LSOTEX recoge la necesidad de que los instrumentos de planificación territorial que se realicen en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura contengan una evaluación del impacto territorial.

En concreto, y en el ámbito de las Directrices de Ordenación Territorial, el artículo 50 de la LSOTEX, al regular la concreta documentación que debe integrar las mismas, señala que en particular, debe contener una evaluación del impacto territorial tanto del modelo adoptado como de sus alternativas estudiadas.

Por su parte, y en casi idéntico sentido se pronuncia el artículo 56 del mismo cuerpo legal dedicado a regular la documentación de los Planes Territoriales. Señala este precepto, en su letra e) que los Planes Territoriales formalizaran sus determinaciones entre otros documentos, en la evaluación del impacto de los escenarios referidos a la definición de los objetivos de la ordenación a partir de los análisis de las tendencias observadas y del ajuste a las propias Directrices de Ordenación Territorial, por remisión del precepto al artículo 55, letra a), “*Determinaciones de los Planes Territoriales*”.

3.5.10.2. Estudio de impacto territorial en los instrumentos de ordenación urbanística

La propia LSOTEX, concreta en su artículo 19 al regular “*contenido, alcance, requisitos de los usos y las actividades y construcciones permisibles o autorizables*”,

que los instrumentos de ordenación urbanística precisarán las condiciones urbanísticas de los diferentes usos y actividades, así como de sus construcciones e instalaciones, y definirán los requisitos sustantivos y documentales que deberán cumplir, en cada caso, los correspondientes proyectos técnicos y los estudios de impacto territorial que se exijan para su viabilidad.

3.5.11. Galicia: Programas coordinados de actuación y Planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal

3.5.11.1. Programas coordinados de actuación

Los Programas coordinados de actuación previstos por la legislación gallega de Ordenación del Territorio, tienen dos funciones principales:

- Formular un programa plurianual, referido a la totalidad del ámbito comunitario o a algunas de las áreas del mismo, de carácter sectorial o intersectorial, integrando las actuaciones propuestas por las distintas administraciones u organismos públicos que operen en el ámbito de la Comunidad Autónoma.
- Determinar, conjuntamente y de acuerdo con el régimen de competencias establecido por el marco legislativo, las administraciones u organismos responsables de su ejecución y, en su caso, los criterios para establecer los necesarios acuerdos o convenios entre las administraciones públicas que deban proceder a su desarrollo conjunto.

Los programas coordinados de actuación tienen carácter de instrumento de programación plurianual por lo que constituirán referencia para la actuación de las administraciones y organismos públicos a los que corresponda la ejecución y gestión de las obras y actuaciones incluidas en los mismos y, en consecuencia:

- Servirán de marco de referencia para la elaboración, por el Consello de la Xunta de Galicia, de los proyectos de presupuestos de la Comunidad Autónoma.
- Constituirán la base para la celebración de convenios y acuerdos de cooperación con las entidades locales y urbanísticas especiales.
- Constituirán, asimismo, la base para la celebración de convenios y acuerdos con la Administración del Estado, en cuanto a las obras o actuaciones de su competencia que tengan que realizarse en el ámbito de la Comunidad Autónoma, así como con otras Comunidades Autónomas.

Especial referencia se hace en la normativa a que en la formulación de estos programas coordinados de actuación debe respetarse el ámbito de competencias municipales, teniendo en cuenta la autonomía municipal para la gestión de sus intereses propios. Así, se limita su eficacia, al establecer que los programas coordinados de

actuación no podrán modificar directamente las determinaciones de las figuras de planeamiento general reguladas en la legislación urbanística ni de los planes de ordenación del medio físico. Además, para los casos de obras o actuaciones de interés estatal o que afecten al conjunto de la comunidad o a ámbitos supramunicipales de la misma previstas en un programa coordinado de actuación exija una modificación de las determinaciones de los planes generales o normas complementarias o subsidiarias de planeamiento y planes que los desarrollen y dicha modificación no haya sido incorporada como consecuencia de la adecuación del planeamiento a las Directrices de Ordenación Territorial, se procederá, con carácter excepcional y una vez definida la obra o actuación de que se trate, a la adaptación de dichos planes al programa coordinado de actuación, en los plazos que se señalen en el mismo.

La documentación de los programas coordinados de actuación estará integrada por los documentos escritos y gráficos necesarios para reflejar el siguiente contenido:

- Objetivos que se persiguen en la formulación del programa.
- Análisis de los aspectos sectoriales a que se refieran sus propuestas, formulando un diagnóstico sobre su eficacia en relación con el sistema general de asentamientos residenciales o productivos y con el medio natural.
- Relación y localización de las obras y actuaciones integradas en los mismos.
- Estimación ponderada de los costes de dichas obras y actuaciones.
- Los recursos, directos o indirectos, con que se proyecte financiar dichas obras y actuaciones.
- Prioridades para su ejecución y, en su caso, programación temporal para la iniciación de las obras y actuaciones incluidas en el programa.
- Medidas de articulación, en su caso, entre los programas coordinados de actuación, las directrices de ordenación del territorio y demás instrumentos de ordenación urbanística y del territorio vigentes.
- Relación con los planes o programas de obras de los distintos organismos públicos que intervienen en el territorio de la Comunidad Autónoma.
- Causas y procedimientos para su actualización continua.

El contenido de los programas coordinados de actuación podrá, asimismo, referirse a la ejecución de infraestructuras básicas, instalaciones productivas, industriales o agrícolas, equipamientos y viviendas.

Por su parte, la formulación y aprobación de los programas coordinados de actuación se ajustará al siguiente procedimiento:

- Corresponde al Consello de la Xunta de Galicia, a propuesta de una o varias Consejerías, que podrán actuar a instancia de una entidad local o urbanística

especial o por propia iniciativa, acordar la formulación de un programa coordinado de actuación.

El acuerdo, que habrá de publicarse en el “*Diario Oficial de Galicia*”, será motivado, señalará las causas que lo justifiquen y finalidades que se persigan, determinará la Consellería encargada de su formulación y las Consejerías, entidades u organismos que han de colaborar en la misma, así como el plazo dentro del cual habrá de ser redactado el documento a que se refiere el apartado siguiente.

- Adoptado dicho acuerdo y dentro del plazo que en el mismo se señale, se procederá a la redacción de un documento previo, en el que se expongan los objetivos y propuestas básicas que haya de desarrollar el programa coordinado de actuación.
- El documento previo será remitido por la Consejería encargada de su elaboración a las corporaciones locales afectadas, que, dentro de los dos meses siguientes a su recepción, habrán de remitir los programas de actuación o actividades que desarrollen los instrumentos de ordenación general, al tiempo que podrán efectuar las propuestas de programación u observaciones y, en su caso, alternativas que estimen convenientes.

Igualmente, se remitirá a las corporaciones y organismos públicos así como a las empresas prestadoras de servicios públicos que se estime necesario para que, dentro de los dos meses siguientes a su recepción, aporten los proyectos o programas cuya ejecución tengan prevista.

- La Consejería que lo hubiese elaborado acordará, después de ello, la aprobación inicial del programa coordinado de actuación, que será publicado en el “*Boletín Oficial del Estado*”, en el “*Diario Oficial de Galicia*” y en un periódico de los de mayor difusión en la Comunidad Autónoma, y se someterá a los trámites de información pública y audiencia de los ayuntamientos, entidades, corporaciones y organismos públicos afectados, por el plazo de dos meses.
- A la vista del resultado del trámite de información pública y audiencia, procederá a su aprobación provisional incorporando las modificaciones que, en su caso, procediesen.
- Después de la aprobación provisional, el programa coordinado de actuación será elevado por el departamento que la hubiese otorgado al Consello de la Xunta de Galicia, para su aprobación definitiva.

Por último, se prevé que la aprobación definitiva revestirá la forma de Decreto y será objeto de publicación en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial de Galicia”, no obstante cuando por circunstancias no previsibles en el momento de la

aprobación de un programa coordinado de actuación se requieran la inclusión en el mismo de obras o actuaciones no previstas inicialmente, el Consejo de la Xunta de Galicia, mediante Decreto, dispondrá la inclusión de éstas en el programa.

3.5.11.2. Planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal

Los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, tienen por objeto regular la implantación de determinadas actuaciones con incidencia territorial en materia de infraestructuras, dotaciones u otras instalaciones así como en con destino a viviendas protegidas, tanto de iniciativa pública como privada, que se asienten sobre varios términos municipales o de aquellas cuya incidencia trascienda el simple ámbito local por su magnitud, importancia o especiales características.

A los efectos de lo previsto en la LOTG, se consideran infraestructuras, las construcciones y conducciones destinadas a las comunicaciones, la ejecución de la política hidráulica, la lucha contra la contaminación y protección de la naturaleza y la ejecución de la política energética; se consideran dotaciones, las construcciones que sirvan de soporte a las actividades y servicios de carácter sanitario, asistencial, educativo, cultural, comercial, administrativo, de seguridad y protección civil, recreativo y deportivo; y se consideran instalaciones, las destinadas a la realización de actividades económicas primarias, secundarias y terciarias que cumplan determinadas condiciones.

Los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal pueden ser promovidos y desarrollados por iniciativa pública o privada, correspondiendo en todo caso al Consejo de la Xunta de Galicia calificar un plan o proyecto sectorial como de incidencia supramunicipal, así como la determinación de la Consejería a la que corresponda su impulso y, en su caso, aquéllas que tendrían que colaborar en el mismo.

La documentación y determinaciones que deben contener los planes y proyectos sectoriales con incidencia territorial, se regulan con detalle en el artículo 23 de la LOTG, que señala las siguientes:

- Descripción del espacio en que se asiente la infraestructura, dotación o instalación objeto del plan o proyecto, y ámbito territorial de incidencia del mismo.
- Organismo, entidad o persona jurídica o física promotor y titular de la infraestructura, dotación o instalación.
- Justificación del interés público o utilidad social de la infraestructura, dotación o instalación.

- Descripción, con la especificación suficiente de las características de la infraestructura, dotación o instalación objeto del plan o proyecto, duración temporal estimada de su ejecución y recursos económicos afectados a la misma.
- Incidencia sobre el territorio físico, afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de las mismas.
- Adecuación con el planeamiento local vigente en el término o términos municipales en que se asiente la infraestructura, dotación o instalación, o, en su caso, determinaciones de dicho planeamiento local que han de ser modificadas como consecuencia de la aprobación del plan o proyecto sectorial, así como el plazo para realizar la correspondiente adecuación.
- Los proyectos sectoriales que impliquen la transformación y parcelación urbanística del suelo deberán contener, además de las determinaciones exigidas en este artículo, las que se indican en el artículo 66 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia⁶⁶⁴. Cuando dichos proyectos afecten a terrenos que, de conformidad con la legislación urbanística, deban ser clasificados como suelo rústico de especial protección, se exigirá el informe favorable del organismo que ostente la competencia sectorial por razón del correlativo valor objeto de protección.

Especialmente significativa resulta la previsión contenida en el artículo 24 de la LOTG, al indicar que las determinaciones contenidas en los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal vincularán el planeamiento del ente o entes locales en que se asienten dichos planes o proyectos, que habrán de adaptarse a ellas dentro de los plazos que a tal efecto determinen.

En relación con el concreto procedimiento para la formulación y aprobación de los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, se ajustarán a las siguientes reglas:

- El organismo o entidad que lo promueva lo remitirá a la Consejería competente por razón del contenido del proyecto o plan de que se trate para su tramitación, si procediese, en los casos en que no correspondiese a ésta la iniciativa de su formulación.
- El Consejo de la Xunta de Galicia, a propuesta del Consejero competente por razón de la materia, declarará dicho plan o proyecto como de incidencia supramunicipal.
- Los planes o proyectos que el Consello de la Xunta declare como de incidencia supramunicipal se someterán por un plazo mínimo de un mes a los trámites de información pública mediante el correspondiente anuncio en el “*Diario Oficial*”

⁶⁶⁴ DOG núm. 252 de 31/12/2002.

de Galicia”, y de audiencia a las entidades locales sobre las que incida el plan o proyecto.

- El Consejo de la Xunta de Galicia, previo informe de la Consejería competente sobre las alegaciones presentadas en el trámite de exposición pública y audiencia, aprobará definitivamente el plan o proyecto, y dicha aprobación se publicará en el “*Diario Oficial de Galicia*”.

Por su parte, cuando el proyecto tenga carácter metropolitano, el concreto procedimiento que deberá seguir para su aprobación, conforme incorpora la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo, es el siguiente:

- La iniciativa podrá partir de la propia asamblea metropolitana, de cualquier ayuntamiento integrado en ella, de una persona física o jurídica o de otra administración pública.
- La asamblea metropolitana, después del informe preceptivo y vinculante de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Área Metropolitana de Vigo, será el órgano competente para la declaración del plan o proyecto como de incidencia supramunicipal.
- Tras su aprobación inicial por la asamblea metropolitana, se someterá durante el plazo mínimo de un mes a los trámites de información pública mediante los correspondientes anuncios en el Diario Oficial de Galicia y en el Boletín Oficial de la Provincia respectiva, audiencia a los municipios integrantes del área metropolitana y anuncio en uno de los periódicos de mayor circulación en el ámbito territorial metropolitano.
- Tras el examen de las alegaciones presentadas, la asamblea metropolitana procederá a su aprobación provisional, introducirá, en su caso, las modificaciones o correcciones que procedan y elevará el expediente completo a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio, que lo pondrá a disposición de todas las Consejerías afectadas para que puedan alegar lo que consideren conveniente. Con toda esta documentación, la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio emitirá su informe preceptivo y vinculante en un plazo máximo de dos meses.
- La Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio remitirá el plan o proyecto sectorial metropolitano a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo, junto con el informe preceptivo, a efectos de su aprobación definitiva, que será publicada en el Diario Oficial de Galicia y en el Boletín Oficial de la Provincia.

3.5.12. La Rioja: Normas de Coordinación del Planeamiento Urbanístico Municipal

Las Normas de Coordinación del Planeamiento Urbanístico Municipal previstas en la legislación riojana, tienen por objeto establecer los objetivos de índole supramunicipal que habrán de alcanzar, desde la perspectiva de la Ordenación del Territorio y las políticas sectoriales con impacto en el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los instrumentos de planeamiento urbanístico a que se refieran.

Las Normas de Coordinación del Planeamiento Urbanístico Municipal tendrán el siguiente contenido:

- a) Identificación de los municipios que constituyan su ámbito.
- b) Infraestructuras, equipamientos y servicios que conforman la ordenación supramunicipal del ámbito a que se refieran.
- c) Objetivos de carácter supramunicipal.
- d) Criterios de coordinación general para los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios afectados.
- e) Criterios para la clasificación o calificación del suelo en función de criterios supramunicipales.

Corresponde a la Consejería competente en materia de Urbanismo la redacción, a instancia de los Municipios interesados, de las Normas de Coordinación del Planeamiento Urbanístico. Asimismo, le corresponderá también su aprobación inicial, tras la que las someterá, simultáneamente, a información pública y audiencia de los Municipios afectados, por plazo de un mes.

Posteriormente, y previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo, corresponderá al mismo Consejero la aprobación definitiva de las Normas de Coordinación del Planeamiento Urbanístico Municipal.

3.5.13. Murcia: Estudio de Impacto Territorial

La comunidad de Murcia ya recogía en su anterior normativa, Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, el Estudio de Impacto Territorial entendido conforme a aquélla, como un documento técnico complementario de todos los instrumentos de ordenación territorial. En sintonía con ello, la vigente Ley 13/2015, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, LOTUM, en una regulación pormenorizada de los instrumentos de ordenación territorial, enumera junto a los ordinarios (Directrices de Ordenación Territorial, Planes de Ordenación Territorial y Programas de Actuación Territorial) y excepcionales (Actuaciones de Interés General), los que denomina instrumentos complementarios.

Estos instrumentos complementarios de ordenación territorial, cuya finalidad es la evaluación los efectos económicos, sociales y medioambientales derivados de la

aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio, de ordenación del litoral y de planeamiento urbanístico, de tal forma que se puedan generar conclusiones y previsiones útiles para la planificación, o bien facilitar información para la redacción de los mismos. Son instrumentos complementarios para la ordenación territorial, del litoral y del planeamiento urbanístico, y se establecen tres instrumentos a tal efecto: el Sistema Territorial de Referencia, la Cartografía Regional, los Estudios de Impacto Territorial y los Estudios de Paisaje.

El Estudio de Impacto Territorial, instrumento que se integra entre la documentación preceptiva que debe integrar los Planes de Ordenación del Territorio⁶⁶⁵, de los Programas de Actuación Territorial en aquellos supuestos en que no sean formulados en desarrollo de otro instrumento de ordenación territorial que haya estudiado su impacto sobre el territorio⁶⁶⁶ y de las Actuaciones de Interés Regional⁶⁶⁷, es definido como un documento técnico complementario de los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento⁶⁶⁸.

El Estudio de Impacto Territorial comprenderá los estudios y análisis para predecir, valorar y corregir el posible impacto sobre la estructura territorial y los impactos sectorial sobre:

- La población y su situación socioeconómica.
- El medio ambiente y los recursos naturales.
- El sistema de núcleos de población y localización de actividades económicas.
- Las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios.
- El patrimonio cultural.

El Estudio de Impacto Territorial, cuando sea exigible, debe formularse coordinadamente con el instrumento a que se refiera e integrado en el mismo.

En relación con su contenido, atendiendo a su objeto y con el alcance necesario, el Estudio de Impacto Territorial estará integrado por los siguientes extremos:

⁶⁶⁵ Artículo 26.2.e) de la LOTUM.

⁶⁶⁶ Artículo 29.2 de la LOTUM.

⁶⁶⁷ Artículo 32.1 de la LOTUM.

⁶⁶⁸ La LOTUM también establece el carácter preceptivo del Estudio de Impacto Territorial en los Planes Generales Municipales (art. 140, letra a)), Planes Parciales de Ordenación cuando ordene suelo urbanizable sin sectorizar (art. 142, letra h)) y Planes Especiales cuando ordene suelo no urbanizable o urbanizable sin sectorizar (art. 143, letra b)).

- Análisis del medio físico y natural, socioeconómico, patrimonio histórico, sistema urbano y de infraestructuras y dotaciones, e identificación y diagnóstico de las acciones más conflictivas con dichos elementos del territorio.
- Impacto sobre el medio físico, el patrimonio histórico y el paisaje, y el conjunto de bienes o servicios susceptibles de satisfacer las necesidades de la población organizada en núcleos, ya sea urbanos o en medio rural.
- Análisis de sus repercusiones en relación con los instrumentos de ordenación del territorio o, en su defecto, con la información y criterios del Sistema Territorial de Referencia.
- Criterios y objetivos para la correcta implantación territorial.

A modo de ejemplo, el *Plan de Ordenación Territorial de la Comarca del Altiplano de la Región de Murcia*, incorpora entre su documentación, en su Tomo IV, el Estudio de Impacto Territorial⁶⁶⁹. El referido Estudio, parte de un análisis de los estudios sectoriales y valoración del impacto del Plan de Ordenación Territorial en el que se analizan un conjunto de variables, que se subdividen en determinadas materias: medio físico y natural (clima, hidrología, vegetación, fauna, riesgos y peligros geológicos, paisaje, espacios naturales protegidos y principales impactos ambientales en la Comarca), socioeconomía (evolución de la población y prognosis de crecimiento y modelo económico del Altiplano), sistema urbano y rural (estructura territorial y análisis del planeamiento urbanístico vigente), patrimonio histórico-cultural, sistema de transportes y comunicaciones, sistemas de infraestructuras del territorio (infraestructuras hidráulicas, infraestructuras energéticas, infraestructuras de información e infraestructuras de gestión de residuos), sistema de dotaciones y equipamientos (equipamiento sanitario y asistencial, equipamiento educativo, equipamiento cultural y cívico, equipamiento deportivo, equipamiento comercial, equipamiento turístico y equipamiento administrativo-judicial y de seguridad).

Analiza el modelo territorial propuesto y las actuaciones propuestas por el Plan de Ordenación Territorial, distinguiendo éstas en función de su condición de actuaciones territoriales, actuaciones dinamizadoras preceptivas y actuaciones dinamizadoras recomendadas, pormenorizando y enumerando cada una de ellas. A continuación el documento dedica otro de sus apartados a lo que denomina “*análisis multicriterio del Plan de Ordenación Territorial*”, en el que se realiza el referido análisis de impacto sobre el medio natural, sobre el patrimonio natural y cultural, sobre la estructura territorial, sobre la estructura económica y las actividades productivas y por último sobre el sistema de infraestructuras. En el apartado denominado “*análisis de*

⁶⁶⁹ El citado documento se encuentra disponible en: http://www.sitmurcia.es/gestionot/diralti/TOMO_IV/04_ESTUDIO_IMPACTO_TERRITORIAL.pdf. Consultado 02/02/2016.

las repercusiones en relación con los instrumentos de Ordenación del Territorio o con los criterios del sistema territorial de referencia”, son objeto de estudio la evaluación sobre las repercusiones de las Actuaciones Territoriales y sobre las Acciones Dinamizadoras. El penúltimo apartado está dedicado a los “*objetivos y criterios para la correcta implantación territorial del Plan de Ordenación*”, y se subdivide en el análisis de los objetivos y criterios sobre cinco materias: medio natural; patrimonio cultural y los paisajes culturales; estructura territorial; sistema socioeconómico; sistema de infraestructura. El Estudio de Impacto Territorio del Plan de Ordenación Territorial de la Comarca del Altiplano de la Región de Murcia destina su último apartado a la justificación de las soluciones propuestas.

3.5.14. Navarra: Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, la Estrategia y Modelo Municipal de Ocupación del Territorio y el Estudio de incidencia sobre el territorio de los planes urbanísticos

3.5.14.1. Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal

Los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal tienen por objeto, conforme a la LOTUNA, las actuaciones residenciales, de actividad económica o el desarrollo de planes y políticas públicas, cuya incidencia y efectos trasciendan, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, del municipio o municipios sobre los que se asienten.

El objeto de los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal viene determinado por la implantación de infraestructuras o instalaciones del sistema de transportes, hidráulicas, de gestión ambiental, energéticas, de telecomunicación y cualesquiera otras análogas, cuya incidencia y efectos, en cuanto a la ordenación territorial, trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, al municipio o municipios sobre los que se asienten.

Las determinaciones contenidas en los Planes o Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, que se enmarcarán y se ajustarán a las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio de rango superior que resulten aplicables, vincularán al planeamiento del ente o de los entes locales a los que afecte. Además, los entes locales afectados deberán adaptar el planeamiento urbanístico a aquellas determinaciones relativas al mismo con ocasión de su revisión o su modificación, siempre y cuando el objeto de esta se viera directamente afectado por dichas determinaciones.

Es competencia del Gobierno de Navarra declarar un Plan o Proyecto Sectorial como de Incidencia Supramunicipal, para lo cual deberá motivar y justificar en el expediente, que en concreto versará sobre los siguientes aspectos:

- Que las actuaciones o infraestructuras previstas afectan a la ordenación territorial en un ámbito supramunicipal y que, o bien poseen una función vertebradora y estructurante del territorio, o sirven para desarrollar, implantar o ejecutar políticas sectoriales del Gobierno de Navarra, de las entidades locales o del Estado en la Comunidad Foral, o corresponden a determinaciones previstas en legislación foral sectorial.
- Que tal declaración es necesaria para garantizar la adecuada inserción en el territorio de las actuaciones, infraestructuras, dotaciones e instalaciones que constituyen su objeto, su conexión con las redes y servicios correspondientes sin menoscabo de la funcionalidad de los existentes, su adaptación al entorno en el que se emplacen y su articulación con las determinaciones del planeamiento urbanístico y territorial vigente, o su justificación en planes o programas públicos aprobados por las administraciones competentes, o en determinaciones de legislación foral sectorial.
- Que previamente a la aprobación o desestimación de la declaración de incidencia supramunicipal del proyecto o plan sectorial por parte del Gobierno de Navarra a que hace referencia el artículo 45.1.b) de la LOTUNA, el mismo haya sido sometido a un proceso de participación y socialización con los agentes sociales y territoriales afectados mediante un Plan de Participación pública, en el que se observarán las garantías, condiciones y derechos previstos en la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.

Por su parte, la LOTUNA, distingue en su regulación el **contenido** que habrá de integrar los **Planes y los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal**.

Los **Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal**, contendrán las siguientes **determinaciones**:

- Delimitación del ámbito objeto de ordenación, con indicación de los términos municipales afectados, y descripción del espacio abarcado por el mismo, haciendo referencia, a su vez, al contexto geográfico en el que se inserta la actuación y a las infraestructuras generales existentes que interesen a la misma. El ámbito delimitado deberá incluir las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores de la actuación.
- Justificación de las circunstancias que motivan su declaración como de incidencia supramunicipal.
- Descripción con la especificación suficiente de la actuación objeto del Plan Sectorial.

- Clasificación y calificación del suelo, así como las determinaciones de carácter estructurante y pormenorizado que sean precisas para la urbanización de cualquier clase de suelo. No obstante, la fijación de determinaciones pormenorizadas podrá dejarse total o parcialmente a su desarrollo a través de Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalle, pudiendo llevarse a cabo su ejecución a través de Proyectos de Urbanización y de los correspondientes instrumentos de gestión urbanística necesarios según el sistema de actuación por el que se desarrolle el Plan, que serán aprobados por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, previa audiencia de los Municipios afectados, o por el Ayuntamiento correspondiente, si así lo autoriza el citado Departamento y con sujeción a las directrices que emanen del mismo.
- Cumplimiento de las determinaciones que en relación a los espacios dotacionales y servicios establece la LOTUNA, en el artículo 53.
- Incidencia sobre el territorio, afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de las mismas, o, siempre que sea legalmente necesaria, Evaluación de Impacto Ambiental.
- Análisis de las propuestas que realicen con examen de la viabilidad económica de las mismas, así como las garantías que se establezcan reglamentariamente.
- Referencia al planeamiento urbanístico vigente en el término o términos municipales en los que se desarrolle la actuación.
- Síntesis y conclusiones del proceso de participación pública.

Además de las anteriores determinaciones, establecidas con carácter general, el **Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal**, deberá atender a las siguientes **cuestiones particulares**:

- El desarrollo del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal deberá prever la cesión a los Ayuntamientos afectados del 10 por 100 del aprovechamiento lucrativo susceptible de tráfico inmobiliario, libre de cargas de urbanización y de cualesquiera otras. La cesión a las entidades locales se realizará por medio de los instrumentos de gestión correspondientes en proporción a la superficie de su término municipal que esté incluida en el área de actuación del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal. No se computarán como aprovechamiento lucrativo los equipamientos y dotaciones públicas que se destinen al uso o al servicio público.
- Cuando los Planes Sectoriales sean de iniciativa particular, además del anterior contenido, será preceptivo:
 - Estudio de la viabilidad económica de la actuación y duración temporal estimada para su ejecución.
 - Los compromisos del promotor para el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la misma, que será obligatorio garantizar. La garantía

total no podrá ser inferior a un importe del 6 por ciento del coste que resulte para la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización, según la evaluación económica del propio Plan Sectorial, pudiendo constituirse y cancelarse, con autorización previa de la Administración actuante, en función de las fases de cumplimiento de las obligaciones.

- Las garantías que deban prestarse para el cumplimiento de las obligaciones anteriores que, no podrán ser inferiores a un importe del 6 por 100 del coste que resulte para la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización, según la evaluación económica del propio Plan Sectorial.
- Además, los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal constarán de los documentos necesarios para reflejar con claridad y suficiencia sus determinaciones.

Por su parte, el contenido de los **Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal**, que en todo caso habrá de ser suficiente y preciso como para poder describir y regular adecuadamente su implantación en el territorio y poder analizar sus interacciones e impactos sobre el mismo, habrá de contener las siguientes **determinaciones**:

- Descripción del espacio en que se asienta la infraestructura o instalación objeto del proyecto y ámbito territorial de incidencia del mismo, incluyendo las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores de la actuación.
- Justificación de las circunstancias que motivan la declaración como de incidencia supramunicipal de la infraestructura o instalación.
- Descripción, con la especificación suficiente, de las características de la infraestructura o instalación objeto del Proyecto.
- Incidencia sobre el territorio físico, afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de las mismas, y, siempre que sea legalmente necesaria, Evaluación de Impacto Ambiental.
- Referencia al planeamiento urbanístico vigente en el término o términos municipales en los que se asienta la infraestructura o instalación.
- Normativa reguladora de uso y protección del suelo en el ámbito del proyecto y su justificación.
- Síntesis y conclusiones del proceso de participación pública.

Además del contenido anterior, y de idéntica manera a lo previsto para los Planes Sectoriales, en aquellos casos en que la iniciativa para los Proyectos Sectoriales sea particular, deberán además, contener:

- Estudio de la viabilidad económica de la infraestructura o instalación y duración temporal estimada para su ejecución.
- Los compromisos del promotor para el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la misma, que será obligatorio garantizar. La garantía total no podrá ser inferior a un importe del 6 por ciento del coste que resulte para la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización, según la evaluación económica del propio Plan Sectorial, pudiendo constituirse y cancelarse, con autorización previa de la Administración actuante, en función de las fases de cumplimiento de las obligaciones.
- Las garantías que deban prestarse para el cumplimiento de las obligaciones anteriores, no podrán ser inferiores a un importe del 6 por 100 del coste que resulte para la implantación de los servicios y ejecución de las obras de urbanización, según la evaluación económica del propio Proyecto.

Además, se señala que el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda podrá autorizar las adaptaciones que exigiera la ejecución material de las obras incluidas en un Proyecto Sectorial, en los términos previstos en el propio Proyecto Sectorial.

Por otra parte, el artículo 45 de la LOTUNA, regula el procedimiento que para su elaboración y aprobación habrán de seguir los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, con independencia de que sean promovidos por la iniciativa pública o privada, en concreto el procedimiento deberá ajustarse a las siguientes reglas:

- El organismo, entidad, persona jurídica o física que promueva un Plan o Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal, lo someterá a la consideración del Gobierno de Navarra.
- El Consejo de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, en coordinación con los Departamentos afectados y previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio, elevará propuesta de aprobación o desestimación de la declaración de incidencia supramunicipal al Gobierno de Navarra.
- El Gobierno de Navarra declarará, si así lo estima conveniente, dicho Plan o Proyecto como de Incidencia Supramunicipal.
- El Acuerdo del Gobierno de Navarra declarando el Plan o Proyecto como de Incidencia Supramunicipal se publicará en el “*Boletín Oficial de Navarra*”, y se someterá el expediente por plazo mínimo de un mes a los trámites simultáneos de información pública y de audiencia a los Ayuntamientos sobre los que incida el Plan o Proyecto.
- Una vez informadas las alegaciones por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, se someterá a informe de la Comisión de Ordenación del Territorio.

- El Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, acordará, si procede, la aprobación, pudiendo establecer las condiciones que sean precisas o las medidas correctoras necesarias para una mejor ordenación.

Para los supuestos de solicitudes de Planes y Proyectos de iniciativa privada, transcurrido el plazo de cuatro meses desde el ingreso del expediente completo en el registro sin haber recaído resolución expresa, habrá de entenderse desestimada la solicitud. Se entenderán desestimadas las solicitudes de aprobación de Planes y Proyectos Sectoriales promovidos por la iniciativa privada, cuando, transcurrido el plazo de cuatro meses desde el ingreso del expediente completo en el registro, no haya recaído resolución expresa.

En la aprobación definitiva por el Gobierno de Navarra se podrá acordar, en su caso, la declaración de utilidad pública o interés social, así como la urgencia, a efectos expropiatorios.

Además, cuando se lleven a cabo modificaciones de las determinaciones pormenorizadas de los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal éstas serán aprobadas por el Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio, previa exposición pública de un mes y audiencia a los Municipios afectados, o bien por el Ayuntamiento correspondiente, si así lo autoriza el citado Departamento y con sujeción a las directrices que emanen del mismo.

En relación con la vigencia, tanto los Planes como los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal tienen en principio vigencia indefinida, no obstante, el Gobierno de Navarra, de oficio o a instancia de parte, podrá acordar su extinción en los siguientes casos:

- Para los casos en que se trate de **Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal**, se podrá acordar su **extinción** en los siguientes supuestos:
 - Que transcurrieren dos años desde su aprobación definitiva sin que se hubiera iniciado la ejecución de las obras de urbanización o cuando iniciadas estas se interrumpieran, sin la concurrencia de causa justificada de fuerza mayor, durante más de dos años.
 - Que el promotor renuncie a su ejecución.
 - Que posteriores modificaciones sustanciales de las circunstancias que afecten al área ordenada por el Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal, o a su objeto, priven de sentido su finalidad. En tal caso, perdida la causa que motivó el plan, deberá procederse, en su caso, a la ordenación de los suelos mediante su incorporación en el Plan General Municipal.

- Que concurren razones de interés público debidamente justificadas.
 - Que se haya finalizado su ejecución y cumplida su finalidad. En tal caso, se procederá a su incorporación al planeamiento municipal, sin que de dicha incorporación se pueda derivar una alteración sustancial del contenido del Plan Sectorial. Dicha incorporación podrá realizarse, bien a través de una modificación del Plan General Municipal, con autorización del Gobierno de Navarra, o en el marco de una revisión de dicho Plan General Municipal.
 - Que lo soliciten las entidades locales en cuyo término se localicen las actuaciones para su incorporación al planeamiento municipal, sin que de dicha incorporación se pueda derivar una alteración sustancial del contenido del Plan Sectorial. Dicha incorporación podrá realizarse, bien a través de una modificación del Plan General Municipal, con autorización del Gobierno de Navarra, o en el marco de una revisión de dicho Plan General Municipal.
- Cuando se trate de **Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal**, podrá ser acordada su **extinción** en los siguientes casos:
- Cuando hayan transcurrido dos años desde su aprobación definitiva sin que se haya iniciado su ejecución o cuando iniciada esta se interrumpiera, sin la concurrencia de causa justificada de fuerza mayor, durante más de dos años.
 - Que el promotor renuncie a su ejecución.
 - Que se haya finalizado su ejecución y cumplida su finalidad. En su caso se procederá a su incorporación al planeamiento municipal, sin que de dicha incorporación se pueda derivar una alteración sustancial del contenido del Plan Sectorial. Dicha incorporación podrá realizarse, bien a través de una modificación del Plan General Municipal, con autorización del Gobierno de Navarra, o en el marco de una revisión de dicho Plan General Municipal.
 - Que lo soliciten las entidades locales en cuyo término se localicen las actuaciones para su incorporación al planeamiento municipal, sin que de dicha incorporación se pueda derivar una alteración sustancial del contenido del Proyecto Sectorial. Dicha incorporación podrá realizarse, bien a través de una modificación del Plan General Municipal, con autorización del Gobierno de Navarra, o en el marco de una revisión de dicho Plan General Municipal.

Por último, es importante destacar que las obras previstas en un Plan o Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal, sin perjuicio de las obligaciones tributarias que

correspondan ante las entidades locales, no estarán sujetas a licencia o cualquier otro control preventivo local, cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- Se trate de la construcción y reparación de infraestructuras, dotaciones e instalaciones, así como su puesta en funcionamiento, que sean declaradas de interés general por el Gobierno de Navarra. La declaración de interés general podrá efectuarse de forma simultánea con la aprobación definitiva del Plan o Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal o con posterioridad mediante Decreto Foral del Gobierno de Navarra.
- Se comunique por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda dicha declaración a las entidades locales afectadas.
- Con carácter previo al inicio de las obras o a su puesta en funcionamiento el promotor deberá acreditar ante el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda la sujeción del proyecto de ejecución a las determinaciones del Plan o Proyecto Sectorial y a la normativa protectora del medio ambiente.
- El Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, previa audiencia de las entidades locales afectadas, autorizará la ejecución de las obras, con las determinaciones que resultaran necesarias.
- Por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, se comunique el cumplimiento de todos estos requisitos a las entidades locales afectadas, pudiendo, a partir de dicha notificación, el promotor iniciar directamente las obras o la puesta en funcionamiento de la actividad.
- Una vez finalizadas la ejecución de las obras o instalaciones o la puesta en funcionamiento de la actividad, el promotor presentará ante el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda certificación, expedida por técnico competente, acreditativa de tal extremo, así como de que las mismas se han llevado a cabo conforme al proyecto de ejecución, de la cual el citado Departamento dará traslado a las Entidades Locales afectadas.
- Una vez verificado el cumplimiento de las condiciones de la autorización, el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, autorizará el inicio de la actividad.

3.5.14.2. La Estrategia y Modelo Municipal de Ocupación del Territorio

La Estrategia y Modelo Municipal de Ocupación del Territorio es el mecanismo previsto por la legislación navarra para asegurar la adecuación y evaluación de los Planes Generales de Urbanismo al modelo de Ordenación del Territorio previsto a nivel regional y concreto al Plan de Ordenación del Territorio y las políticas territoriales y ambientales del Gobierno de Navarra.

La importancia práctica de la Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial resulta de tal entidad que formando parte del Plan General Municipal, tiene carácter previo a la propia formulación del Plan Urbanístico Municipal. Así lo dispone el artículo 56 de la LOTUNA, cuando al regular el Plan General Municipal, establece un doble contenido en el mismo: la Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial y el Plan Urbanístico Municipal.

La Estrategia y Modelo Municipal de Ocupación del territorio, que como se indicaba carácter previo a la formulación del Plan Urbanístico Municipal, consistirá en la definición de la estrategia de desarrollo del municipio, sus prioridades, modelo de crecimiento, aprovechamiento de sus recursos y superación de sus debilidades, a los efectos de garantizar la adecuación del modelo municipal de ocupación del territorio al modelo de ordenación del territorio de su ámbito definido por los instrumentos de ordenación del territorio vigentes, así como con las políticas territoriales y ambientales de la Comunidad Foral.

3.5.14.3. Estudio de incidencia sobre el territorio de los planes urbanísticos

Por último, señalar que entre las determinaciones de los Planes Urbanísticos Municipales se habrá de incorporar la documentación precisa que analice la incidencia del mismo sobre el territorio, las afecciones ambientales y medios de corrección o minimización de las mismas, así como, cuando sea legalmente necesario, el Estudio de Impacto Ambiental. Esta obligación que se establece con carácter general para los Planes Urbanísticos Municipales en el artículo 56 apartado 5, letra b) de la LOTUNA, también se contiene de manera similar para los Planes Generales Municipales de municipios con población igual o inferior a tres mil habitantes, pese a la distinción que la ley realiza en ambos casos.

3.5.15. País Vasco: Planes Territoriales Sectoriales e Informe de adecuación de los instrumentos urbanísticos a la Ordenación del Territorio

3.5.15.1. Planes Territoriales Sectoriales

Los Planes Territoriales Sectoriales previstos en la LOTV, constituyen el mecanismo previsto por esta Comunidad Autónoma encaminado a regular los distintos instrumentos de ordenación sectorial con incidencia territorial elaborados por los Departamentos del Gobierno Vasco y por los órganos Forales de los Territorios Históricos, en la configuración de los cuales, así como en la de los planes y proyectos que corresponda promover en el territorio de la Comunidad Autónoma a la Administración del Estado y a las entidades y organismos de ella dependientes, deberá

prevalecer el carácter integrador y prevalente de la Ordenación Territorial y el respeto a las Directrices de Ordenación Territorial.

La finalidad de los mismos, es garantizar desde el primer momento la correcta inserción de los Planes Territoriales Sectoriales en el marco territorial definido por las Directrices de Ordenación y de los Planes Territoriales Parciales que, en su caso, los desarrollen, los órganos de la Administración, autonómica o foral, competentes para su elaboración por razón de la materia consultarán previamente con el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco sobre las distintas alternativas, soluciones y posibilidades que la ordenación territorial vigente ofrezca para la localización de las obras, actividades o servicios que constituyan el objeto de la planificación sectorial. Así, la alternativa que en cada caso se elija habrá de justificar su compatibilidad con la Ordenación Territorial vigente. Excepcionalmente, cuando no sea posible enmarcar en la Ordenación Territorial vigente ninguna de las alternativas y soluciones analizadas por el órgano competente para la elaboración del Plan Sectorial y el contenido de éste sea de excepcional interés público, dicho órgano podrá proponer al Gobierno Vasco la introducción de las rectificaciones que resulten impredecibles en los instrumentos de ordenación territorial. A tal fin, el Gobierno Vasco, oído el parecer de la Comisión de Ordenación del Territorio, y de las Administraciones afectadas, adoptará en cada caso la resolución que proceda.

Por su parte, respecto a la vinculación de los Planes Sectoriales con los planes urbanísticos y con los instrumentos de ordenación territorial, se habrá de tener en cuenta que para el caso de los planes urbanísticos éstos habrán de ajustarse a las rectificaciones introducidas en los instrumentos de ordenación territorial, en los plazos que los mismos señalen. En el caso de las contradicciones de los Planes Territoriales Sectoriales con las Directrices de Ordenación Territorial y, en su caso, con los Planes Territoriales Parciales, serán causa de nulidad de la parte o partes del Plan Sectorial que las contengan.

Los diferentes Planes Territoriales Sectoriales que se formulen por los diferentes Departamentos del Gobierno Vasco habrán de ser preceptivamente informados por el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente y por la Comisión de Ordenación del Territorio y se elevarán al Consejo de Gobierno para su aprobación definitiva juntamente con dichos informes, a propuesta conjunta del titular del Departamento interesado y el titular del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente. El acuerdo de aprobación definitiva, revestirá la forma de Decreto y se publicará en el Boletín Oficial del País Vasco.

Por otra parte, los Planes Territoriales Sectoriales que se formulen por los órganos forales de los Territorios Históricos en ejercicio de sus propias competencias se someterán, con carácter previo a su aprobación definitiva por dichos Órganos, al informe preceptivo de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

Además, se prevé la posibilidad de que el Gobierno Vasco podrá suscribir conciertos con las distintas Administraciones Públicas en orden a la elaboración conjunta de Planes Sectoriales. Los conciertos que, al efecto, se suscriban precisarán la forma y los términos de la cooperación entre las diversas Administraciones y establecerán las fórmulas precisas para asegurar la compatibilidad de esos planes con los instrumentos de ordenación territorial y urbana en los términos establecidos por la ley.

3.5.15.2. Informe de adecuación de los instrumentos urbanísticos a la Ordenación del Territorio

La Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco debe informar con carácter preceptivo y en el plazo máximo de tres meses, con carácter previo a su aprobación definitiva, los Planes Generales de Ordenación Urbana, los Planes Especiales y las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento a fin de comprobar la adecuación de los mismos a los instrumentos de Ordenación del Territorio previstos en la Comunidad Autónoma de País Vasco.

Este informe de adecuación a la Ordenación del Territorio, será vinculante cuando aprecie la existencia de contradicción o disconformidad entre los Planes y Normas objeto del informe y los referidos instrumentos.

3.5.16. C. Valenciana: Evaluación Territorial Estratégica

La LOTUPV parte de una regulación conjunta de todos los instrumentos de ordenación y gestión que tengan una proyección espacial bajo una nueva perspectiva, donde la introducción de los aspectos ambientales y territoriales, desde una visión conjunta y ponderada, tratan de contribuir al uso racional del territorio, a la protección de sus valores y a la mejora de su calidad, buscando las soluciones que sean más eficaces y más eficientes, que deriven en menores costes para los operadores públicos y privados. Para ello, la LOTUPV establece el marco jurídico preciso para la integración de la tramitación de todos los planes y programas con incidencia significativa sobre el medio ambiente y el territorio en la Comunitat Valenciana, pero no como un proceso reactivo y separado de la tramitación del plan, sino como la forma de fijar sus contenidos y tratar de enriquecerlo mediante la interacción mutua entre la evaluación ambiental y territorial estratégica, y el plan. Este procedimiento unificado se prevé que se desarrolle desde el principio de la elaboración del plan hasta su aprobación y posterior seguimiento.

La regulación a lo largo del articulado de la LOTUPV, precisamente sobre la base de la visión conjunta de las incidencias territoriales y ambientales, se realiza de manera conjunta para la evaluación ambiental y territorial.

La LOTUPV, sobre la base de la previa delimitación de los planes y programas que deben ser objeto de evaluación territorial estratégica, establece una rigurosa y completa regulación del procedimiento de tramitación de los planes y programas que queden sujetos a la misma que distingue y regula por separado de aquellos otros que no están sujetos a dicho procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica.

Con carácter previo, el artículo 46 de la LOTUPV, enumera los planes y programas que serán objeto de evaluación ambiental y territorial estratégica, distinguiendo:

- En primer lugar, son objeto de evaluación ambiental y territorial estratégica ordinaria los planes y programas, así como sus modificaciones, que se adopten o aprueben por una administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consell, cuando:
 - o Establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental relativos a: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, riesgos naturales e inducidos, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbanizado o rural, o del uso del suelo.
 - o Requieran una evaluación conforme a la normativa comunitaria, estatal o autonómica reguladora de la Red Ecológica Europea Natura 2000.
 - o La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, los planes de acción territorial, los planes generales estructurales, las actuaciones territoriales estratégicas o cualesquiera otros planes o programas y aquellas modificaciones de los antes enunciados que establezcan o modifiquen la ordenación estructural, y así lo establezca el órgano ambiental y territorial.
- Se excluyen de la aplicación del procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica los planes y programas relativos a la defensa de la nación, la protección civil en casos de emergencia y los de carácter financiero o presupuestario quedan excluidos.
- En todo caso, el órgano ambiental y territorial determinará si un plan o programa debe ser objeto de evaluación ambiental y territorial estratégica simplificada u ordinaria en los siguientes supuestos:

- Las modificaciones menores de los planes y programas que expresamente están sometidos a evaluación ambiental y territorial estratégica.
- Los planes y programas que, quedando en principio sometidos a evaluación, cuando establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión. Quedan incluidos en estos supuestos aquellos planes o programas que suponen una nueva ocupación de suelo no urbanizable para realizar operaciones puntuales de reordenación o ampliación limitada de bordes de suelos consolidados, salvo que se establezca su innecesidad en la declaración ambiental y territorial del plan general estructural.
- Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan requisitos establecidos con carácter general para quedar preceptivamente sometidos a evaluación ambiental y territorial estratégica.

La evaluación ambiental y territorial estrategia de los planes y programas, persigue tres objetivos básicos:

- Integrar los criterios y condicionantes ambientales, junto a los funcionales y territoriales, a lo largo de todo el proceso de elaboración del plan o programa, desde el inicio de los trabajos preparatorios hasta su aprobación.
- Asegurar la efectiva participación del público, y de las instituciones y organismos afectados por el plan o programa, en su elaboración, así como la transparencia en la toma de decisiones de planificación.
- Conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible, en sus dimensiones económica, social y ambiental.

La legislación valenciana realiza una pormenorizada regulación de las diversas cuestiones que en la tramitación de la evaluación territorial estrategia concurre, lo que es analizado en las siguientes líneas siguiendo la propia estructura que establece la ley.

- **Personas e instituciones participantes en la evaluación ambiental y territorial estratégica de planes y programas:**

- **Órgano promotor:** órgano de una administración pública, estatal, autonómica o local, que inicia el procedimiento para la elaboración y adopción de un plan o programa y, en consecuencia, debe integrar los aspectos ambientales y territoriales en su contenido a través de un proceso de evaluación ambiental y territorial estratégica.

Los planes y programas de iniciativa privada se tramitarán por el órgano promotor público competente.

- **Órgano sustantivo:** órgano de la administración pública que ostenta las competencias para adoptar o aprobar un plan o programa.
- **Órgano ambiental y territorial:** es el órgano autonómico, dependiente de la Consellería competente en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente que realiza el análisis técnico de los expedientes de evaluación ambiental y territorial, formula las declaraciones ambientales y territoriales estratégicas, y que, en colaboración con el órgano promotor y sustantivo, vela por la integración de los aspectos ambientales, junto a los territoriales y funcionales, en la elaboración del plan o programa. Podrá delegarse el ejercicio de las competencias en esta materia en los ayuntamientos, siempre que se trate de planes que afecten única y exclusivamente a la ordenación pormenorizada definida en la presente ley y se acredite disponer de medios técnicos y personales necesarios para el ejercicio de la competencia.
- **Administraciones públicas afectadas:** aquellas administraciones públicas que tienen competencias específicas en las siguientes materias: población, salud humana, biodiversidad, geodiversidad, fauna, flora, suelo, agua, aire, factores climáticos, paisaje, bienes materiales, patrimonio cultural incluido en el patrimonio histórico, educación, sanidad, ordenación del territorio y urbanismo.
- **Público:** cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones o grupos legalmente constituidos.
- **Público interesado:** se entenderá por público interesado:
 - Toda persona física o jurídica que tenga la consideración de interesado según la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común.
 - Cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro que cumpla los siguientes requisitos:
 1. Que tenga, entre los fines acreditados en sus estatutos, la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, y que tales fines puedan resultar afectados por el plan o programa de que se trate.
 2. Que lleve, al menos, un año legalmente constituida y venga ejerciendo, de modo activo, las actividades

necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos, y esté inscrita en el registro habilitado a tal efecto en la Consellería competente.

3. Que según sus estatutos, desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por el plan o programa.

- **Fases de la tramitación de un plan que requiere evaluación ambiental y territorial estratégica:**

- La tramitación de un plan o programa que requiere evaluación ambiental y territorial estratégica comprende las siguientes actuaciones sucesivas:
 - Solicitud de inicio de la evaluación ambiental y territorial estratégica por el órgano promotor.
 - Consulta a las administraciones públicas afectadas.
 - Documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, en el caso del procedimiento ordinario, o resolución de informe ambiental y territorial emitido por el órgano ambiental y territorial, en el caso del procedimiento simplificado.
 - Formulación, por el órgano promotor, de una versión preliminar del plan o programa, que incluirá un estudio ambiental y territorial estratégico.
 - Sometimiento de la versión preliminar del plan o programa y del estudio ambiental y territorial estratégico al proceso de participación pública, información pública y consultas.
 - Elaboración de la propuesta de plan o programa.
 - Declaración ambiental y territorial estratégica.
 - En su caso, adecuación del plan o programa a la declaración ambiental y territorial estratégica.
 - Si fuera necesaria, con arreglo a los criterios establecidos en la propia LOTUPV, y en los supuestos en que se introduzcan modificaciones en el documento de plan o programa, nueva información al público.
 - Aprobación del plan o programa y publicidad.
 - Aplicación del plan de seguimiento ambiental y territorial, tras la aprobación del plan o programa y durante su ejecución, para verificar el cumplimiento de las previsiones ambientales y territoriales.

- La documentación del plan o programa deberá ser accesible al público y podrá ser consultada durante y una vez superada la fase correspondiente del procedimiento. A tal efecto, el órgano promotor adoptará las medidas necesarias para que sean accesibles por medios electrónicos los siguientes documentos: el borrador del plan o programa, que incluirá un documento inicial estratégico; el documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico o la resolución de informe ambiental y territorial; la versión preliminar del plan y el estudio ambiental y territorial estratégico; el instrumento de paisaje; los informes sectoriales emitidos; el documento de participación pública; y la propuesta del plan o programa y la declaración ambiental y territorial estratégica.
- **Inicio del procedimiento: Solicitud de inicio de la evaluación ambiental y territorial estratégica:**
 - El procedimiento se iniciará con la presentación por el órgano promotor ante el órgano sustantivo de la solicitud de inicio de la evaluación ambiental y territorial estratégica, acompañada de un borrador del plan o programa y un documento inicial estratégico con el siguiente contenido, expresado de modo sucinto, preliminar y esquemático:
 - Los objetivos de la planificación y descripción de la problemática sobre la que actúa.
 - El alcance, ámbito y posible contenido de las alternativas del plan que se propone.
 - El desarrollo previsible del plan o programa.
 - Un diagnóstico de la situación del medio ambiente y del territorio antes de la aplicación del plan en el ámbito afectado.
 - Sus efectos previsibles sobre el medio ambiente y sobre los elementos estratégicos del territorio, tomando en consideración el cambio climático.
 - Su incardinación en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y su incidencia en otros instrumentos de la planificación territorial o sectorial.
 - En aquellos supuestos en que el órgano promotor considere que resulta de aplicación el procedimiento simplificado de evaluación ambiental y territorial estratégica⁶⁷⁰, además deberá incluirse en la documentación:

⁶⁷⁰ Conforme a lo dispuesto en el artículo 46.3 de la LOTUPV:

1. La motivación de la aplicación del procedimiento simplificado de evaluación ambiental y territorial estratégica.
 2. Un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas.
 3. Las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, compensar, cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente y en el territorio, que se derive de la aplicación del plan o programa, así como para mitigar su incidencia sobre el cambio climático y su adaptación al mismo.
 4. Una descripción de las medidas previstas para el seguimiento ambiental del plan.
- El órgano sustantivo remitirá al órgano ambiental y territorial la solicitud y la documentación que la acompaña presentadas por el órgano promotor, una vez que haya comprobado que se ajusta a lo establecido en los apartados anteriores y en la legislación sectorial.
 - En el plazo de quince días desde su recepción, el órgano ambiental y territorial examinará la documentación presentada. Si apreciara que la solicitud no se acompaña de alguno de los documentos preceptivos, requerirá al órgano promotor, informando de ello al órgano sustantivo, para que en el plazo de diez días proceda a la subsanación de la documentación, interrumpiéndose el cómputo del plazo para la finalización de la evaluación. Si así no lo hiciera, se tendrá al promotor por desistido de su petición, previa resolución del órgano ambiental y territorial. Este plazo podrá ser ampliado hasta cinco días, a petición del interesado o a iniciativa del órgano ambiental y territorial, cuando la

“El órgano ambiental y territorial determinará si un plan o programa debe ser objeto de evaluación ambiental y territorial estratégica simplificada u ordinaria en los siguientes supuestos:

- a) Las modificaciones menores de los planes y programas mencionados en el apartado 1.*
 - b) Los planes y programas mencionados en el apartado 1 que establezcan el uso, a nivel municipal, de zonas de reducida extensión. Quedan incluidos en estos supuestos aquellos planes o programas que suponen una nueva ocupación de suelo no urbanizable para realizar operaciones puntuales de reordenación o ampliación limitada de bordes de suelos consolidados, a los que se refieren los artículos 72.3.b y 73.1.d de esta ley, salvo que se establezca su innecesidad en la declaración ambiental y territorial del plan general estructural.*
 - c) Los planes y programas que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos mencionados en el apartado 1.*
- El órgano ambiental y territorial resolverá sobre estos casos teniendo en consideración los criterios del anexo VIII de esta ley.”*

aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.

- Asimismo, si el órgano ambiental y territorial estimará de modo inequívoco que el plan o programa es manifiestamente inviable por razones ambientales, o cuando el documento inicial estratégico no reúna condiciones de calidad suficientes apreciadas por dicho órgano, o cuando se hubiese inadmitido o se hubiere dictado una declaración ambiental y territorial estratégica desfavorable en un plan o programa análogo al presentado, podrá declarar la inadmisión en el plazo de treinta días. Previamente, deberá dar audiencia al órgano sustantivo y al órgano promotor, por un plazo de diez días, que suspenderá el plazo para declarar la inadmisión. La resolución por la que se acuerde la inadmisión justificará las razones por las que se aprecia la causa de la misma, y frente a esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial, en su caso.

- **Consultas a las administraciones públicas afectadas y elaboración del documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico:**

- El órgano ambiental y territorial someterá el documento que contiene el borrador del plan o programa y el documento inicial estratégico a consultas de las administraciones públicas y personas interesadas, que se pronunciarán en el plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles desde la recepción de la solicitud de informe. Transcurrido este plazo sin que se haya recibido el pronunciamiento, el procedimiento continuará en los términos establecidos en la legislación del Estado sobre evaluación ambiental, siendo públicas, en todo caso, las decisiones que finalmente adopte.
- Una vez recibidos los pronunciamientos de las administraciones públicas afectadas, el órgano ambiental y territorial elaborará y remitirá al órgano promotor y al órgano sustantivo, según proceda, uno de los documentos siguientes:
 - Un documento sobre el alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, junto con las contestaciones recibidas a las consultas realizadas, en el que se determinará la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación que debe tener el citado estudio e instará

- a la continuación de la tramitación por el procedimiento ordinario.
- Una resolución de informe ambiental y territorial estratégico, por considerar, que el plan o programa no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente y el territorio, resolviéndose la evaluación ambiental y territorial estratégica por el procedimiento simplificado e indicando la procedencia de la tramitación del plan o programa conforme al capítulo siguiente o a su normativa sectorial.
 - Una resolución que considere que, aunque pueden derivarse de la ejecución del plan o programa efectos significativos sobre el medio ambiente y el territorio, su tramitación debe realizarse simultáneamente con la del proyecto y la evaluación ambiental se llevará a cabo conforme a la legislación de evaluación de impacto ambiental de proyectos, emitiendo un documento de alcance que abarcará la valoración ambiental de los aspectos propios del plan y los específicos del proyecto.
- El plazo del que dispone el órgano ambiental y territorial para emitir el documento que corresponda, conforme a la tramitación señalada, es de cuatro meses desde la recepción del documento de solicitud, prorrogable por otros dos meses en el caso del apartado a o cuando la complejidad del documento lo requiera.
- El **documento de alcance** incluirá:
- El resultado de las consultas realizadas a las administraciones públicas afectadas.
 - El alcance y nivel de detalle con que deba redactarse el estudio ambiental y territorial estratégico, con referencia a los objetivos ambientales y territoriales y sus indicadores, los principios de sostenibilidad aplicables, las afecciones legales, los criterios y condiciones ambientales, funcionales y territoriales estratégicos y los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente y el territorio a considerar en la redacción del plan o programa.
 - Plan de participación pública que identifique las administraciones públicas afectadas y al público interesado en el plan o programa y las modalidades o amplitud de información y consulta.
 - El Plan de participación pública deberá contener, al menos, la información pública mediante anuncio en el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana y en un medio de comunicación social de

prensa escrita de gran difusión y poner la documentación a disposición del público.

- El documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico se pondrá a disposición del público a través de la página web del órgano ambiental y territorial y del órgano sustantivo.
- El documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico caducará si, transcurridos dos años desde su notificación al órgano promotor, éste no hubiere remitido al órgano ambiental y territorial la documentación necesaria. Este plazo podrá prorrogarse justificadamente por otros dos años más.
- La resolución del informe ambiental y territorial estratégico emitida en el procedimiento simplificado se comunicará al órgano promotor y al órgano sustantivo, a los efectos de continuar el procedimiento de aprobación del plan o programa conforme al capítulo siguiente de esta ley o a la legislación sectorial correspondiente. Esta resolución no será susceptible de recurso alguno, sin perjuicio de los que, en su caso, procedan en vía judicial contencioso-administrativa frente a la disposición de carácter general que hubiese aprobado el plan o programa, o bien, sin perjuicio de los que procedan en vía administrativa frente al acto, en su caso, de aprobación del plan o programa.

El informe ambiental y territorial estratégico perderá su vigencia y cesará en la producción de los efectos que le son propios si, una vez publicado en el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana, no se hubiera procedido a la aprobación del plan o programa en el plazo máximo de cuatro años desde su publicación. En tales casos, el promotor deberá iniciar nuevamente el procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica simplificada del plan o programa.

- **Elaboración de la versión preliminar del plan o programa y el estudio ambiental y territorial estratégico:**

- Una vez emitido el documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico, el órgano promotor elaborará todos los documentos que integran el plan o programa. En el caso de los planes urbanísticos o territoriales, deberá incluir la documentación preceptiva, que constituirá la versión preliminar del plan.

- El órgano promotor también elaborará, simultáneamente a la versión inicial del plan o programa, el estudio ambiental y territorial estratégico, que deberá cumplir los siguientes requisitos:
 - Ser elaborado con la precisión y grado de detalle señalados en el documento de alcance, teniendo en cuenta el contenido de dicho documento y los conocimientos y métodos de evaluación existentes, el contenido y nivel de detalle del plan, la fase del proceso de decisión en que se encuentra y la medida en que la evaluación necesite ser complementada en otras fases del procedimiento, para evitar su repetición.
 - Facilitar la información especificada en el anexo VII de la LOTUPV, así como aquella que se considere razonablemente necesaria para asegurar la calidad del estudio.
 - Ser accesible e inteligible para el público y las administraciones públicas afectadas y contener un resumen no técnico de la información a que se refiere el anexo VII de la LOTUPV.
 - Incluir e integrar los estudios exigidos por la legislación sectorial para analizar los impactos en sectores específicos tales como movilidad, vivienda, Red Natura 2000, patrimonio cultural, paisaje, entre otros.

- Para la elaboración del estudio ambiental y territorial estratégico se podrá utilizar la información pertinente disponible que se haya obtenido en la elaboración de los planes y programas promovidos por la misma administración pública que promueve el plan o programa, o por otras administraciones públicas.

- **Participación pública y consultas:**
 - La versión inicial del plan o programa, incluyendo su estudio ambiental y territorial estratégico y el resto de documentos exigibles por la normativa sectorial, serán sometidos, por el órgano promotor, a participación pública y consultas con las administraciones públicas afectadas y con las personas interesadas, mediante las acciones definidas en el plan de participación pública.

 - Como mínimo, será preceptivo realizar consultas a las administraciones públicas afectadas y personas interesadas, publicar anuncios en el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana y en prensa escrita de gran difusión y poner a disposición del público los documentos mencionados. Los

anuncios indicarán la dirección electrónica para su consulta. La Consellería competente para la aprobación de los instrumentos de planeamiento, a través de la dirección general correspondiente, ejercerá las funciones de coordinación necesarias en relación con la obtención de los informes correspondientes a las consultas que se realicen a los órganos de la Generalitat en esta fase del procedimiento.

Asimismo, será preceptivo realizar consulta a las empresas suministradoras de agua, energía eléctrica, gas, telefonía y telecomunicaciones, para que emitan informe sobre las necesidades y condiciones técnicas mínimas imprescindibles de los proyectos, obras e instalaciones que deban ejecutarse con cargo a la actuación urbanística; este informe tendrá carácter vinculante para las empresas suministradoras y eficacia durante el plazo que se fije en el planeamiento o programa de actuación para la ejecución de las obras de urbanización. La administración actuante en la aprobación definitiva de dichos instrumentos podrá modificar o fijar, sin merma de la calidad y eficacia legalmente exigible, las condiciones de implantación de los citados servicios sobre la base de criterios de eficiencia económica derivados del correspondiente procedimiento contradictorio, impulsado de oficio o a petición de los afectados. En defecto de informe al instrumento de planeamiento, podrá requerirse antes de la aprobación de los programas de actuación, de los proyectos de ejecución o de reparcelación, con los mismos efectos.

- El período de participación pública y consultas será el adecuado para difundir la documentación y facilitar su examen, informe o alegación. El plazo mínimo de participación pública y consultas será de cuarenta y cinco días hábiles.
- Durante esta fase, se podrán formular alegaciones y observaciones, pudiendo aportar todo tipo de documentación o medios de prueba que se estimen adecuados en su apoyo.
- Si, como consecuencia de informes y alegaciones, se pretenden introducir cambios sustanciales en la versión preliminar del plan, antes de adoptarlos se comunicará a los interesados y se publicará anuncio de información pública en el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana, dándose audiencia por el plazo de veinte días, acompañada de los informes y alegaciones que sustenten la modificación propuesta. En ese período, se admitirán, para su examen y consideración, nuevas

alegaciones referidas a los cambios propuestos; podrán inadmitirse las que reiteren argumentos y redunden en aspectos previamente informados.

- Una vez finalizado el plazo de participación pública y consultas en los términos establecidos en la LOTUPV, el órgano promotor elaborará el documento de participación pública, que sintetizará sus resultados y justificará cómo se toman en consideración en la propuesta de plan o programa.

Además, se contempla expresamente que no serán tenidos en cuenta los informes o alegaciones recibidos fuera de los plazos establecidos.

- **Propuesta de plan o programa y declaración ambiental y territorial estratégica:**

- Tras el período de participación pública y consultas, el órgano promotor redactará una propuesta de plan o programa, introduciendo las modificaciones derivadas de dicho trámite, formará el expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica y remitirá tanto la propuesta de plan o programa como el expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica al órgano ambiental y territorial.
- El expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica deberá contener:
 - El estudio ambiental y territorial estratégico.
 - Los resultados de las consultas, de la información pública y del plan de participación pública en los términos establecidos en el apartado 4.c) del artículo 54 de la LOTUPV.
 - La descripción de cómo se han integrado en el plan o programa los aspectos ambientales, funcionales y territoriales, y de cómo se han tomado en consideración el documento de alcance, el estudio ambiental y territorial estratégico y el resultado de las consultas e información pública. También se describirá la previsión de los efectos significativos sobre el medio ambiente y el modelo territorial que se derivarán de la aplicación del plan o programa.
 - La justificación de que se han cumplido las previsiones legales propias del proceso de elaboración y evaluación ambiental y territorial estratégica del plan o programa, con las particularidades del plan de participación pública.

- El análisis del cumplimiento de los parámetros, determinaciones y documentos exigibles para la formalización del plan, conforme a la legislación aplicable, proponiendo también medidas de seguimiento.
- El órgano ambiental y territorial realizará un análisis técnico del expediente, considerando los siguientes aspectos:
 - Verificará que el expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica contenga lo previsto en el apartado anterior.
 - Analizará los impactos significativos de la aplicación del plan o programa en el medio ambiente y el territorio, que incluirá la evolución de los elementos del medio ambiente que tomará en consideración el cambio climático.
- Si, una vez realizado el análisis técnico del expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica, el órgano ambiental y territorial concluyera que la información pública o las consultas no se han realizado conforme a la LOTUPV o que se requiere información adicional para formular la declaración ambiental y territorial estratégica, solicitará la subsanación o cumplimentación al órgano promotor o sustantivo en los términos de la legislación del Estado sobre evaluación ambiental. Si, transcurridos tres meses, el órgano ambiental y territorial no hubiera recibido la subsanación del expediente o la documentación adicional requerida, o si, una vez presentada, fuera insuficiente, de conformidad con la legislación del Estado en materia de evaluación ambiental y de régimen jurídico y procedimiento administrativo común, procederá al archivo de las actuaciones, dando por finalizada la evaluación ambiental y territorial estratégica por el procedimiento ordinario. Contra esta resolución podrán interponerse los recursos legalmente procedentes en vía administrativa y judicial en su caso.
- El órgano ambiental y territorial continuará con el procedimiento siempre que disponga de los elementos de juicio suficientes para realizar la evaluación ambiental y territorial estratégica. Si en el expediente de evaluación ambiental y territorial estratégica no constara alguno de los informes de las administraciones públicas afectadas, consultadas conforme a lo previsto en este capítulo, y el órgano ambiental y territorial no dispusiera de elementos de juicio suficientes para realizar la evaluación ambiental y territorial estratégica, actuará de acuerdo con lo

previsto para este supuesto en la legislación del Estado en materia de evaluación ambiental.

- Una vez realizado el análisis técnico y cuando, en su caso, se haya completado el estudio ambiental y territorial estratégico, el órgano ambiental y territorial formulará la declaración ambiental y territorial estratégica. Esta declaración tendrá una exposición de los hechos, que resuma los principales hitos del procedimiento, incluyendo los resultados de las consultas, así como de la información pública, y las determinaciones, medidas o condiciones finales que deban incorporarse en el plan o programa, con carácter previo a su aprobación definitiva.
- La declaración ambiental y territorial estratégica será coherente con el documento de alcance y las demás actuaciones de la administración autonómica a lo largo del procedimiento. El órgano ambiental y territorial podrá aplicar nuevos criterios motivados por circunstancias sobrevenidas de carácter relevante, siempre que sean debidamente justificadas, o por haber transcurrido más de dos años desde su anterior pronunciamiento. La declaración ambiental y territorial estratégica debe ponderar y armonizar el resultado de los informes y documentos que precedan su emisión, con una valoración razonada de su relevancia y contenido, resolviendo con motivación propia sobre las determinaciones finales que hayan de incorporarse al plan o programa o, en su caso, sobre la inviabilidad ambiental o territorial del plan o programa en los términos propuestos.
- La declaración ambiental y territorial estratégica se emitirá en el plazo máximo de tres meses desde la presentación de toda la documentación ante el órgano ambiental y territorial; plazo que el citado órgano podrá prorrogar por otros tres meses, cuando la complejidad del asunto lo requiera. Se publicará en el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana la declaración ambiental y territorial estratégica y se pondrá a disposición del público en la página web de la Generalitat.
- La declaración ambiental y territorial estratégica tendrá naturaleza de informe preceptivo y determinante. Por tanto, no será susceptible de recurso alguno, sin perjuicio de los que, en su caso, procedan en vía judicial contencioso administrativa frente a la disposición de carácter general que hubiese aprobado el plan o programa, o bien, sin perjuicio de los que procedan en vía administrativa o judicial frente al acto, en su caso, de aprobación del plan o programa.

- **Aprobación del plan o programa sometido a evaluación ambiental y territorial estratégica:**

- Una vez emitida la declaración ambiental y territorial estratégica, se remitirá al órgano promotor a los efectos de que incluya en el plan o programa, si las hubiera, las determinaciones establecidas en la citada declaración, antes de la aprobación del plan o programa. Si el órgano promotor no fuera el competente para la aprobación definitiva del plan o programa, deberá remitir la propuesta de plan y la declaración ambiental y territorial estratégica al órgano que, conforme al artículo 44 de la LOTUPV o a su legislación sectorial, ostente la competencia para su aprobación definitiva.
- El órgano competente resolverá sobre la aprobación el plan o programa de acuerdo con esta ley o con la normativa sectorial aplicable, verificando la inclusión de las determinaciones de la declaración ambiental y territorial estratégica y tomando en consideración razonada los estudios y documentos sectoriales que lo acompañan. El plazo para la aprobación definitiva de los planes urbanísticos y territoriales será de tres meses desde la recepción de la documentación completa.
- Cuando las objeciones a la aprobación definitiva afecten a áreas o determinaciones tan concretas que, prescindiendo de ellas, el plan se pueda aplicar con coherencia, este se aprobará definitivamente salvo en la parte objeto de reparos, que quedará en suspenso hasta su rectificación en los términos precisados por la resolución aprobatoria. Si los reparos son de alcance limitado y pueden subsanarse con una corrección técnica específica consensuada con el órgano promotor, la aprobación definitiva se supeditará en su eficacia a la mera formalización documental de dicha corrección. La resolución aprobatoria puede delegar en un órgano subordinado, incluso unipersonal, la facultad de comprobar que la corrección se efectúa en los términos acordados, y, verificado esto, ordenar la publicación de la aprobación definitiva.

A los efectos de lo señalado anteriormente, se entiende por correcciones aquéllas que tengan por objeto la incorporación de modificaciones, determinaciones o contenidos al instrumento de planeamiento en tramitación, en los términos que se indiquen en el acuerdo aprobatorio supeditado, sin implicar un nuevo acuerdo aprobatorio, o que se refieran

a la forma de presentación del documento, como la elaboración de un texto refundido u otros supuestos análogos.

- Junto al documento de plan o programa, para su aprobación, el órgano promotor tendrá que presentar un documento en el que incorpore la declaración ambiental y territorial estratégica así como las razones de la elección de la alternativa seleccionada, en relación con las alternativas consideradas, y las medidas adoptadas para el seguimiento de los efectos en el medio ambiente y en el territorio derivados de la aplicación del plan o programa.
- El acuerdo de aprobación definitiva de los planes urbanísticos municipales, junto con sus normas urbanísticas, se publicarán, para su entrada en vigor, en el Boletín Oficial de la Provincia. El acuerdo de aprobación definitiva del resto de planes, junto con sus normas urbanísticas, se publicará, para su entrada en vigor, en el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana. En esta publicación se incluirá también la documentación a que se refiere el artículo 26.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, cuando no esté incluida en el acuerdo de aprobación.
- Cuando se produzca una modificación en la planificación urbanística que tenga por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de zonas verdes previstas, se requerirá un dictamen previo del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana, con carácter previo a la aprobación del plan.
- Toda la documentación se presentará según los formatos establecidos en el anexo IX de la LOTUPV.
- **Publicidad, seguimiento, modificación y caducidad:**
 - En el plazo de quince días desde la adopción o aprobación del plan o programa, el órgano sustantivo remitirá para su publicación en el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana la siguiente documentación:
 -
 - La resolución por la que se adopta o aprueba el plan o programa aprobado, y una referencia a la dirección de la página web en la que el órgano sustantivo pondrá a disposición del público el contenido íntegro de dicho plan o programa.

- La declaración ambiental y territorial estratégica.
 - Las razones de la elección de la alternativa seleccionada, en relación con las alternativas consideradas, y las medidas adoptadas para el seguimiento de los efectos en el medio ambiente y el territorio derivados de la aplicación del plan o programa.
- El órgano promotor deberá poner a disposición del público, administraciones públicas afectadas y órgano ambiental y territorial, una copia del plan aprobado y una declaración expresiva de cómo se han integrado en él los aspectos ambientales y territoriales, cómo se han tomado en consideración el estudio ambiental y territorial estratégico, la declaración ambiental y territorial estratégica y el resultado de las consultas, discrepancias y alegaciones, facilitando un resumen no técnico de dicha información.
- El órgano promotor, en colaboración con el órgano ambiental y territorial, deberá realizar un seguimiento de los efectos en el medio ambiente y el territorio derivados de la aplicación del plan o programa, para la pronta detección de efectos adversos no previstos en él. En el caso de los planes urbanísticos y territoriales, con ese fin el órgano promotor elevará al órgano ambiental y territorial informes de seguimiento con la periodicidad mínima prevista en la declaración ambiental y territorial estratégica. Tratándose de planes municipales, los informes de seguimiento tendrán una periodicidad mínima cuatrienal o una vez por mandato corporativo, para verificar el cumplimiento de sus previsiones y objetivos, de acuerdo con los indicadores recogidos en el plan. No se podrán promover modificaciones de dichos planes sin el cumplimiento del citado requisito.
- La declaración ambiental y territorial estratégica perderá su vigencia y cesará en la producción de los efectos que le son propios si, una vez publicada en el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana, no se hubiera procedido a la adopción o aprobación del plan o programa en el plazo máximo de dos años desde su publicación. En tales casos, el promotor deberá iniciar nuevamente el trámite de evaluación ambiental y territorial estratégica del plan o programa, salvo que se acuerde la prórroga de la vigencia de la declaración ambiental y territorial estratégica en los términos previstos en los siguientes apartados.

- El promotor, podrá solicitar la prórroga de la vigencia de la declaración ambiental y territorial estratégica antes de que transcurra el plazo previsto en el apartado anterior. La solicitud formulada por el promotor suspenderá el plazo de dos años del apartado anterior.
- A la vista de tal solicitud, el órgano ambiental y territorial podrá acordar la prórroga de la vigencia de la declaración ambiental y territorial estratégica en caso de que no se hayan producido cambios sustanciales en los elementos esenciales que sirvieron de base para realizar la evaluación ambiental y territorial estratégica, ampliando su vigencia por dos años adicionales. Transcurrido este plazo sin que se hubiera procedido a la aprobación del plan o programa, el promotor deberá iniciar nuevamente el procedimiento de evaluación ambiental y territorial estratégica.
- El órgano ambiental y territorial resolverá sobre la solicitud de prórroga en un plazo de seis meses contados desde la fecha de presentación de dicha solicitud. Previamente, el órgano ambiental y territorial solicitará informe a las administraciones públicas afectadas por razón de la materia en relación con los elementos esenciales que sirvieron de base para realizar la evaluación ambiental y territorial estratégica. Estas administraciones deberán pronunciarse en el plazo de dos meses, que podrá ampliarse, por razones debidamente justificadas, por un mes más.
- Transcurrido el plazo de seis meses sin que el órgano ambiental y territorial haya notificado la prórroga de la vigencia de la declaración ambiental y territorial estratégica se entenderá estimada la solicitud de prórroga.
- La declaración ambiental y territorial estratégica de un plan o programa aprobado podrá modificarse en las circunstancias y por el procedimiento establecido en la legislación del Estado sobre evaluación ambiental.

4. CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA

Si al comienzo del presente capítulo ya se apuntaba la dificultad y lo poco que se había avanzado en nuestro país en materia de gestión de los instrumentos de planificación territorial, tras el análisis pormenorizado de los distintos parámetros que en mayor o menor posibilitan medir la cuestión, las conclusiones, por desgracia, no difieren mucho.

Existen dos cuestiones iniciales que deben ser apuntadas, por un lado la heterogeneidad del escenario analizado en el que frente a Comunidades Autónomas, las menos, que han trabajado y vienen implementando en su política de planificación territorial, su fase de gestión, frente a otras, la mayoría, que se encuentran al comienzo del camino o ni siquiera lo han iniciado. Por otro lado, la virtualidad de la gestión territorial no sólo estriba en la teoría, necesaria pero insuficiente, es preciso aplicarla, hacerla efectiva. Ésta constituye sin duda, la segunda gran meta aún por alcanzar. Al igual, que se indicaba al reseñar la importancia de aplicar los instrumentos de planificación territorial, debe resaltarse la necesidad de aplicar los instrumentos y mecanismos previstos para alcanzar y lograr la gestión territorial, y en este sentido es reseñable que por parte de algunas Comunidades Autónomas se observa un importante avance teórico, pero queda su aplicación práctica.

Conocer el escenario que en materia de la gestión de la planificación territorial en España existe en la actualidad, requería como punto de partida analizar todas y cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas, con independencia de que en efecto hayan o no comenzado a desarrollar tal labor, se partía de la idea previa de tal necesidad ya que lo contrario, o reducir el estudio sólo a aquellas comunidades que realmente vienen trabajando o siquiera han comenzado a regular la gestión territorial en su escenario autonómico, no hubiese posibilitado obtener, por el carácter autonómico de la competencia, unos resultados generales que es en definitiva el objeto de la presente investigación. Obviamente, todo ello sin perjuicio que por cuestiones evidentes, el análisis y los datos disponibles en las diferentes comunidades hayan posibilitado un análisis más o menos profundo de su eficacia y desarrollo, pero en cualquier caso ha sido posible conocer las previsiones de los diferentes marcos normativos establecidos.

Sobre la base anterior, para cada una de las Comunidades Autónomas se ha seguido un triple filtro. En primer lugar, se ha analizado la normativa en materia de ordenación territorial centrada en los mecanismos o instrumentos de gestión, en segundo lugar las previsiones de los instrumentos de planificación territorial, que en numerosas ocasiones son los que en la práctica contienen las grandes líneas en que ha de desarrollarse la implementación, seguimiento y evaluación tanto del propio instrumento como de aquellos otros que en su desarrollo se realicen, este segundo filtro

lo ha integrado a su vez el análisis de los instrumentos de ordenación territorial de ámbito regional y subregional. En tercer lugar, el análisis se ha centrado en conocer la real y efectiva aplicación que en la práctica vienen realizando las comunidades españolas. Precisamente este tercer filtro seguido, es fundamental en la medida en que lo que realmente se busca es conocer no sólo la teoría sino su aplicación práctica, el grado de desarrollo e implantación real que viene o no teniendo en cada Comunidad Autónoma, y para ello ha jugado un papel fundamental el análisis práctico de cada una de las comunidades, lo que se ha desarrollado de manera especialmente significativa a través de la propia información facilitada por los diferentes órganos competentes para ello en cada comunidad. En la era de la administración electrónica y de las nuevas tecnologías, el término *implantación* empleado durante años ha quedado ya casi obsoleto, por ello gran parte de la información se ha obtenido a través de las propias páginas webs de las Consejerías y Departamentos competentes, recurriendo a las entrevistas personales en algunos casos en que lo anterior no ha sido posible.

En líneas generales, todo parece integrar un nexo causal entre las comunidades que vienen trabajando en el desarrollo de la gestión de su planificación territorial, aquéllas en las que a la Ordenación del Territorio en su conjunto se le ha dedicado un papel relevante en el conjunto de las políticas autonómicas, que son las que también han desarrollado los mecanismos, en este caso informáticos, para difundir e informar sobre los mismos.

Por último, tal y como se adelantaba al comienzo del presente capítulo y en sintonía a cómo se ha desarrollado el análisis del mismo, las variables estudiadas se han centrado en primer lugar en analizar la inclusión o encuadramiento de la política pública de Ordenación del Territorio en la organización administrativa autonómica así como el protagonismo de la misma a nivel departamental por su conjunción con otras competencias con las que tradicionalmente ha compartido espacio como Fomento u Obras Públicas, en su propio detrimento y quedando en un plano residual, o el establecimiento de modelos más acordes con la propia competencia y su incardinación en el mapa gubernativo autonómico junto a competencias con las que comparte mayores sinergias y rasgos comunes, como el Urbanismo o el Medio Ambiente⁶⁷¹. En segundo lugar, el análisis y los mecanismos previstos en materia de cooperación, coordinación y concertación interadministrativa resulta primordial y fundamental, como base necesaria y previa para la adecuada implantación en el territorio de las propias estrategias, propuestas y objetivos de la planificación territorial, el carácter transversal de la materia obliga a que las propuestas sean coordinadas y nazcan del propio consenso

⁶⁷¹ HILDEBRAND SCHEID, A. (2003) “La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002) Análisis de su implementación, balance y propuestas de futuro”. Ponencia XX Aniversario del Estatuto de Autonomía de Andalucía, Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía, Jerez de la Frontera, 6, 7 y 8 de marzo de 2002, pág. 395.

interadministrativo, de lo contrario pueden incurrir en el más que probable riesgo de quedar en eso, meras propuestas. Unido a lo anterior, está cada vez más presente la participación, entendida en su doble vertiente, la participación interadministrativa e incluso interdepartamental dentro de la propia organización administrativa autonómica y la participación social y ciudadana que como se verá cada vez juega un papel más relevante, lo que tiene todo el sentido ya que en definitiva y en puridad la participación administrativa o interadministrativa debe ser reflejo del interés y querer social, por lo que arbitrando los mecanismos precisos que arbitren la participación e implicación social en las políticas territoriales, se articulará más fácilmente la primera.

Los mecanismos para el seguimiento e implantación de las políticas territoriales desarrolladas resulta esencial, como se ha reiterado, es totalmente insuficiente desarrollar y completar la planificación territorial si no se articulan los mecanismos que posibiliten de manera periódica y dinámica adecuar aquellos a la cambiante realidad territorial, ello pasa necesariamente por los propios instrumentos que con tal finalidad el plan cree, o como se ha visto en fechas recientes en alguna Comunidad Autónoma y siempre sobre las bases previas establecidas en el instrumento, establecer los mecanismos de seguimiento necesarios.

Por último, se ha estudiado dentro de un escenario caracterizado por la disparidad e heterogeneidad, los diferentes mecanismos implantados para la evaluación territorial, tratando de, a efectos analíticos, realizar una valoración lo más homogénea posible.

4.1. Estructura administrativa dispar con tendencia a la paulatina integración de las políticas territoriales y ambientales

Tradicionalmente, durante años vino siendo una práctica habitual integrar la Ordenación del Territorio en la Consejería a la que se adscribían las competencias en materia de Obras Públicas y Transportes frente a una minoritaria incardinación conjunta de las competencias en materia de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente propuesta por algunos autores⁶⁷² e incluso otras voces que apuntaban a la primacía y

⁶⁷² HILDENBRAND SCHEID, A. (2002) “La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002)...”, op. cit. Págs. 22-23. Este autor proponía como mecanismo para mejorar el rendimiento (performance) de la Junta de Andalucía en el ámbito de la política de Ordenación del Territorio, crear la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Señala el autor que la situación en abril de 2002, es la incardinación de la ordenación del territorio en una Consejería de Obras Públicas y Transportes o, en su caso, de Política Territorial, es el modelo de organización administrativa dominante, ya que se aplicaba en trece de las diecisiete Comunidades Autónomas.

autonomía que por su propio carácter transversal precisaba la Ordenación del Territorio y la consiguiente subordinación a ésta de otras competencias autonómicas⁶⁷³.

Del análisis conjunto de las diecisiete Comunidades Autónomas españolas, se desprende que en la actualidad, si bien no existe un modelo imperante, a grandes rasgos son dos las tendencias que a nivel organizativo destacan: aquellas comunidades que integran en el ámbito competencial de la misma Consejería las competencias territoriales y medioambientales, modelo seguido por las comunidades de Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra y País Vasco, frente a otras en las que la competencia en Ordenación del Territorio continua, en lo que ha sido el modelo tradicional seguido, incluido en la Consejería a la que también se adscriben las competencias en materia de Obras Públicas, Transportes y/o Carreteras, lo que se constata en las comunidades de Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia y Valencia. En este caso, las competencias en materia de Medio ambiente se adscriben a otra Consejería distinta.

Los datos reflejan, máxime si se compara con análisis previos de autores como HILDENBRAND⁶⁷⁴, quien en el año 2006, señalaba la escasa incardinación conjunta de las políticas medio ambientales y de ordenación territorial, cuando únicamente cuatro Comunidades Autónomas españolas seguían este modelo, por el contrario la tendencia paulatina es a seguir este modelo que es el imperante en otros países europeos.

Además de las líneas generales, existen algunas casuísticas particulares como el caso de Castilla-León que incluye su competencia autonómica en Ordenación del Territorio en la Consejería de Presidencia, no encomendándosele ninguna de las otras dos competencia que tradicionalmente suelen compartir escenario. En similar tendencia, la comunidad de La Rioja, cuya Consejería de Fomento y Política Territorial únicamente ejerce las competencias encomendadas a esta comunidad en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, junto a Minas y Cartografía y Sistemas de Información Geográfica.

⁶⁷³ En este sentido, se pronuncian autores como BIELZA DE ORY, V. (2015) “El fracaso de las políticas de ordenación del territorio...” op. cit. para quien “*la eficacia de la ordenación del territorio hubiera exigido la subordinación del resto de los Departamentos de la Autonomía a la hora de localizar actividades, lo mismo que se subordinan al Consejero de Economía para conseguir financiación. Ello implica una dependencia directa de la cabeza del gobierno, como sucedió en la modélica ordenación territorial francesa durante los 60’. El resultado es que al comienzo de las Autonomías todos los gobiernos tenían como preferente la cartera territorial y hoy prácticamente ha desaparecido, se ha repartido o queda subordinada a la medioambiental o a la urbanística, que al principio en muchas Comunidades Autónomas eran direcciones generales de la Consejería de Ordenación del Territorio*”.

⁶⁷⁴ HILDENBRAND SCHEID, A. (2006) “La política de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia”. op. cit. págs. 9-10.

Es complejo en un escenario con diecisiete variables establecer unos presupuestos comunes, en el caso de Asturias, el Principado ha optado por integrar todas las anteriores competencias que se vienen señalando, tanto Ordenación del Territorio como Medio ambiente e Infraestructuras y Transportes, a la misma Consejería, la de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

Otras Comunidades Autónomas, como Aragón y Extremadura, han optado por integrar la competencia en materia de Turismo junto a la Ordenación del Territorio o, el caso de las comunidades como Castilla-León, Madrid y Navarra en cuya estructura organizativa actual adscriben conjuntamente las competencias en materia de Administración Local y Ordenación del Territorio, lo que desde la perspectiva de la coordinación y concertación interadministrativa parece desde luego una medida acertada y por la que deberían apostar más regiones.

4.2. Necesidad de pasar de la retórica a la praxis en materia de cooperación, coordinación y concertación

En líneas generales, puede afirmarse que todas las Comunidades Autónomas españolas resaltan la importancia de la coordinación, cooperación y concertación que en materia de Ordenación del Territorial debe presidir su actuación, como medio no sólo relevante para la implantación y adecuación de la planificación territorial y su encuadramiento en un estado con diferentes niveles administrativos en el que se reparten las esferas competenciales de las distintas materias, sino además entre los diferentes estratos departamentales dentro de cada uno de estos niveles.

Ahora bien, sin obviar lo anterior y más allá de esa mera “*declaración de intenciones*”, en la práctica y en general se materializa en dos momentos, en la fase de redacción de los instrumentos de planificación territorial y en su ulterior tramitación.

Por lo general, en las Comisiones de Redacción se integran representantes de la Administración General del Estado, de las diferentes Consejerías integrantes de la propia Administración autonómica y de la Administración local, si bien éstas últimas circunscritas a los instrumentos de ámbito subregional y cuando quedan incluidas en el ámbito del mismo o en otros casos con menor presencia cuando se trata de instrumentos regionales. Comunidades como Andalucía, optan por en los propios acuerdos de formulación de los instrumentos, que adoptan la forma de decretos, determinar la composición de las Comisiones de Redacción. La Rioja, posibilita la creación de Comisiones de Trabajo, con carácter previo a la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, por la Administración regional, los Ayuntamientos interesados así como otras Administraciones públicas con competencias sobre el territorio al que afecte el instrumento.

En otros casos, sin embargo, optan por la creación de concretos órganos permanentes para la lograr la coordinación en materia de Ordenación del Territorio con las restantes competencias y en especial con aquellas en las que incide. La fórmula más frecuente que vienen desarrollando las Comunidades Autónomas, es la creación de Comisiones de coordinación interdepartamental entre los diferentes órganos y en el seno del propio gobierno autonómico. Es el caso de Aragón, con la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial o la Comisión de Coordinación de Política Territorial en Baleares

También es frecuente su creación para arbitrar la coordinación, cooperación y concertación en las relaciones entre los órganos que, a nivel de los gobiernos autonómicos, tienen atribuida la competencia en esta materia y los municipios. Así por ejemplo, Aragón prevé la constitución de comisiones bilaterales y conferencias sectoriales entre la Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales, idéntico mecanismos al que regula para favorecer la colaboración en materia de Ordenación del Territorio entre esta comunidad y otras comunidades españolas. Castilla-La Mancha, incorpora la figura de las Comisiones de Concertaciones Interadministrativa, como órgano de carácter provincial cuya finalidad es facilitar la concertación entre la planificación territorial y el planeamiento urbanístico con los municipios de menos de 10.000 habitantes. También la comunidad de Madrid con idéntico propósito preveía, aunque en la actualidad la norma se encuentra derogada, la denominada Comisión de Concertación de Acción Territorial y el Consejo de Política Territorial

La coordinación en el ejercicio de las relaciones entre la Administración General del Estado y los gobiernos regionales, por lo general se conciertan mediante informes en los que se verifica la adecuación de los diferentes planes o programas promovidos por la Administración General del Estado en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma por la incidencia que dicha actuación pueda tener sobre la Ordenación del Territorio, así lo prevé Andalucía o Castilla-León, que además y, para el caso de discrepancias, prevé la formulación de convenios o constitución e comisiones mixtas de trabajo

Interesante es la Comisión de Coordinación de Política Territorial prevista en la Región de Murcia cuyo cometido es asegurar la colaboración y coordinación interadministrativa en materia de Ordenación del Territorio entre los tres niveles administrativos, estando representados en la misma tanto los representantes de las distintas Consejerías regionales, como la Administración General del Estado y los municipios a través de la Federación de Municipios de la Región de Murcia y presidido por la Consejería que ostente las competencias en materia de Ordenación del Territorio. En similar sentido, se erige la Comisión de Ordenación del Territorio de la Comunidad Foral de Navarra también integrada por representantes de la Administración regional, de los municipios, cuyos representantes serán propuestos por la Federación Navarra de

Municipios y Concejos, y, de la que podrá formar parte un representante de la Administración del Estado, e incluso se posibilita la representación en la Comisión de organizaciones y asociaciones o la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

Especialmente relevante resulta la tendencia de algunas Comunidades Autónomas a incorporar fórmulas mixtas de concertación y participación en la política de Ordenación del Territorio, como mecanismo novedoso destaca la figura incorporada en el año 2012 a la legislación gallega, bajo la denominación de Asamblea Metropolitana. Se trata de un órgano que asume el protagonismo tradicionalmente conferido a las Consejerías competentes en materia de Ordenación del Territorio tanto para la formulación como para la elaboración y tramitación de planes territoriales de ámbito metropolitano, y que, conforme señala la norma, se crea como el “*órgano de máxima representación política de las ciudadanas y de los ciudadanos en el gobierno metropolitano*”. A tal efecto, en el mismo se integran los representantes designados por cada uno de los Ayuntamientos del área metropolitana, de manera proporcional a su población.

Especial mención merece la previsión contenida en el Reglamento de Ordenación del Territorio de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla – La Mancha, Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, que al regular la formulación de los Planes de Ordenación del Territorio, en su artículo 124, establece la necesidad de que, con carácter previo a la formulación de los mismos, se evacue consulta a las Corporaciones Locales, a la Consejería competente en materia de Medio Ambiente y a las demás administraciones territoriales que, en su caso, se puedan ver afectadas, y cuyo territorio quede total o parcialmente comprendido en el ámbito del Plan de Ordenación Territorial. Pues bien, aunque señala que para el caso de que no hiciera uso del referido tramite de consulta se presumirá su conformidad con el instrumento propuesto, a renglón seguido establece una interesante regla conforme a la cual, el instrumento solo podrá contener previsiones que comporten la realización efectiva de acciones por parte de otras Administraciones Públicas, si éstas han prestado expresamente su conformidad. Esta previsión resulta especialmente interesante como mecanismo para, en el marco del carácter transversal que por lo general presentan las propuestas previstas en los planes territoriales, asegurar que las acciones que se contienen en el mismo se van a materializar en la práctica fruto de esa fase de consentimiento o consenso previo que se requiere.

4.3. Hacia una real y efectiva participación ciudadana en la Ordenación del Territorio

En el ámbito de la participación en la elaboración de los instrumentos de planificación territorial y entendiendo por tal un proceso que supera con creces el

tradicional y preceptivo, desde el punto de vista legal, período información pública a que deben ser sometidos los instrumentos durante su tramitación, se observa, aunque con cautela, que se viene avanzando.

Antes de proseguir a lo que a estos efectos interesa, es importante detenerse en el trámite de información pública de los instrumentos y como, pese a su carácter preceptivo, también se lleva a cabo de distinta manera por las diferentes Comunidades Autónomas. En sí mismo, este trámite no puede entenderse que facilite la participación pública por cuanto por lo general, acaece una vez el documento está redactado e incluso ha pasado la primera fase de su tramitación, mediante la aprobación legal, lo que implica que el modelo territorial, las bases sobre las que se sustenta y las cuestiones estructurales están predeterminadas y definidas y, en consecuencia, será complicado, aunque posible, de ahí la fase de aprobación provisional en la que bien podría tener lugar un segundo trámite de información pública cuando las modificaciones introducidas en el documento original como consecuencia de las alegaciones habidas tengan una virtualidad tal que impliquen un cambio significativo en el Plan de modo similar a como se posibilita en los instrumentos de planeamiento urbanístico general en muchas legislaciones urbanísticas autonómicas. Sin embargo, por lo general las legislaciones territoriales no regulan tal posibilidad, lo que viene a reiterar el carácter meramente procedimental de este trámite. No obstante, es cierto que se percibe como cada vez más diversas comunidades optan por someter a un trámite previo de información pública el documento cuando aún no ha sido sometido a tramitación o aprobación legal, lo que en la práctica se materializa mediante la publicidad de los documentos de avance o más recientemente en el tiempo de los documentos de bases.

La situación en el contexto analizado puede adelantarse que aun partiendo de un denominador común, el sometimiento a información pública de los instrumentos una vez han sido aprobados por el órgano respectivo de manera inicial y durante un período que oscila entre uno y tres meses, difiere en otras tantas cuestiones que se señalan a continuación.

Como se ha advertido, por lo general, el sometimiento del documento a información pública tiene lugar una vez se encuentra redactado y en su fase de aprobación inicial regulándose idéntico plazo con independencia de que se trate del procedimiento de tramitación de instrumentos de ámbito regional o subregional. Son mayoritarias las comunidades, en esta fase procedimental, que establecen un plazo común de dos meses, como es el caso de Andalucía, Aragón, Cantabria, Galicia, Madrid o Murcia. En otras comunidades, este período tiene una duración de cuarenta y cinco días, en este sentido se pronuncian las legislaciones de Canarias, Castilla – León o Valencia. Y por último, alguna comunidad, como Castilla – La Mancha, lo reduce a un plazo que, como mínimo, será de un mes, idéntico plazo regula Cataluña para los Planes Territoriales Parciales, si bien hay que tener en cuenta que en el caso de esta comunidad

se prevé un trámite de información pública previa en fase de anteproyecto por un periodo de dos meses

Otras comunidades por su parte, establecen un plazo distinto para el sometimiento del documento a la fase de información pública una vez aprobado inicialmente, y según se trate del instrumento de ámbito regional de la comunidad o de sus instrumentos de planificación territorial subregional. Así se recoge en Asturias, con un plazo común de dos meses para las Directrices de Ordenación Territorial y un mes para los Planes Territoriales o Baleares, que ante la previsión de una fase de información pública en el momento anterior a su tramitación, mediante la formulación de una propuesta, sólo dispone la necesidad de someter a nueva información pública las Directrices de Ordenación Territorial cuando existan alteraciones sustanciales respecto al contenido del texto inicial y en cuyo caso este período se extenderá durante un mes, para el caso de los Planes Territoriales Insulares resulta preceptiva la información pública tras el acuerdo de su aprobación inicial y durante un período mínimo de dos meses desde aquélla. En el caso de Extremadura, se señala un plazo mínimo de dos meses de información pública una vez aprobados inicialmente los Planes Territoriales, pero sin embargo nada se indica en la LSOTEX, respecto a las Directrices Regionales cuyo trámite de información pública tiene lugar en el momento de aprobación de su avance y por un periodo de dos meses. La Rioja, por su parte, prevé un plazo no inferior a tres meses para el caso de la Estrategia Territorial de La Rioja y dos meses como mínimo, para las Directrices de Ordenación Territorial. Navarra, contempla un plazo de, al menos, dos meses para el procedimiento de información pública de la Estrategia Territorial de Navarra y un mes para las fases de avance y de proyecto de los Planes Territoriales

Destacar, el caso de determinadas comunidades como Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Extremadura, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco o Valencia que prevén en sus diferentes normativas el sometimiento al trámite de información pública de los documentos elaborados con carácter previo a su tramitación y a los que se denomina, según la comunidad, propuestas, avances o documento de bases. Trámite que por lo general, se repite una vez el instrumento ha superado el filtro de aprobación en su fase inicial.

En líneas generales, no existe una regulación que contemple la forma en que han de llevarse a cabo la resolución de las alegaciones o el plazo en que ha de emitirse, ni siquiera la vinculación de aquéllas.

Es de destacar dos mecanismos que se vienen aplicando por alguna Comunidad Autónoma: el informe de alegaciones y la memoria de participación pública, como mecanismos para sintetizar y recoger las principales objeciones recibidas por parte de los instrumentos.

El **informe de las alegaciones** presentadas está previsto expresamente por las comunidades de Navarra y Murcia.

En el caso de Navarra está prevista su emisión para los Planes Territoriales y compete su realización a una Comisión de Seguimiento designada y presidida por el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, en la que participarán representantes de la Administración de la Comunidad Foral, de las entidades locales y de los sectores económico y social del ámbito del plan, que entre otras funciones que se le atribuyen deberá emitir informe sobre las alegaciones y sugerencias presentadas. También prevé la comunidad de Navarra, la emisión del informe de alegaciones en la tramitación de otros instrumentos de ordenación territorial como los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, en cuyo caso serán sometidas a un doble filtro, siendo en primer lugar informadas por el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y tras ello, serán sometidas a informe de la Comisión de Ordenación del Territorio.

Murcia, por su parte, recoge la obligatoriedad común para todos los instrumentos de ordenación territorial previstos en la comunidad, e incluso lo hace extensivo a los planes de ordenación de playas y estrategias territoriales previstas en su legislación, que a la vista del resultado de la información pública y de las consultas, se emita informe de las alegaciones presentadas y de los informes emitidos, con carácter previo a la aprobación provisional.

La **memoria de participación pública** es un documento que, tanto el Principado de Asturias en sus Directrices Regionales, como Cataluña en el caso de sus Planes Territoriales, se incorpora a la documentación del instrumento. Asturias, lo incorpora como un documento anexo a la documentación expuesta al público como integrante de sus Directrices Regionales de Ordenación del Territorio, y en el mismo se analiza de manera separada las observaciones y sugerencias presentadas en la fase de avance del documento, que se sintetizan en un cuadro en función de las materias alegadas (protección de la naturaleza, comunicaciones, jerarquización funcional de núcleos, etc.) y los municipios que alegan sobre las mismas recogiendo de manera resumida las propuestas o solicitudes señaladas y un segundo apartado en el que siguiendo idénticos criterios se reseñan los resultados de la fase de información pública tras la aprobación inicial del instrumento. Cataluña, en su caso, incorpora los resultados de la fase de información pública a la documentación integrante de sus Planes Territoriales, mediante dos documentos independientes: informe sobre el proceso de información pública y participación del anteproyecto e informe sobre el proceso de información pública y participación del proyecto.

A nivel de **participación ciudadana** propiamente entendida como el proceso destinado a conocer los intereses, propuestas y objetivos de la ciudadanía en general con la finalidad de articularlos de manera que se incorporen a los instrumentos territoriales, y además como los mecanismos previstos por las diferentes Comunidades Autónomas para facilitar, potenciar y hacer comprensible y divulgativo las diferentes fases que conlleva la redacción y ulterior tramitación de los instrumentos.

En general se puede afirmar, que en los últimos años, algunas comunidades han apostado fuertemente por establecer los instrumentos adecuados que posibiliten lo anterior frente a otras que pese, a recoger en sus legislaciones y normas la importancia y necesidad de la participación pública en los procedimientos de redacción de los planes, aún no han articulado los mecanismos que lo garanticen. A modo de síntesis, destacan los documentos resumen, los planes de comunicación, la obligatoriedad de publicidad vía on line de la documentación del plan o los documentos bases.

En los últimos tiempos, se ha observado una impronta de la participación ciudadana en la actuación administrativa en general, que en algunas comunidades con carácter pionero en nuestro marco normativo ha dado lugar a la aprobación de textos legales dedicados en exclusiva a regular la cuestión. Es el caso de las Comunidades Autónomas de Valencia o Canarias y más recientemente Navarra, Aragón, Castilla y León o Región de Murcia, comunidades dotadas de legislación propia sobre participación ciudadana y a las que próximamente se sumaran País Vasco o Andalucía, que en ambos casos cuentan con proyectos de ley en trámite parlamentario.

Sin embargo, como ha sido objeto de análisis, la aprobación de marcos normativos autonómicos encargados de la regulación de la participación ciudadana a nivel autonómico, no necesariamente coincide con una efectiva aplicación al desarrollo de sus competencias en ordenación territorial en la planificación territorial. Es el caso de Aragón, comunidad que también aboga en su Estrategia Territorial por la participación ciudadana como medio para “*mejorar la gobernanza del territorio*”, pero que no concreta herramientas para su consecución. Castilla-La Mancha o Murcia, comunidades que también han legislado en materia de participación ciudadana, tampoco definen en sus legislaciones de ordenación territorial, mecanismos para su logro, en el caso de Murcia, su reciente Ley 13/2015, de ordenación territorial y urbanística, posterior a la Ley 12/2004, de Transparencia y Participación Ciudadana, sin duda hubiese sido una magnífica ocasión para haber dotado a la comunidad de herramientas eficaces que en el marco de la ordenación territorial y conforme al marco establecido para la participación ciudadana, hubiesen garantizado procedimientos con una efectiva participación y consenso ciudadano. Por el contrario, las tres primeras comunidades que se dotaron de marcos específicos en participación ciudadana, Valencia, Canarias y Navarra, sí que han aplicado estos principios a su marco de ordenación territorial apostando de manera

decidida por la participación ciudadana en la elaboración y tramitación de sus instrumentos de planificación territorial.

En el año 2008, Valencia de manera hasta aquel momento de manera totalmente inédita en nuestro panorama legislativo, si bien con importantes experiencias previas en el contexto europeo, publica la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, que sobre la base de entender la participación ciudadana como uno de los pilares básico sobre los que se asienta la democracia avanzada sustentada en el propio texto constitucional, y en particular en sus artículos 9.2 y 23.1 y en las normas internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, justifica que responde a la necesidad de relación constancia entre la ciudadanía y las instituciones políticas que desarrollan la acción de gobierno y de integración de las personas. Como novedades recogidas en el texto, destacan la regulación del derecho a la información para la participación ciudadana, el estatuto de las ciudadanas y los ciudadanos o el uso de la tecnología como medio para ampliar los cauces de relación entre instituciones públicas y ciudadanía, así como de la ciudadanía entre sí. En la actualidad, esta norma ha sido sustituida por la vigente Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, en la que cabe destacar su artículo 47 *“Participación ciudadana en la elaboración de normas, planes, procedimiento y otros instrumentos de planificación”*, en el que se enfatiza precisamente en la cuestión aludida líneas atrás referente a la necesaria distinción entre los trámites de audiencia e información pública a que preceptivamente deben someterse los instrumentos de planificación y aquellos otros procedimientos que potestativamente establecen las diferentes Comunidades Autónomas en aras a la consecuencia de una efectiva y real participación ciudadana en la formulación de los instrumentos. En este sentido, el meritado precepto, que por su interés se transcribe, indica:

“Sin perjuicio del trámite de audiencia e información pública previsto en la legislación, la Administración de la Generalitat y su sector público podrá someter, simultánea o consecutivamente a aquél, a consulta pública las normas, planes, procedimientos, instrumentos de planificación o políticas públicas relevantes, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Los órganos administrativos o entidades competentes que consideren oportuno abrir un proceso de participación pública, publicarán en el Portal de Transparencia el proyecto de norma, plan, procedimiento o instrumento administrativo, junto a la documentación complementaria necesaria para su comprensión y valoración.

2. *Se informará sobre los plazos y mecanismos de participación que serán preferentemente electrónicos, así como sobre el estado de tramitación del proyecto.*
3. *La participación en este proceso de consulta no conferirá a los participantes la condición de interesados prevista en la legislación sectorial o sobre procedimiento administrativo.*
4. *A través del mismo portal el órgano o entidad impulsor del proceso informará sobre el resultado mediante una valoración global”.*

A la Comunidad Valenciana, seguirá la comunidad que Canarias con la aprobación de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento de la Participación Ciudadana que, inspirada en los mismos principios que la ley valenciana, resalta el deber de los poderes públicos canarios y correlativo derecho en la participación ciudadana, establece un conjunto de instrumentos y medidas de fomento tendentes a su efectividad.

Los **planes de comunicación** constituyen, sin duda, un instrumento de gran relevancia práctica para dar a conocer y facilitar el conocimiento de los instrumentos de planificación territorial. Recientemente incorporado por algunas Comunidades Autónomas como Canarias, que lo incorpora a su marco legislativo mediante la modificación efectuada al TRLOTENC por la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales que establece que en el procedimiento de elaboración de los Planes Insulares de Ordenación deberá elaborarse un “*plan para la comunicación con la sociedad y las administraciones afectadas*”⁶⁷⁵, si bien no se desarrolla el concreto contenido que deba tener o la forma en que habrá de desarrollarse y por cuestiones temporales no ha sido posible obtener datos de la forma en que estos planes para la comunicación se desarrollen en la comunidad de Canarias por cuanto desde su incorporación no se ha redactado ningún nuevo instrumento. De manera casi simultánea en el tiempo, en Navarra la Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la LOTUNA, es la que introduce el plan de participación como instrumento para el proceso de participación ciudadana. Esta ley, establece el contenido mínimo que debe integrar los referidos instrumentos, entre los que señala: la identificación de los

⁶⁷⁵ Artículo 20, apartado 1, letra a) del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, en su redacción dada por la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.

agentes sociales y ciudadanos interesados por el planeamiento; resúmenes de las propuestas de ordenación más importantes para facilitar la difusión y comprensión ciudadana; la Memoria de viabilidad y sostenibilidad económica; la metodología y herramientas de difusión y participación, que incluirán tanto sistemas de participación on-line como sesiones explicativas sobre el contenido de la ordenación futura y de las alternativas valoradas; y finalmente, las conclusiones valoradas del proceso de participación desarrollado.

En la práctica, estos procedimientos se han aplicado en algunos de los instrumentos que se han elaborado o que se vienen revisando. Es el caso de la Comunidad Valenciana en cuyo proceso de elaboración y tramitación de la Estrategia Territorial de Valencia y, conforme regula su propia normativa que recoge la figura del plan de participación pública, se realizó una importante labor de difusión mediante diversos mecanismos, todos ellos y los resultados de los diferentes procesos llevados a cabo se incorporan a la propia Estrategia Territorial en sus documentos, recogiendo de manera autónoma un documento denominado “*Participación: Sistemática, técnicas y procesos - Metodología participativa*”.⁶⁷⁶

Más reciente en el tiempo, es el caso de País Vasco que en la actual revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio de País Vasco, viene desarrollando una importante labor divulgativa orientada a la participación ciudadana en el procedimiento, desde el propio “documento de acuerdo” para iniciar el procedimiento de revisión ya se enfatiza en la necesidad de que prime en el mismo la participación pública, haciendo incluso coincidir los principales hitos de su revisión, tales como los sucesivos documentos que se prevén ir presentando coincidan en el tiempo con el principal foro que en materia de Ordenación del Territorio tiene lugar en la Comunidad vasca, el Euskal Hiria Kongresua. Además se establece un “Plan de participación” centrado tanto a nivel de la ciudadanía en general como de los ámbitos institucionales y sociales. En la actualidad, se viene desarrollando este proceso de participación pública y de manera dinámica se van incorporando documentos al portal web de la Consejería en el que se actualizan y publicitan las labores desarrolladas y los resultados de las mismas, entre ellos los resultados de una sencilla encuesta de participación realizada para conocer la opinión de la ciudadanía sobre la Ordenación del Territorio en general en la comunidad y sobre qué espera o quiere que le aporte el nuevo documento de las Directrices de Ordenación del Territorio.

Otro de los mecanismos que se vienen empleado por algunas comunidades, es la difusión de documentos que de manera resumida y comprensible para la ciudadanía en

⁶⁷⁶ Documento disponible http://www.citma.gva.es/estatico/areas/estrategia_territorial/index.htm. Consultado 02/02/2016.

general, recogen las principales cuestiones sobre las que versan los instrumentos. Este mecanismo, en la práctica se viene desarrollando principalmente a través del denominado “*documento resumen*” se suelen elaborar durante la tramitación de los instrumentos o incluso una vez aprobados, es el caso de las comunidades de Aragón, Andalucía, Valencia o Castilla-La Mancha. También, destaca entre los últimos instrumentos aprobados, la Estrategia Territorial Valenciana que en la fase de su formulación, elaboración el documento “*Objetivos y criterios de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*”, documento que fue presentado, divulgado y sometido a participación pública en el mes de junio de 2008.

Como categoría próxima al documento resumen, pero con una vocación más propositiva que directiva, comienzan a desarrollarse “*documentos de bases*”, como de manera muy reciente en el tiempo, en noviembre de 2015, ha sido presentado por la Comunidad Autónoma de País Vasco en la revisión de sus Directrices Regionales de Ordenación del Territorio, es un documento cuya particularidad radica en que es previo incluso al propio avance, buscando que la redacción del Avance ya incorpore y sea fruto de un procedimiento participativo. Este mecanismo tiene su antecedente en la propia legislación madrileña que ya recogía con idéntica denominación este instrumento⁶⁷⁷.

Destacar igualmente, y aunque en la práctica es el mecanismo que vienen empleando la mayoría de las comunidades para difundir y publicar sus instrumentos de ordenación territorial, algunas legislaciones autonómicas, como Canarias, Castilla-La Mancha o Murcia, expresamente se refieren al empleo de la sociedad de la información y las redes sociales para fomentar la participación pública y de las instituciones interesadas, Castilla-La Mancha además con tal finalidad y para fomentar la “participación continua”, crea una **página web** que facilita y unifica la tarea. La Región de Murcia, sin embargo va un paso más allá, y legisla lo que es ya una realidad en nuestro ordenamiento jurídico, estableciendo la obligación de que la apertura del periodo de información pública de los instrumentos de ordenación territorial se realice, como es la práctica habitual, en el Boletín Oficial de la comunidad, pero además, con carácter novedoso y pionero, debe insertarse el correspondiente anuncio en la sede electrónica del órgano competente, además obliga a que el anuncio contenga una

⁶⁷⁷ El artículo 18 de la LPTSUM, al regular la “elaboración, tramitación y aprobación del Plan Regional de Estrategia Territorial”, señala que:

“Decidida la formulación del Plan Regional de Estrategia Territorial, bien por propia iniciativa, bien por acuerdo adoptado al efecto por la Asamblea de Madrid, el Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, someterá a dicha Asamblea de Madrid el Documento de Bases, de conformidad con lo establecido en el artículo 16, para el desarrollo de los correspondientes trabajos, en el que se incluirán necesariamente la organización y los plazos previstos del proceso de formulación y los objetivos básicos del futuro Plan, o en su caso, de su modificación, así como la fijación de criterios para la misma”.

dirección electrónica en la que se pueda consultar de manera íntegra y de forma telemática el contenido del instrumento.

En líneas generales se observa una importante potenciación de la participación tanto social como de los diferentes agentes implicados en los procedimientos de elaboración de los instrumentos. Esta cuestión resulta de vital importancia no ya como medio para acercar la Ordenación del Territorio a la sociedad en general sino como uno de los mecanismos más eficaces y necesarios para alcanzar sus propuestas. Esta cuestión era una de las propuestas que en el año 2002, HILDENBRAND⁶⁷⁸ señalaba como medio para mejorar el rendimiento de la política de Ordenación del Territorio, que si bien el autor circunscribía por el ámbito de su trabajo a la Junta de Andalucía era perfectamente extrapolable a cualquiera de las Comunidades Autónomas españolas.

Este autor señalaba la necesidad de “*ampliar y potenciar la participación en el proceso de elaboración de los planes de ordenación del territorio mediante la incorporación de los agentes económicos y sociales*” lo que justificaba en el rechazo que por lo general, materias como el Urbanismo o la Ordenación del Territorio, producían en las empresas que percibían las mismas como un conjunto de normas y directrices que frenaban el desarrollo, para acabar con esa imagen equivocada de la ordenación del territorio, fruto de su desconocimiento, resaltaba la necesidad de incorporar a los representantes empresariales, junto con los representantes sindicales y de otros colectivos (grupos ecologistas, Cámaras de Comercio, Universidades, agrupaciones de agricultores, asociaciones culturales, etc.), en el proceso de elaboración de los planes y no restringida a la fase de información pública, proponía además la necesidad de articular cauces formalizados de participación como, por ejemplo, un Consejo Asesor de Ordenación del Territorio o, su incorporación como miembros en las respectivas Comisiones de Redacción de los planes territoriales.

Pues bien, lo cierto es que aunque con cierto grado de desigualdad entre las diferentes comunidades, mucho se ha avanzado en este sentido y existe una tendencia casi generalizada a la incorporación de los diferentes agentes económicos y sociales a los diferentes órganos colegiados autonómicos. Algunas comunidades, incluso han creado órganos específicos de carácter participativo y deliberante en materia de Ordenación del Territorio que coexistentes con las tradicionales Comisiones, de ámbito regional y/o provincial, en cuanto órgano consultivo en materia de Ordenación del Territorio. Es el caso de Canarias (Consejo Asesor del Medio Ambiente y Ordenación del Territorio), Cantabria (Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria) Navarra (Consejo Social de Política Territorial de Navarra), Murcia (Consejo Asesor de Política Territorial) o País Vasco (Consejo Asesor de Política Territorial).

⁶⁷⁸ HILDENBRAND SCHEID, A. “La política territorial de la Junta de Andalucía...”, op. cit, pág. 25.

Por otra parte, como se resaltaba, las diferentes Comisiones regionales y/o provinciales creadas en materia de Ordenación del Territorio por las diferentes Comunidades Autónomas, también han ido progresivamente incorporando a representantes de los agentes económicos, sociales y profesionales, a los mismos. En Andalucía, en el Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio, están representadas las Universidades, diferentes Colegios Profesionales (Arquitectos, Geógrafos, Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Registradores de la Propiedad y Notarios), organizaciones empresariales, organizaciones sindicales, confederaciones y federaciones de asociaciones ecologistas de defensa de la naturaleza y el medio ambiente, asociaciones de consumo y de vecinos. También Aragón, integra en la composición del Consejo de Ordenación del Territorio, representantes de los intereses sociales, económicos y profesionales del ámbito autonómico. Asturias, incluye en la composición de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio, a representantes de los empresarios, Universidad y Colegios Profesionales (Abogados, Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Arquitectos y Arquitectos Técnicos). La comunidad de Canarias, es en el Consejo Asesor del Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Canarias en el que se integran los representantes de los diferentes sectores de la comunidad, en concreto de organizaciones empresariales y sindicales, asociaciones de defensa del medio ambiente, asociaciones de vecinos, organizaciones agrarias, asociaciones de cazadores, Colegios profesionales y Universidades, por el contrario en la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias únicamente están representados los agentes institucionales. Cantabria opta por integrar en la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo a representantes de Colegios profesionales (Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Arquitectos, Geógrafos y Abogados) y de la Universidad, mientras en el Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria además de los anteriores agentes sociales, también ostentan representación las Cámaras de Comercio, sindicatos, asociaciones empresariales, fundaciones, asociaciones sin ánimo de lucro y personas de acreditada competencia en la materia. En el caso de la comunidad de Castilla-La Mancha, únicamente prevé en la composición de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio, como representantes de agentes económicos y sociales, a la Confederación de empresarios y los Colegios profesionales habilitados en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, la misma representación está prevista para el caso de sus Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Por el contrario, Castilla-León, sí incorpora al Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio una importante representación de los diferentes sectores presentes a nivel regional, en concreto, de organizaciones sindicales y empresariales, organizaciones agrarias, asociaciones en defensa del medio ambiente, Colegios profesionales y del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local. La Comisión de Política Territorial y de Urbanismo de Cataluña, se encuentra integrada por Colegios profesionales, personas de reconocido prestigio profesional o académico en la

materia, representantes de los consejos de vejería. En similar sentido, Extremadura dispone la integración en la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio, además de los representantes institucionales, representantes por tres Colegios profesionales (Arquitectos, Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y Secretarios e Interventores de la Administración Local). La Rioja, por su parte, de manera más generalista señala que entre la composición de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja se hallan nueve vocales designadas entre personas físicas o jurídicas de reconocida competencia en materia urbanística y de ordenación territorial o que ostenten representación de entidades, asociaciones y organismos riojanos. En el caso de Murcia, el Consejo Asesor de Política Territorial, aún pendiente de constituir dado la reciente publicación de la LOTUM y pendiente a su vez, del Decreto que regule su composición y funciones, el texto normativo expresamente señala que en su composición deberá asegurarse la participación, entre otros, de los agentes empresariales y profesionales y expertos de relevante prestigio en la materia. En similar sentido, el Consejo Social de Política Territorial de Navarra integra a representantes de agentes sociales y económicos así como a profesionales y expertos en la materia y de las Universidades.

Se hace necesario apostar de manera decidida y real por la participación ciudadana, con procedimientos destinados a implicar, a dar a conocer, a dotar de legitimación a los instrumentos de planificación territorial. La ciudadanía es quien mejor conoce el territorio y la destinataria última de las políticas previstas en los instrumentos territoriales, por ello se instituyen en la voz del “trabajo de campo” que todo plan territorial requiere, ningún sentido tienen magistrales documentos que desconozcan la realidad del territorio, sus problemas, inquietudes o intereses. Únicamente un plan consensuado será un plan con altas posibilidades de hacerse realidad.⁶⁷⁹

4.4. Los desiguales mecanismos de seguimiento e implantación de las políticas territoriales

Desde una perspectiva general, es preciso comenzar destacando la desigual situación que en el contexto de las diecisiete Comunidades Autónomas analizadas, existe respecto al establecimiento y aplicación de los mecanismos tendentes a efectuar un adecuado seguimiento e implantación de los instrumentos de planificación territorial.

⁶⁷⁹ La fuerza y la importancia de la ciudadanía puesta en relación con los instrumentos de planificación territorial o planeamiento urbanístico es preciso tenerla muy presente. Lo anterior recuerda inevitablemente a la lectura del famoso artículo sobre la “Plaza de la Memoria Vinculante” de GARCIA DE ENTERRÍA, E, publicado en el Diario ABC de fecha 02/05/1991.

Disponible <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1991/05/02/003.html>. Consultado 02/02/2016.

Lo anterior, no obstante, no resulta extraño toda vez que también se observa una tendencia, lógica por otra parte, a que en aquellas comunidades en que antes comenzó a desarrollarse la ordenación territorial y las que tienen concluso o muy avanzada su fase de instrumentación, son precisamente las que más han avanzado en la regulación e implantación de estos mecanismos.

Tampoco existe una homogeneidad en el método empleado para el establecimiento de los mismos, algunas Comunidades Autónomas optan por incorporarlos a sus propios textos normativos mientras otras, es en los propios instrumentos en los que se establecen, siendo muy frecuente que para la localización de la totalidad de los instrumentos deba acudir al análisis de ambos.

El escenario es heterogéneo como lo son los propios instrumentos empleados y la aplicación con que en la práctica se vienen desarrollando.

Casi de manera generalizada todas las comunidades españolas optan por atribuir labores de seguimiento de los instrumentos a las diferentes Comisiones y Consejos que con carácter regional y provincial tienen creados. Otras, como Andalucía, o Galicia optan además, por crear ex novo en los propios instrumentos, Comisiones de Seguimiento, o Baleares que crea la figura de las Oficinas de Seguimiento en sus Planes Territoriales. En el caso de Navarra, la Comisión de Seguimiento de los Planes Territoriales, que integrada por representantes de las administraciones foral y local, así como agentes económicos y sociales, deliberan e informan las fases de avance y de proyecto de los Planes Territoriales de Ordenación, antes y después de las informaciones públicas de los documentos.

En la práctica, el documento donde se analiza el nivel de aplicación de los instrumentos así como el grado de cumplimiento de sus previsiones y propuestas, junto a la valoración de su implementación en el ámbito, es el Informe de Seguimiento. Con dicha finalidad, diversas Comunidades Autónomas incluyen entre sus mecanismos la previsión su realización. Andalucía, prevé la realización del Informe de Seguimiento para sus planes territoriales de ámbito subregional y con una periodicidad de cinco años, también Galicia, con carácter anual o Valencia, que establece su realización una vez transcurridos cuatro años desde la aprobación de su Estrategia Territorial. Junto a las anteriores, en el caso de Extremadura, y pese a la expresa previsión a nivel legislativo en esta comunidad que de manera conjunta tanto para las Directrices de Ordenación Territorial como para los Planes Territoriales, preceptúa la necesidad de la formulación de *“memorias de gestión en las que se analice el grado de desarrollo de las mismas”*, en la práctica y del análisis realizado en los instrumentos hasta el momento aprobados (todos ellos Planes Territoriales), sólo uno, el Plan Territorial Campo de Arañuelo, acoge expresamente tal mandato normativo incorporándolo como mecanismo de evaluación y seguimiento del mismo.

En el caso de País Vasco, en la práctica ha realizado diversos informes/diagnósticos de sus Directrices de Ordenación del Territorio desde que fueran aprobadas en el año 1997, destacando el procedimiento llevado a cabo en el año 2006, en el que se analiza su evolución desde diversas perspectivas tales como el análisis de sus situación, valoración de nueva propuestas, la necesidad de su revisión e informe sobre las mismas y la valoración de las Directrices desde criterios urbanísticos. Esta metodología empleada por el País Vasco, recoge de manera unificada los criterios que por lo general incluyen los Informes de Seguimiento y el mecanismo que también establecen otras comunidades para analizar la vigencia de los instrumentos territoriales y valorar la necesidad de proceder a su revisión o modificación, por lo general, denominado Memorias de Seguimiento, por el contrario en el caso de sus planes territoriales de ámbito subregional, los mismos establecen las Memorias de Seguimiento para valorar la necesidad de proceder a la revisión de las propuestas establecidos en los mismos y cuya realización está prevista una vez transcurrido un periodo de ocho años desde su aprobación, es de destacar que para los primeros instrumentos aprobados en esta comunidad ya se ha procedido a elaborar sus correspondientes Memorias de Seguimiento. En similar sentido, y desde fechas muy reciente se regula en Navarra, comunidad que durante años tenía previsto el doble mecanismo de la emisión de la Memoria Bienal y el Informe de Vigencia y respecto de los cuales es de destacar que rigurosamente se han ido realizando con la periodicidad legalmente prevista así como ser una de las pocas comunidades que los tienen publicados en la página web de la Consejería para el público conocimiento, el Informe de Seguimiento, con una periodicidad bianual, y la Memoria Cuatrienal.

Castilla-León, es otra de las comunidades que también viene trabajando en la práctica en la elaboración de sus Informes de Seguimiento, la legislación castellano leonesa regula la necesidad de su emisión, con carácter anual y tanto para las Directrices regionales como subregionales, que compete presentar a la Junta de Castilla-León, a través de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio a las Cortes de Castilla.

En el caso de Baleares, que también lo recoge en su normativa, con la particularidad además de tratarse del único instrumento regulado para medir la efectividad de la aplicación de las Directrices Regionales, la necesidad de que dentro del tercer año desde la promulgación de las Directrices, y a partir de esta primera Memoria se elabore cada cuatro años, por parte del gobierno balear se presente al Parlamento un documento en que se recoja la aplicación de las Directrices y se propongan las medidas necesarias para corregir las disfunciones que se detecten. Sin embargo, en la práctica y pese a la referencia expresa contenida en sus disposiciones adicionales sobre la necesidad de, en el plazo de tres meses, aprobar los indicadores de sostenibilidad para la redacción de la referida Memoria, ha transcurrido más de una década, hasta que en el

año 2011, fuera aprobado el sistema de indicadores de sostenibilidad, paso previo a la elaboración de la Memoria de las Directrices de Ordenación Territorial de Baleares.

La Rioja, prevé que una vez aprobada la Estrategia Territorial y con una periodicidad de cinco años, se elabore un informe sobre su aplicación, grado de cumplimiento y vigencia, con proposición, en su caso, de su modificación. No obstante, su efectividad y aplicación deberán ser objeto de análisis una vez, aprobada la Estrategia Territorial de La Rioja.

Otras comunidades, en cambio, han optado por aplicarlo pese a no recogerse su obligatoriedad en la normativa de aquella. Es el caso de la Región de Murcia, que en uno de sus instrumentos de planificación subregional, las Directrices y Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca Noroeste de la Región de Murcia, establece como mecanismo de seguimiento del mismo, con carácter potestativo, la realización de una memoria de seguimiento con una periodicidad de seis años.

Algunas comunidades, aunque por el momento son escasas, han optado por la creación de órganos independientes cuyo cometido es el análisis de las características y la evolución del territorio en su conjunto, así como sus tendencias y la incidencia sobre el mismo de las diferentes políticas públicas. Estos órganos técnicos que en la práctica reciben la denominación de “Observatorios” se encargan, además, de cuestiones específicas como la implantación, evaluación, adecuación de los instrumentos y políticas, y su actualización. Por lo general, y como es definido por el Decreto Foral de Navarra 166/2004, por el que se crea el Observatorio en dicha comunidad, surgen con un objetivo estratégico y orientador de toda su actividad, constituirse en un foro de estudio que permita avanzar hacia una mejor gestión y evolución del territorio en la comunidad.

En Navarra, desde su creación, el Observatorio Territorial ha desarrollado una importantísima labor, que constituye en la actualidad todo un referente en el ámbito comparado de nuestro país y claro ejemplo para otras comunidades, centrada en seis líneas de trabajo: apoyo de gestión al Consejo Social de Política Territorial, investigación y seguimiento del desarrollo territorial de la comunidad a través de prospectivas y estudios, investigación y seguimiento del desarrollo territorial de la comunidad en el marco de programas europeos, gestión de la información a través de centros de recursos territoriales, desarrollo y cooperación territorial y sistema de evaluación territorial.

Además de Navarra, otras comunidades como Andalucía (Observatorio Territorial de Andalucía), Extremadura (Observatorio Territorial de Alentejo) o Canarias (Observatorio Permanente sobre el Desarrollo Sostenible), también han ido paulatinamente incorporando estos órganos a su organigrama autonómico.

Otras comunidades, en cambio, aunque también cuentan con Observatorios, éstos no centran su actividad en temas territoriales, es el caso del Observatorio del Territorio de Cataluña más orientado a cuestiones urbanísticas o el Observatorio Socioambiental de Menorca y el Observatorio de la Sostenibilidad del Principado de Asturias, en los que priman las cuestiones medioambientales sobre las territoriales.

La evaluación de las políticas territoriales y del grado de implementación e incluso adecuación a la cambiante realidad de los instrumentos de planificación territorial, precisan de instrumentos objetivos capaces de valorar dónde estamos y hacia dónde vamos. En este sentido, algunas comunidades españolas han preferido por incorporar, y se observa cierta tendencia a su paulatina incorporación a los mecanismos de evaluación territoriales de las Comunidades Autónomas, los denominados “sistemas de indicadores”. Los sistemas de indicaciones son instrumentos estadísticos que posibilitan evaluar estrategias, planes y propuestas, lo que ayuda en la toma de decisiones mediante datos comprobados basados en evidencias. Algunas de las comunidades que tienen, o vienen implantando, sistemas de indicadores territoriales para la evaluación de sus políticas de planificación territorial son Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias o Navarra, también La Rioja tiene previsto, y así se preceptúa en su legislación, que la futura Estrategia incorpore entre sus determinaciones la propuesta de indicadores para el seguimiento de la evolución territorial de la Comunidad Autónoma.

Aunque con excepciones, se observa que los indicadores por lo general suelen centrarse en el análisis de las siguientes variables: ambientales, económicas, sociales, accesibilidad, sistema urbano, comunicaciones y transportes.

Es preciso que los instrumentos de planificación territorial opten de manera unánime por incluir un sistema de indicadores que posibilite medir y cuantificar, mediante una metodología científica y de manera objetiva, el grado de evolución del instrumento en sí mismo y de sus directrices o propuestas, además de ser el mecanismo preciso y necesario a partir del cual, se puedan elaborar los informes y memorias de seguimiento de los instrumentos.

La unificación de la documentación y la información de los diferentes instrumentos de planificación, tanto territorial como urbanística o, en general, con incidencia en el territorio de la comunidad, junto a otros elementos necesarios para su producción, tales como la cartografía, se integran en los “Sistemas de Información Territorial”. Prácticamente, todas las Comunidades Autónomas han desarrollado e implantado sus respectivos sistemas de información territorial, que integrados por diferentes elementos entre ellos las Infraestructuras de Datos Espaciales de las comunidades o los Sistemas Cartográficos, aspiran a ser los instrumentos que unifiquen toda la información y medios precisos para conocer la situación regional de la planificación territorial y su evolución. Fundamental, a nivel operativo, resulta la constante actualización de la información contenida.

Como se indicaba, la práctica totalidad de las comunidades tienen ya implantados sus sistemas territoriales, así sucede en Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Extremadura o País Vasco, junto a Castilla-León que lo denominan “Centro de Información Territorial” o Cataluña y Galicia, que con similares funciones, tienen en marcha sus respectivos “Instituto de Estudios Territoriales”.

Por último, es necesario detenerse en la comunidad de Galicia y el novedoso y riguroso procedimiento que establece para el seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de esta comunidad. Aprobadas en el año 2011, entre sus determinaciones recogía la necesidad de impulsar un sistema de seguimiento capaz de asegurar la sostenibilidad territorial. En cumplimiento de tal mandato, se aprueba el Decreto gallego 176/2013 cuyo objeto es aprobar el “*Plan de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del territorio de Galicia y de la Sostenibilidad Territorial*”.

Es la primera vez que por parte de una Comunidad Autónoma, se procede a regular mediante norma reglamentaria y de manera específica un Plan de Seguimiento para un instrumento de ordenación territorial. En líneas generales, su objeto viene predeterminado por la regulación del procedimiento de seguimiento de los objetivos y las determinaciones de las Directrices regionales junto a sus efectos sobre el medio ambiente, no obstante el referido Plan de Seguimiento, se concibe como un sistema único tanto para las propias Directrices como para los instrumentos de ordenación territorial o urbanísticos que las desarrollen.

El Plan de Seguimiento sustentando en tres herramientas (indicadores de desarrollo e implantación, sistema de indicadores de sostenibilidad territorial y encuesta de percepción territorial y urbanística), diseña una metodología de trabajo y un procedimiento con los distintos órganos a los que atribuye las funciones de seguimiento de las Directrices, estos son, el Instituto de Estudios del Territorio, los Grupos Técnicos de Trabajo y la propia Comisión de Seguimiento del instrumento. A partir de los anteriores, se establece un pormenorizado procedimiento integrado por diferentes fases en las que, tras formular las propuestas para las herramientas a emplear (indicadores y encuesta) y dar traslado de las mismas a cada uno de los Departamentos del gobierno autonómico, se reúne el Grupo Técnico de Trabajo que forma la correspondiente conclusión, como paso previo de la redacción del Informe de Seguimiento, que se eleva a la Comisión de Seguimiento para su aprobación. El informe de seguimiento se prevé con una periodicidad anual, justificado en la necesidad de ir actualizando y adecuando el instrumento de manera casi simultánea a los cambios que se produzcan en el territorio.

En síntesis, aun partiendo de algunos mecanismos que por lo general, vienen implantando las diferentes Comunidades Autónomas, o al menos aquellas en que sus políticas territoriales se encuentran más avanzadas, existen notables diferencias y ante todo la necesidad de establecer mecanismos que posibiliten la actualización constante

de los instrumentos de planificación territorial, pero no sólo lo anterior sino sobre todo el cumplimiento efectivo de los mismos.

4.5. La asignatura pendiente: urgente necesidad de implantar instrumentos para la evaluación territorial

Pese a que se observa que paulatinamente, las diferentes Comunidades Autónomas han ido incorporando diversos instrumentos y procedimientos, que si bien en un principio surgen con la vocación de valorar y evaluar la coherencia entre los instrumentos de ordenación territorial y otras actuaciones, que llevadas a cabo por otras o por la propia administración autonómica, por su repercusión o incidencia en la ordenación territorial, la situación en el contexto general es, nuevamente, heterogénea en cuanto a la forma de aplicarse por las diferentes regiones.

Sin embargo, constituye una asignatura pendiente casi de manera generalizada la instauración de mecanismos concretos que posibiliten de manera objetivo evaluar las concretas propuestas y determinaciones previstas en los instrumentos y no, como hasta el momento, centrado en la evaluación con respecto al cumplimiento de éstas en el contexto de las políticas sectoriales.

Atendiendo al análisis realizado desde una triple clasificación y siguiendo al realizado en su día por FERIA TORIBIO, J.M. y otros, que intenta homogeneizar por grupos los diferentes escenarios presentes, en función de la forma en que se ha tratado la intervención territorial en la planificación territorial, se distinguen diferentes situaciones en el contexto analizado.

Las comunidades que mayor intervencionismo han desarrollado mediante la creación de concretos instrumentos de naturaleza sectorial, si bien incluidos como instrumentos territoriales y cuya competencia en su elaboración recae en el propio órgano autonómico competente en materia de Ordenación del Territorio, en este grupo están incluidas Cataluña o País Vasco a través del instrumento que vienen a denominar, Planes Territoriales Sectoriales.

Junto a las anteriores, otras han optado por la implantación de un sistema mixto o menos rigorista, que si bien obliga a reflejar y observar la política territorial desde la perspectiva sectorial, la potestad recae sobre el órgano que tenga atribuida la competencia sectorial de que se trate si bien sometido al control, por lo general a través de informes, del órgano competente en materia de Ordenación del Territorio que verificará el cumplimiento y adecuación a los instrumentos. En esta línea, Andalucía con los Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio, los Planes Directores Sectoriales previstos en la comunidad de Baleares o el caso de Galicia y Navarra a través de los Planes y Proyectos Sectoriales de incidencia supramunicipal.

Complementario de los anteriores, resultan el conjunto de informes y dictámenes que, a fin de verificar la adecuación de diferentes actuaciones, proyectos o planes que tienen lugar en el ámbito de un instrumento de ordenación territorial (o aun en el caso de no existir), prevén las diversas legislaciones autonómicas que deben desarrollarse para comprobar su adecuación a las políticas territoriales regionales. Por lo general, todas las comunidades tienen regulados estos mecanismos tanto para la implantación de políticas competencia de la Administración general del Estado, como para la adecuación de los instrumentos de planeamiento urbanístico a la ordenación territorial.

Sin embargo, y pese la diversidad existente, el instrumento que de manera concreta y específica tiene por objeto verificar la compatibilidad o incompatibilidad, así como la evaluación y control de los efectos territoriales de los diferentes planes y proyectos, es la Evaluación de Impacto Territorial. De este instrumento, y aun con diferentes denominaciones y con algunas diferencias, se han dotado diferentes comunidades como es el caso de Andalucía, Aragón, Asturias y Aragón, que lo tienen regulados desde hace años, sin embargo la tendencia es la sucesiva implantación si bien con una visión cada vez más estratégica de manera similar a las evaluaciones de impacto ambiental, en este sentido se aplica en la Comunidad Valenciana que prevé la Evaluación Territorial Estratégica.

CAPÍTULO 5: HACIA EL FUTURO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: LA GESTIÓN TERRITORIAL



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

1. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN TERRITORIAL: GESTIÓN TERRITORIAL EN SENTIDO PROPIO

Con independencia de concretas y difusas referencias al término “gestión territorial” en algunos instrumentos territoriales, en ocasiones referidas a cuestiones más próximas a la implementación o seguimiento de la planificación territorial que al concepto de gestión territorial en sentido propio, lo cierto es que en el contexto español, hasta el momento, son muy escasas las legislaciones autonómicas que contemplan o regulan con carácter propio la gestión territorial entendida como el mecanismo previsto para la ejecución en el territorio de las propuestas y estrategias previstas en los instrumentos de planificación territorial.

Se indicaba al comienzo del capítulo precedente, la importancia de distinguir y precisar lo que se ha venido denominando en el presente trabajo como gestión territorial en sentido propio o estricto referida al conjunto de instrumentos concretos dirigidos a ejecutar las propuestas del plan, mediante mecanismos propios e independientes aunque interrelacionados inexorablemente a las previsiones del instrumento de planificación, con una finalidad: hacer realidad, ejecutar las previsiones, estrategias y propuestas de la planificación territorial en el territorio, pero además y lo que es más relevante, transformar el territorio sobre la base del principio de reequilibrio territorial, equidad y desarrollo equilibrado de las regiones.

Si ya en el capítulo anterior, tras su análisis pormenorizado se concluía que, por lo general, son escasas las previsiones que se contemplan en los instrumentos de planificación dirigidas a su propia implantación y gestión y que, en líneas generales, queda mucho por hacer en este sentido, más desalentadora si cabe es la situación cuando se analiza propiamente la gestión territorial. Salvo contadas y puntuales excepciones, se puede adelantar desde ya que no existe por el momento un modelo de gestión territorial predefinido o al menos un marco en el que desarrollar el mismo y desde luego peor es el escenario si se trata de analizar su efectiva implantación.

Desde hace algunos años, se viene clamando la necesidad de profundizar en la gestión territorial, de hecho constituye una de las principales críticas a las que se enfrenta la Ordenación del Territorio en su conjunto y las políticas e instrumentos territoriales en particular, esto es, su incapacidad para transformar el territorio y conseguir los objetivos y fines propuestos.

Se ha insistido en el presente trabajo en la necesidad de hacer realidad las políticas territoriales, que sean efectivas, y en este aspecto se entiende existe casi unanimidad. Ahora bien, la cuestión estriba en cómo conseguirlo, qué mecanismos son los adecuados, cómo debe articularse el actual entramado administrativo, qué instrumentos financieros se requieren para redistribuir la riqueza en el territorio, éstos y

otros interrogantes son a los que se debe dar respuesta para crear unas bases sólidas que posibiliten la ejecución de las políticas territoriales.

Pero al mismo tiempo y casi al unísono, cabe incluso replantearse si la Ordenación del Territorio en sí misma precisa de mecanismos o instrumentos autónomos y propios que posibiliten la ulterior gestión de los instrumentos de planificación o por el contrario, si debido al carácter, en ocasiones, más estratégico (principalmente en los instrumentos de escala regional) de los instrumentos territoriales no es necesario que desde la propia Ordenación del Territorio se establezca su gestión. Incluso profundizando en la materia, surge otro interrogante: ¿son adecuados y suficientes los mecanismos establecidos por el Urbanismo para llevar a cabo la ejecución de la Ordenación del Territorio?, ¿podrían servir éstos mismos adaptados a las políticas territoriales? o, por el contrario, ¿la Ordenación del Territorio debe y necesita dotarse de mecanismos propios? El debate, sin duda, está servido, y con toda razón no faltan elementos y argumentos de calado para defender o criticar cada una de las diferentes posturas.

Esta cuestión, cuyo planeamiento se remonta a los propios orígenes de la implantación de la Ordenación del Territorio en nuestro país, en el momento actual en el que buena parte de la planificación territorial está colmatada se convierte en un tema de crucial importancia que de manera urgente requiere ser tratado y puesto en práctica, no sólo ya por constituir lo que en otros apartados se ha definido como el futuro de la Ordenación del Territorio, sino porque de no ser definidos y puestos en práctica los mecanismos que posibiliten la ejecución de los instrumentos de planificación territorial nos enfrentamos a otra realidad, el riesgo de que la propia Ordenación del Territorio pierda el rumbo. Aun a riesgo de resultar abrupta la anterior afirmación, se debe ser realista y objetivo, y por desgracia argumentos no faltan. El territorio es dinámico, cambiante y en un escenario de cinco o diez años si no ejecutan, las propuestas podrán, en ocasiones, fácilmente quedar en meros documentos técnicos incapaces de dar respuesta a los objetivos que en su día llevaron a su tramitación, pero además, la falta de resultados tangibles y visibles aportados por las políticas territoriales podría llevar a su paulatino abandono por parte de algunos gobiernos y a tomar decisiones que, en detrimento de las políticas territoriales, lleven las inversiones públicas a políticas públicas con resultados a corto y medio plazo. También podría aparecer otro escenario, tampoco deseable, en el que la demora en la búsqueda de mecanismos de ejecución de los planes lleve a que devengan por el paso del tiempo en inejecutables o inoperantes. A modo de ejemplo, si se piensa en Andalucía, la mayor parte de sus instrumentos fueron elaborados en los últimos años del pasado siglo y en la primera década del presente, y aquí surge el primer interrogante, en un escenario de entre una y dos décadas, con la propia evolución que el territorio tiene en dicho espacio temporal, agravado además por los profundos cambios, irreversibles en la mayoría de los casos, sufrido por el territorio como consecuencia de la denominada como burbuja inmobiliaria, las fuertes presiones

que azotan a determinadas áreas principalmente litorales o aglomeraciones urbanas, en este escenario cabe plantearse de sí, realmente tendrán virtualidad y los efectos esperados los planes vigentes.

Puede entenderse que no, y ante tal situación caben, dos posibilidades, volver a la fase de planificación territorial, bien reformulando instrumentos bien actualizando o revisando, en referencia a esto último provocado en ocasiones por la falta de adecuados mecanismos de seguimiento y en otras por la carencia de su aplicación, o se expone, en el peor de los casos, al riesgo de que las políticas territoriales lleguen a ser concebidas como incapaces de dar respuesta a su propio objeto y con ello paulatinamente se comience a destinar menos fondos públicos a las mismas lo que podría, a largo plazo y de perpetuarse la situación, llevar a su desaparición.

No es este el futuro deseado, es más se trata de situarse en el peor escenario posible, pero es evidente que es preciso y necesario desde ya, formular y empezar a poner en marcha mecanismos de gestión.

Tampoco se puede obviar un dato, desde la perspectiva urbanística, hoy resultaría impensable referirse al planeamiento urbanístico sin los instrumentos de gestión y, afortunadamente en la actualidad, es toda una realidad arraigada y asumida. Pero no siempre fue así y parece que es el mismo fenómeno, o al menos semejante, por el que atraviesa la Ordenación del Territorio en nuestros días, sí se echa la vista atrás unas décadas, ya se planteó en su momento con el Urbanismo. En efecto, sin ánimo de exhaustividad y de manera muy generalista, se puede indicar que con la aprobación de la Ley del Suelo de 1956 se instauró un sistema hasta entonces sin precedentes en nuestro país denominado función social de la propiedad y que en suma representaba, frente al anterior y arraigado concepto del derecho de propiedad instaurado en los artículos 348 y 350 del Código Civil⁶⁸⁰, la subordinación de la propiedad privada al interés general lo que tenía lugar a través del planeamiento urbanístico⁶⁸¹. Este nuevo contenido del derecho de propiedad en el que primaba su función social implicaba que el propietario además de los derechos inherentes al mismo también se veía obligado a asumir obligaciones. Son los planes a los que se les atribuye la potestad de clasificar y calificar suelo que será el que determinará el derecho a edificar y a la vez la ley instaura como mecanismo para la ejecución del planeamiento, los llamados sistemas de actuación: compensación, cooperación y expropiación junto al principio de

⁶⁸⁰ Se supera por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico la concepción romana del Derecho de Propiedad, plasmada en el artículo 348 del Código Civil conforme al cual se conceptuaba como un derecho ilimitado, el derecho a gozar y disponer de los bienes sin otras limitaciones que las establecidas en las leyes.

⁶⁸¹ Lo que significó para GARCÍA DE ENTERRIA, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1981) “Lecciones de Derecho Urbanístico”, Editorial Civitas, Madrid, pág. 338, que “*el ius aedificandi deje de ser una decisión del dominium para pasar a serlo del imperium*”.

equidistribución de cargas y beneficios mediante la reparcelación. En esencia, este fenómeno arraigado hoy pero que en su día supuso todo un revulsivo, además de constituirse como el mecanismo para poder ejecutar los planes, obedecía a un motivo principal: una fórmula que posibilitase el destino de suelo a fines generales, respetando el principio de igualdad⁶⁸² y compensando al propietario mediante el derecho a edificar, pero ante todo evitando el inasumible coste que la obtención de dicho suelo vía expropiación hubiese supuesto para los limitados recursos económicos de los municipios. Y sin embargo, fue necesario el transcurso de algunos años para que el sistema se implante, de hecho por todos es conocido el fracaso que en su momento supuso la Ley del Suelo de 1956 y la escasísima implantación que la misma tuvo⁶⁸³.

Citado cuanto antecede, es indudable a la vez que evidente la necesidad de buscar los mecanismos adecuados que posibiliten a la mayor prontitud hacer realidad en el territorio las estrategias, objetivos y propuestas de la planificación territorial. Éste es conceptualmente el gran reto actual al que se enfrenta la Ordenación del Territorio, con independencia del término que se decida emplear para definirlo, por su similitud con el Urbanismo y por así venirse empleado por la doctrina más autorizada, a lo largo del

⁶⁸² En efecto, la técnica empleada por la Ley del Suelo de 1956 tiene un sencillo fundamento: la búsqueda del principio de igualdad, hoy consagrado en el artículo 14 de la CE. Para autores, como ORTIZ BALLESTER, J “Desde la LS 56 la justa distribución de beneficios y cargas tiene como ámbito de aplicación el polígono objeto de transformación urbanística y, como finalidad, garantizar un trato justo entre los afectados por ella. No es más que una proyección del principio de igualdad aplicado a la gestión urbanística”.

En ORTIZ BALLESTER, J (2010) “Valor de mercado, valor urbanístico y el principio de igualdad en la expropiación forzosa”. Revista de Urbanismo y Edificación, Nº 22, 2010, págs. 187-210.

⁶⁸³ Ilustrativa sin duda, es la referencia de RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (1998), “Manual de Derecho Urbanístico”, op. cit... al señalar que “veinte años después de la aprobación de la ley, sólo el 7,5% del territorio nacional estaba planeado urbanísticamente”.

Por contra, algunos años más tarde, se constata como afirma PAREJO ALFONSO, L. que “La situación actual del planeamiento territorial y urbanístico, a tenor de la información actualizada al año 2006 que suministra el atlas estadístico de las áreas urbanas de España publicado por el Ministerio de la Vivienda, puede resumirse así:

a) Cobertura amplia del territorio nacional: cuentan con plan general o con normas subsidiarias los términos municipales en los que se asienta i) el 90 % de la población de las grandes áreas urbanas y ii) algo más del 60% de la población de las pequeñas áreas urbanas, así como iii) algo más del 80% de la población de las áreas no urbanas.

b) El éxito, pues, del sistema de planeamiento urbanístico diseñado en 1956 y centrado en el escalón municipal, que ha permanecido no obstante la fragmentación territorial del ordenamiento urbanístico; éxito que, al propio tiempo, expresa el fracaso del sistema de ordenación urbanística por superar el horizonte municipal...”.

PAREJO ALFONSO, L (2007) “La contribución de la Ley 8/2007, de Suelo, al remedio del arbitrio urbanístico y su secuela de corrupción”. Cuadernos de Derecho Público, núm. 31 (mayo-agosto 2007), pág. 74.

presente estudio se ha utilizado el termino gestión territorial, definida y concretada desde lo que se entiende como propia o en sentido estricto, pero antes de proseguir es importante reseñar que es indistinto el vocablo, lo realmente importante es la concepción de lo que se pretende.

Ya se señalaba en párrafos precedentes, la enorme dificultad que entraña lo anterior y la carencia casi absoluta hasta el momento de siquiera los presupuestos previos que sirvan para sentar sus bases. También es obvio que nos encontramos ante un concepto traído del Urbanismo y que se trata de aplicar al campo de la Ordenación del Territorio, surgida con posterioridad a aquél, y pese a la inicial y estrecha similitud y aplicación analógica que parece podría darse también se plantea sí resulta necesario, y en su caso posible, extrapolar los tres pilares que sustentan el Urbanismo: planificación, gestión y disciplina, a la propia Ordenación del Territorio.

En esencia el debate gira en torno a tres posibilidades planteadas a modo de interrogantes, en primer lugar es necesario dar respuesta a una cuestión: ¿precisa la Ordenación del Territorio de instrumentos de gestión que posibiliten su ejecución o por el contrario, el propio carácter de esta función pública y su carácter estratégico, en ocasiones, lo hace innecesario?. Superada la anterior y para el caso de entenderse necesarios, surgen dos posibles planteamientos: ¿son aplicables los propios instrumentos de gestión urbanística a la Ordenación del Territorio, adecuándolo a ésta?, o por el contrario ¿es necesario que la Ordenación del Territorio instaure sus propias técnicas o mecanismos independientes y que nada tienen que ver con los planteamientos previos tomados de la gestión urbanística?

Se entiende, desde una humilde opinión que no trata más que ser una mera aportación que al menos sirva para regenerar el debate en torno a la cuestión, que ambas cuestiones pueden y deben ser respondidas en sentido afirmativo y que precisan la necesaria adecuación a la propia función pública a la que nos encontramos, a sus objetivos y finalidades en la medida en que pese a esa similitud inicial que pudiera entenderse con el Urbanismo, se trata de políticas con enormes distancias. Ello justifica que, aun entendiendo que inicialmente pueda servir el modelo, debe adecuarse a las diferencias existentes.

El propio ámbito al que se orientan, ya dificulta de antemano esa simple extrapolación, si en el ámbito local en el que se desenvuelve el Urbanismo y al que trata de dar respuesta la gestión urbanística priman los intereses particulares o el derecho de propiedad, en el ámbito supralocal propio de la Ordenación del Territorio la equidistribución viene dada por los ámbitos inferiores que lo integran. El principio de igualdad entre propietarios que trata de proteger la equidistribución en el ámbito municipal, toma parámetros sustancialmente distintos en la Ordenación del Territorio en la que se trata de alcanzar la igualdad y reequilibrio para distintas magnitudes representadas por los propios municipios o incluso provincias que integran el

instrumento de planificación territorial. Líneas atrás, se hacía referencia a situaciones que se vienen dando en la actualidad y que ponen en evidencia que en determinados casos, fruto de la carencia de una adecuada gestión, algunos instrumentos territoriales vienen desplegando el efecto contrario al que se persigue, esto es, se vienen generando situaciones de desequilibrio originadas por los propios planes. La cuestión no es baladí ni desde luego infrecuente, en su función normativa existen planes vigentes, fundamentalmente referidos a ámbitos subregionales, en los que sus propias previsiones generan importantes desigualdades y desequilibrios entre los municipios que lo conforman, el ejemplo más claro, es el de municipios que por concurrir en éstos determinados valores a preservar quedan en su práctica totalidad preservados de procesos urbanizadores desde la planificación territorial y por el contrario municipios vecinos por concurrir en los mismos condiciones estratégicas u otros factores, se posicionan en condiciones favorables para su inclusión al proceso de ejecución. ¿Cómo se compensan esos iniciales desequilibrios?, ¿cómo se articula la necesaria preservación de determinados ámbitos del territorio con el también necesario reequilibrio y cohesión territorial? y por último, es evidente que precisamente la preservación de determinados ámbitos y los valores presentes en el mismo a su vez sirven de refuerzo y favorecen a su entorno, pero, ¿debe ser entendido como un “castigo” a dicho municipio?, ¿debe ser éste el que en solitario asuma desde un punto de vista económico tal situación? así viene siendo en la actualidad y sin duda es uno de los principales escollos y que a su vez genera reacciones adversas y de rechazo por parte de los municipios.

Pero además de las diferentes magnitudes que tratan cada una de estas dos competencias, dirigidas a estructurar y vertebrar el territorio en el caso de la Ordenación del Territorio o más limitado a la ordenación local cuando se trata del Urbanismo, el propio ámbito de aplicación y su amplitud en el caso de la ordenación territorial complican si cabe esta fase de gestión territorial⁶⁸⁴.

Junto a las anteriores, pueden citarse otras sustanciales diferencias que justifican esa necesidad de redefinición a la que se aludía, tal como su ámbito administrativo competencial, su finalidad dirigida a zonificar el territorio, preservar ámbitos territorial o localizar infraestructuras o equipamientos de alcance regional o subregional en el caso de la Ordenación del Territorio o con una finalidad más limitada en el Urbanismo

⁶⁸⁴ Ilustrativo sin duda, como señala MARTÍN REBOLLO, L. (2007) “Fundamentos de Derecho Urbanístico”. Editorial Thomson-Aranzadi, Madrid, pág. 189 que “*La ley es solo un marco. La clave son los planes elaborados dentro de ese marco. Son ellos los que diseñan el modelo territorial (clasifican suelo, lo zonifican, le atribuyen usos y destinos, fijan emplazamientos, viales, zonas verdes, equipamientos y servicios, concretan incluso los materiales y las características estéticas que se pretenden lograr), los que prevén el modo de ejecución (es decir, los que contemplan cómo ha de pasarse de la situación existente a la que se pretende mediante la urbanización y, en su caso, la edificación y los que contienen normas...*”.

dirigida al establecimiento de un modelo territorial municipal y concretada en el derecho de propiedad del suelo.

Pero también difieren en otros aspectos como su grado de eficacia, su contenido o su vinculación jerárquica. La eficacia del Urbanismo es concreta y pese a que por aspectos transversales puede vincular a otras Administraciones Públicas en su modelo de ciudad, su principal vinculación afecta principalmente a la propiedad del suelo y por ende a los ciudadanos, por contra las magnitudes empleadas en la Ordenación del Territorio tienen una perspectiva mucho más amplia y su vinculación va dirigida al resto de Administraciones Públicas, tanto de ámbito local por ostentar ésta la competencia en planificación y ejecución urbanística pero también a las demás escalas administrativas en sentido horizontal y vertical por su marcado carácter transversal.

Por otra parte, el contenido de la Ordenación del Territorio es el territorio en su conjunto desde una perspectiva global e integradora que integra aspectos económicos, sociales, medioambientales, etc... todos orientados al desarrollo equilibrado, por el contrario en referencia al Urbanismo la propia limitación de su ámbito, preddefine su contenido que aun con similitudes a los indicados en la Ordenación del Territorio, quedan precisados por aquél. Interrelacionado con su propio contenido, está su vinculación jerárquica en la que la Ordenación del Territorio y precisamente por su carácter transversal se nutre de las diferentes planificaciones sectoriales que afectan al territorio.

Pero volviendo casi al comienzo, se resaltaba la importancia del ámbito encomendado a la Ordenación del Territorio, parece claro que en Urbanismo el ámbito está predefinido y no cabe en principio discusión que queda limitado por la propia esfera competencial municipal. Ahora bien, cuando se hace referencia al ámbito espacial de la Ordenación del Territorio, se destaca su carácter supralocal, lo que en sí mismo constituye una indefinición de partida, sólo queda claro que el ámbito supera al municipal, pero superado éste cuál es o deba ser realmente el ámbito de la Ordenación del Territorio constituye sin duda una de las primeras cuestiones que se deben replantear⁶⁸⁵. Las escalas territoriales son dinámicas y la propia evolución de las

⁶⁸⁵ Tomando como referente precisamente las diferentes escalas a que atienden la Ordenación del Territorio y el Urbanismo y partiendo del cometido común que a ambas se le encomienda como sistema de ordenación territorial, de planificación física, PAREJO ALFONSO, L. (2012) en “La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado”. Revista Digital de Derecho Administrativo N° 7, segundo semestre/2012, págs. 63-88, señala que “En España no existe un único sistema de ordenación territorial, de planificación física. Antes al contrario, se distingue la ordenación del territorio del urbanismo, en parecidos términos a los países descentralizados de su entorno, cuyo modelo está basado en la diferenciación o discriminación de dos órdenes de planificación: uno estratégico, regional o supralocal, y otro urbanístico u operativo, de ámbito puramente local o municipal. La distinción no es, sin embargo, de materias y cometidos, pues con ambas expresiones se alude a una misma responsabilidad: la racionalización y el arreglo del aprovechamiento y la utilización

sociedades, el avance tecnológico, el desarrollo de las infraestructuras, la evolución en los propios sistemas de transportes incluso las nuevas necesidades de la sociedad en su conjunto lleva a replantear cuál es la escala adecuada a la que debe atender la Ordenación del Territorio y en consonancia con lo anterior, subyace incluso la inoperancia y falta de capacidad de respuesta a las necesidades actuales para seguir atendiendo a la escala local con el grado de detalle y la limitación del espacio con que todavía en la actualidad el Urbanismo se encarga de definir modelos de ciudades. Replanteamientos que llevan incluso a cuestionar si es adecuado y oportuno seguir apostando por infinidad de modelos locales, contrapuestos en no pocas ocasiones y con intereses concretos no siempre coincidentes⁶⁸⁶ o por el contrario se debe optar por un

del espacio físico. Se refiere, pues, no tanto al qué, cuanto al cómo (la perspectiva y la finalidad) del cumplimiento del cometido. La “ordenación del territorio” alude a una perspectiva y escala específicas, comprensivas de las características del urbanismo (lo relativo o atinente a la ciudad, lo urbano), para el control de los factores o elementos básicos (la estructura de la ocupación y la utilización del territorio considerado) capaces de condicionar la configuración del espacio social de convivencia, por lo que hace referencia a 1) magnitudes supralocales, preferentemente regionales, y 2) decisiones sobre la estructura, disposición y composición de las actividades principales o más determinantes, es decir, estructurantes del territorio... El urbanismo, por el contrario, hace relación a la magnitud local, la de la convivencia inmediata en el espacio, y, consecuentemente, a decisiones sobre la regulación directa y concreta de los usos últimos del suelo... Se trata, pues, de dos perspectivas diferentes (la supralocal y la local), que dan lugar, no obstante, a dos responsabilidades-funciones públicas distintas”.

⁶⁸⁶ Pero a lo anterior, se suma irremediamente el cuestionamiento que desde hace unos años vive el Urbanismo. Ilustrativo en este sentido, la magistral apreciación de SÁNCHEZ BLANCO, A, quien al analizar el conocido como “Informe Auken” que tiene su origen en la Resolución del Parlamento Europeo sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, en el medio ambiente y la aplicación del Derecho Comunitario (Acuerdo de 26 de marzo de 2009, A6-0082/2009 ratificando como Resolución el Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248(INI)), Comisión de Peticiones, Ponente: Margrete Auken), señala, sintetizando la situación acaecida en los últimos años, que “*Las empresas inmobiliarias y los ayuntamientos han roto el equilibrado modelo de beneficios y costes diseñado por el artículo 47 de la Constitución, al reconocer el derecho a la vivienda digna y adecuada y disponer la recuperación pública de las plusvalías generadas por la actividad urbanística impidiendo la especulación, y en conflicto con estos precisos mandatos constitucionales, la conjunción de Ayuntamientos y agentes urbanizadores, mediante convenios urbanísticos que han marginado la información y participación ciudadana, ha desembocado en una concertada deriva especuladora que ha afectado al equilibrio del resto de los sectores económicos y profesionales. La metodología de los convenios urbanísticos converge con la inasimilable pero habitual inaplicación de los textos legales, conforme a cuyas previsiones tienen que ser redactados los proyectos urbanísticos para, entre otros valores, respetar los bienes de dominio público y materializar la efectiva participación de los ciudadanos en la decantación colectiva de la ciudad. Por el contrario, la inaplicación de la Ley de Costas, de la Ley de Aguas, de la legislación de Espacios Naturales, de aspectos procedimentales sustantivos de la Ley de Suelo, han coexistido con el menosprecio de significativos instrumentos legales de las Comunidades Autónomas, como las Directrices de Ordenación Litoral, de Ordenación Territorial y de Espacios Protegidos y, por supuesto, los activos agentes*

modelo territorial en el que se conjuguen los diferentes intereses en juego y se atienda al conjunto de las necesidades desde una perspectiva más estratégica capaz de conjugar las funciones atribuidas en la actualidad al Urbanismo y las propias de la Ordenación del Territorio, aunando esfuerzos en un objetivo común: el territorio.⁶⁸⁷ Este concepto debe primar el territorio en su conjunto obviando los límites administrativos y territoriales que hasta el momento parecen en buena medida haber impedido avanzar en los propósitos buscados, quizás deban incluso optarse por nuevos términos con capacidad integradora y de identificación de las metas a alcanzar, como “Urbanismo Territorial” que en suma no es más que llevar a la escala territorial las funciones hasta ahora desarrolladas por el Urbanismo pero sin el grado de detalle empleado por el aquél, desarrollo y detalle que quizás resultaría más oportuno encomendar a instrumentos de desarrollo.

No se trata de cuestionar el Urbanismo ni tampoco de seguir empleando tiempo y esfuerzo en tratar de encontrar el límite donde empieza y dónde acaba el Urbanismo y la Ordenación del Territorio o qué compete a una y a otra función pública, en torno a lo cual ha girado el debate en los últimos años, pues de entrada la primera cuestión que se

urbanizadores han ignorado las Directivas ambientales y de aguas, y sonreído ante la posible inaplicación del principio comunitario de buena administración....

El menosprecio, en la práctica institucional y empresarial, por Ayuntamientos y titulares de negocios del sector de la construcción, de la Constitución, del Tratado de la Unión, de las Directivas y Reglamentos comunitarios, de las Leyes de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos, ha producido efectos particularmente negativos en el mercado de la vivienda, en los bienes de dominio público y recursos naturales, en el prestigio de los empresarios, de los profesionales y de las instituciones, y ha menoscabado y lesionado el derecho de los ciudadanos en el acceso a la vivienda en correlación con los ingresos medios que aporta el sistema económico al trabajador, y el derecho de los ciudadanos a la seguridad jurídica en el acceso a la propiedad...”

En SÁNCHEZ BLANCO, A. (2009) “Urbanismo, prácticas municipales y evaluación institucional del Estado Español: la Resolución del Parlamento Europeo sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario”. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, ago. 2009. Disponible en <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=9677> > Consultado 03/11/2016.

⁶⁸⁷ Para GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ “*el nivel territorial regional se ha colocado en una cómoda posición encarnando los fines más dignos y loables desde el punto de vista de la ordenación espacial, los objetivos mejor valorados y los principios más en boga*” contrariamente al Urbanismo, que considera este autor que “*El urbanismo en los últimos años se ha ganado una reputación negativa, con temas polémicos como la financiación irregular de los consistorios y determinados desmanes urbanísticos que son necesarios corregir... los instrumentos de ordenación territorial, representan un mecanismo de posible corrección de excesos de discrecionalidad administrativa local en el marco de la ordenación urbanística*”.

En GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2004) “Urbanismo y Ordenación del Territorio”. Editorial Aranzadi, Navarra, pág. 40.

suscita desde la perspectiva jurídica es el principio de autonomía local que en todo caso debe ser respetado, cualquier otro posicionamiento requeriría importantes cambios normativos para replantear esta cuestión so pena de incurrir en el grave riesgo de ulteriores nulidades por invasión competencial. Lo que se plantea es replantear la función del Urbanismo tal y como fue concebida en sus orígenes, adecuada para aquel momento concreto de su implantación y desarrollo, y sin duda fundamental para lo que son a día de hoy nuestros pueblos y ciudades, pero que en la actualidad parece haber quedado desfasada y que se muestra incapaz de dar respuesta a los vertiginosos cambios de los territorios. Las escalas territoriales han cambiado y lo continúan haciendo cada vez a un ritmo más vertiginoso, pero además incluso las escalas subregionales o regionales propias de la Ordenación del Territorio en la actualidad cabe replantearse en su idoneidad, los fenómenos territoriales en la actualidad son transnacionales y una adecuada perspectiva territorial obligaría a tener una perspectiva mundial⁶⁸⁸.

De manera similar a la inoperancia que se señalaba en la coexistencia de infinidad de modelos de pueblos y ciudades y las manifiestas diferencias entre éstos así como el desconocimiento que parecen profesar territorios colindantes, también es preciso indicar, el escaso sentido que la escala regional en la Ordenación del Territorio tiene cuando la misma se efectúa desde una perspectiva limitada y sesgada a los propios límites administrativos regionales y, obviando modelos y políticas que se vienen desarrollando o implantando en otras Comunidades Autónomas. Esta es la realidad en la actualidad de lo que viene acaeciendo en nuestro país y al margen de ser contrario a los propios objetivos de la Ordenación del Territorio, debe recordarse que busca el reequilibrio territorial en su conjunto sin atender y sobretodo sin imponer límites de antemano, con este proceder se pierden muchas sinergias que bien podrían, y deberían, ser aprovechadas.

⁶⁸⁸ Piénsese a modo de ejemplo, en comunidades vecinas como Madrid y Castilla La Mancha. La propia expansión de la ciudad y colmatación casi al unísono de los pueblos y ciudades de su entorno, lo que, aun sin marco legal que lo contemple, es a todas luces un área metropolitana; la elevada densidad de población (Madrid es la Comunidad Autónoma en el contexto español con mayor densidad de población, 805 hab/km², seguida de lejos por País Vasco con 303 hab/km² y Canarias con 282 hab/km², según datos del INE referidos a 1 de enero de 2015); los problemas de tráfico y asociado a los mismos los importantes niveles de contaminación junto a otro factor casi determinante, el elevado precio de la vivienda en Madrid y su entorno, hace que cada vez tenga más fuerza un fenómeno muy frecuente: la población que tiene su trabajo en la comunidad de Madrid y que por la proximidad tienen su residencia en municipios colindantes a la comunidad pero que territorialmente pertenecen a Castilla La Mancha.

En similar sentido, se cuestiona aquí la propia escala nacional, piénsese en un ciudadano que tiene su trabajo en cualquiera de las grandes ciudades europeas hasta donde se traslada determinados días a la semana y donde reside durante los mismos, pero cuya residencia se encuentra en cualquier punto de litoral español. Este fenómeno, se está produciendo cada vez con mayor fuerza, favorecido sin duda por las mejoras en las comunicaciones tanto áreas como terrestres, las mayores conexiones aéreas, incluso por las nuevas tecnologías que vienen imponiendo nuevos modelos en las relaciones laborales. Estos y otros tantos ejemplos que en la práctica se vienen dando, llevan a los planteamientos expuestos.

Sin duda, el marco competencial y la estructura administrativa deben ser necesario y obligado punto de referencia pero aun en la atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia en Ordenación del Territorio y dentro del pleno respeto a ésta, se plantea la oportunidad de, a nivel estatal, y de manera conjunta para el conjunto del territorio establecer al menos pautas y orientaciones comunes que a modo de guía puedan servir para orientar las políticas territoriales autonómicas, fomentando el conocimiento de las diferentes realidades territoriales regionales mediante la creación de mesas o convenios inter-autonómicos que faciliten la reciprocidad en el conocimiento de las realidades autonómicas desde la perspectiva de la ordenación territorial.

Precisamente sobre la premisa anterior, en el presente capítulo se analizan los avances más representativos, aun escasos, que en algunas comunidades españolas se pueden encontrar en gestión territorial. También se trata de analizar algún ejemplo representativo en el entorno europeo, para a partir de lo anterior, tratar de abrir nuevas líneas que sirvan o al menos ayuden a definir las bases sobre las que avanzar hacia la gestión territorial.

2. PUNTUALES APROXIMACIONES A LA GESTIÓN TERRITORIAL EN EL CONTEXTO ESPAÑOL

Se puede afirmar que hasta el momento actual no existe un modelo de gestión territorial en sentido propio implantado en ninguna de las Comunidades Autónomas españolas y precisamente esto justifica la necesidad de avanzar en este aspecto concreto de la Ordenación del Territorio.

Afirmado lo anterior, es preciso matizar que, tomando como referencia los diecisiete escenarios territoriales presentes en España, y aun tratándose de casos muy puntuales, por parte de alguna Comunidad Autónoma sí que se ha tratado de avanzar en este aspecto e incluso se ha comenzado a sentar las bases en que podría sustentarse su modelo de gestión territorial, a lo que se suma aspectos que desde políticas de planificación sectoriales han llegado incluso a implantarse y crear mecanismos concretos cuyo análisis bien podría servir para emplearse en la gestión territorial. Estas aproximaciones constituyen sin duda, un referente que se debe tener presente para proseguir en el presente estudio y por ello se analizan en los siguientes apartados.

2.1. La decidida apuesta de la Comunidad Valenciana por la gestión territorial

La Comunidad Valenciana posiblemente es la comunidad que mayores avances ha tenido en la formulación de un modelo de gestión territorial y en la concienciación de la necesidad de ejecutar las políticas territoriales. Resaltar a su vez su pronta atención a la cuestión, recogida en su marco normativo e incluso desarrollado reglamentariamente y que recientemente, en el año 2011, ha avanzado de manera decisiva con la aprobación de la Estrategia Territorial Valenciana. Desde luego, por cuestiones temporales no se puede obviar que aún es pronto para conocer los efectos y la oportunidad del modelo previsto, modelo que en la Estrategia Territorial sienta las bases pero que precisa complementarse de instrumentos de desarrollo en los que se perfilen y concreten las propuestas en el documento estratégico previstas. Lo anterior se complementa con algún ejemplo que se vienen desarrollando en planificación sectorial y en él se presta una especial atención a la gestión y a la equidistribución en el territorio.

2.1.1. Gestión territorial en la derogada Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Paisaje y su desarrollo reglamentario en el Decreto 67/2006, de 9 de mayo

La Comunidad Valenciana constituye sin duda un referente a nivel autonómico comparado en la concepción propia de la gestión territorial. Así, ya su, en la actualidad derogada, Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y

Paisaje, dedica especial atención a la gestión territorial consciente, como resalta en su propia exposición de motivos, de la necesidad de que los instrumentos de Ordenación del Territorio se lleven a la práctica, se ejecuten, para lo que por un lado articula medidas de diversa naturaleza dirigidas a la materialización de los objetivos y criterios de ordenación previstos en la ley y cuyo desarrollo compete, como el propio texto señala, a la planificación territorial y por otro, crea un conjunto de mecanismos novedosos como los umbrales de ocupación cuya finalidad es la garantía de un desarrollo sostenible de las implantaciones territoriales o las cuotas de crecimiento y el fondo de equidad territorial como medidas de compensación territorial. Junto a los anteriores, regula otros mecanismos existentes, pero en todo caso orientado a una mejora de su gestión que posibilite garantizar el acceso a la vivienda de los ciudadanos y unos entornos urbanos de mayor calidad.

Es importante detenerse en este texto y en la evolución seguida en esta comunidad por tratarse en el contexto español, de la primera vez en que por parte de una regulación normativa autonómica se contempla la necesidad de gestionar y ejecutar los instrumentos de planificación territorial a través de una fase propia y diferenciada en la ordenación territorial a la que incluso se dota de instrumentos propios para su desarrollo: la gestión territorial. Pero no sólo esto hace que sea un referente, ya que la Comunidad Valenciana va más allá y establece concretos mecanismos llamados a posibilitar la ejecución de los planes territoriales. La propia estructura de esta Ley 4/2004 ya adelanta la concepción y la importancia que se viene a dedicar a la gestión territorial, así junto a un conjunto de criterios generales relativos a la Ordenación del Territorio en su Título I, y la regulación del Paisaje en su Título II (esta ley, otra de las novedades que incorpora es la regulación conjunta de la Ordenación del Territorio y el Paisaje), la Ley se detiene en regular y concretar de manera separada los instrumentos de ordenación territorial y los instrumentos de gestión territorial, a los que dedica respectivamente sus Títulos III y IV.

Esta Ley 4/2004, también nos aproxima por primera vez a qué debe entenderse por gestión territorial y si bien no la define como tal, nos aproxima bastante a ello cuando en su artículo 69 regula el objeto de la misma, indicando que *“la gestión territorial tiene por objeto la materialización de los objetivos y criterios de la ordenación del territorio establecidos en la ley y desarrollados en los diferentes instrumentos de ordenación previstos”*. En suma, la ley parte de la concepción de ejecución, de puesta en práctica del conjunto de objetivos y criterios que engloba la Ordenación del Territorio.

Cuatro son las finalidades que deben perseguir las medidas que adoptan los poderes públicos, en el ejercicio de sus competencias en materia de Ordenación del Territorio, para la gestión del territorio, finalidades que por otra parte justifican cada

uno de los instrumentos que el texto propone y que igualmente se concretan en cuatro. Las finalidades que se enumeran son:

- Fomentar un desarrollo sostenible, favoreciendo la protección del territorio, el paisaje y el patrimonio cultural asociado al mismo.
- Garantizar una utilización racional de los recursos.
- Promover la cohesión social facilitando a los ciudadanos el acceso a la vivienda y mejorando el entorno de las ciudades y del medio rural.
- Garantizar la equidad intraterritorial y la competitividad de la Comunidad Valenciana.

Estas finalidades que la Comunidad Valenciana establece como finalidades encomendadas a la gestión territorial, coinciden en lo sustancial con los cuatro objetivos fundamentales que de conformidad con la Carta Europea de Ordenación del Territorio, persigue esta política pública: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio.

Antes de proseguir con el análisis del citado texto legal, que por las razones expuestas merece especial atención por su carácter innovador e incluso casi único en el contexto nacional comparado, oportuno es indicar que tras una década de vigencia⁶⁸⁹, fue expresamente derogada, junto con las normas reglamentarias que la desarrollaban, por la vigente Ley 5/2014, de 25 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana, LOTUPV, que omite las explícitas referencias de su antecesora a la gestión territorial. Sin embargo, la Estrategia Territorial Valenciana tramitada y aprobada bajo la vigencia de la Ley 4/2004, de 30 de junio, sí que acoge expresamente los criterios e instrumentos de gestión territorial vigentes en aquélla, concretando y profundizando en algunos aspectos.

Los instrumentos de gestión territorial previstos por la ya indicada derogada Ley 4/2004 de la Comunidad Valenciana, desarrollados en el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial Urbanística, aprobada por Decreto 67/2006, de 19 de mayo, son cuatro:

- Programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida.
- Umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes a partir de un sistema de indicadores territoriales y ambientales.
- Recursos financieros provenientes de: cuotas de sostenibilidad, gestión del patrimonio público de suelo y el fondo de equidad territorial.

⁶⁸⁹ La Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje estuvo vigente hasta el 20 de agosto de 2014.

- Sistemas de coordinación y control del cumplimiento de los objetivos y criterios de ordenación del territorio establecidos en la propia ley y en los instrumentos de planificación territorial.

2.1.1.1. Programas y Proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida⁶⁹⁰

Ambos instrumentos se enmarcan dentro de las denominadas como *acciones para la sostenibilidad y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos*, cuyo objeto es la consecución de alguno de los objetivos que en esta materia se establece con carácter general en el marco de la política territorial de la Generalitat⁶⁹¹ y que se acometen como

⁶⁹⁰ Regulados en los artículos 72 a 80 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

⁶⁹¹ En concreto los previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 2 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje que establecen:

Artículo 2 “Objetivos”:

...
2. La política territorial de la Generalitat dirigida a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos se basará, fundamentalmente, en:

- a) Mejora del entorno urbano y de su incidencia sobre el paisaje.
- b) Accesibilidad del ciudadano en el entorno urbano.
- c) Eficiencia de la movilidad urbana y fomento del transporte público.
- d) Calidad, racionalidad y eficiencia en la ordenación e implantación de los equipamientos y dotaciones públicas de la ciudad o del medio rural, procurando la convergencia cuantitativa y cualitativa con las zonas urbanas desarrolladas.
- e) Implementación de un sistema policéntrico de ciudades.
- f) Previsión en las zonas de desarrollo urbano de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
- g) Participación activa de los ciudadanos y de las administraciones en los procesos de planificación territorial y urbanística.

3. La política territorial de la Generalitat para el desarrollo sostenible de la Comunidad Valenciana se basará, fundamentalmente, en:

- a) Identificación y protección de los hitos geográficos que constituyan referentes del paisaje de este territorio.
- b) Utilización racional de los recursos naturales.
- c) Protección de los espacios naturales que alberguen ecosistemas, hábitats de especies y elementos naturales significativos, frágiles, limitados o amenazados.
- d) Conservación y puesta en valor del patrimonio cultural.
- e) Proporcionada ocupación del suelo por los crecimientos urbanos e infraestructuras, procurando un óptimo desarrollo con la menor ocupación de suelo.

consecuencia de la gestión territorial siendo financiadas con los recursos financieros provenientes de las cuotas de sostenibilidad, gestión del patrimonio público de suelo y el fondo de equidad territorial.

Tanto los Programas como los Proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida son los instrumentos en que, previstas por la ley, se materializan dichas acciones. Pueden comprender la ejecución de obras, la implantación de instalaciones y la prestación de servicios, y referirse a cualquier campo de la acción pública como la recuperación medioambiental, paisajística o del patrimonio cultural, las infraestructuras, el transporte, la educación, la promoción social, la activación económica, la agricultura, la mejora del medio rural, o cualquier otra necesaria para la consecución de sus objetivos.

2.1.1.1.1. Programas para la sostenibilidad y para la calidad de vida

Los “Programas para la sostenibilidad y para la calidad de vida” establecen los compromisos temporales, económicos, financieros y administrativos para la ejecución de uno o varios proyectos que tienen por objeto la consecución de los objetivos que con carácter general tienen la Ordenación del Territorio y el desarrollo urbanístico en la Comunidad Valenciana y que, aunque circunscritos a dos: la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo sostenible, integran otros tantos relacionados con aquellos.

Aunque la aprobación de estos Programas y de los Proyectos que los desarrollen corresponde al Consell de la Generalitat, su iniciativa y gestión puede tenerla indistintamente los ayuntamientos o la propia Generalitat.

Para el caso de que sean los ayuntamientos los encargados de su gestión, su financiación se realizará con los fondos procedentes de la enajenación del

f) Implantación de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de la Comunidad Valenciana con arreglo a criterios de calidad, economía, eficiencia, ambientales y territoriales.

g) Incremento de la eficiencia en la transformación, transporte y utilización de los recursos energéticos en la Comunidad Valenciana, principalmente fomentando el uso de energía procedente de fuentes renovables.

h) Racionalización de la estructura territorial del sistema agrario valenciano, implementando medidas para su conservación y desarrollo cualitativo.

i) La vertebración del territorio que conlleve la superación de los desequilibrios territoriales existentes en el ámbito de la Comunidad Valenciana, con el tratamiento diferenciado de las distintas zonas que lo componen desde la perspectiva de la competitividad territorial, promoviendo un desarrollo económico y social equilibrado y sostenible en todo el territorio de la Comunidad Valenciana.

aprovechamiento urbanístico resultante de la gestión del suelo urbanizable⁶⁹², del canon y compensaciones por instalaciones en el suelo no urbanizable⁶⁹³ y los financiados con la mitad destinada al propio municipio o a otros vinculados territorialmente a él, procedente de las cuotas de sostenibilidad⁶⁹⁴.

En cualquier caso, corresponde la aprobación de dichos programas y de los proyectos que lo desarrollen al Consell de la Generalitat y en relación con su tramitación la norma se remite a la prevista para los planes parciales en la legislación urbanística valenciana.

También se prevé que sea la propia Generalitat la encargada de su iniciativa y gestión lo que tiene lugar a través del Fondo de Equidad Territorial, en cuyo caso cualquier municipio podrá proponer una iniciativa de programa para su financiación⁶⁹⁵.

2.1.1.1.2. Proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida

⁶⁹² Viene referido a la gestión de los patrimonios públicos del suelo, regulados expresamente en el artículo 86 de la Ley 4/2004, que señala que en el marco establecido por la legislación básica estatal sobre los patrimonios públicos de suelo, el Consell de la Generalitat podrá regular la financiación de actuaciones de interés social para la protección, mejora o recuperación del entorno urbano, territorio y paisaje con recursos provenientes de la gestión de dicho patrimonio, así como las que tengan por objeto la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

⁶⁹³ En referencia a los ingresos procedentes del canon establecido para las declaraciones de interés comunitario en el suelo no urbanizable.

⁶⁹⁴ Cuotas de sostenibilidad que aportadas por un municipio irán destinadas en su mitad a programas o proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida del propio municipio, o a otros que le estén vinculados territorialmente y presenten índices menores a los umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes, o los reduzcan.

⁶⁹⁵ Lo cierto es que la ley, desarrolla y detalla cada uno de los instrumentos que prevé. En el caso de los Programas para la sostenibilidad y para la calidad de vida señala además, en su artículo 75, la documentación y contenido que habrán de contener, distinguiendo:

- Memoria descriptiva que proponga el ámbito de la actuación, identifique los problemas detectados y establezca los objetivos que se plantean.
- Memoria justificativa de su adecuación a los fines establecidos para esta clase de actuaciones, a los criterios establecidos por esta ley y a las determinaciones de los planes de acción territorial vigentes en su ámbito. Justificación de los beneficios que se esperan obtener en relación con los problemas detectados.
- Relación de proyectos que desarrollarán el programa. Cronograma global de las actuaciones y coste de las mismas relacionado con la obtención de las fuentes de financiación.
- Estudio económico-financiero que concrete los medios que se comprometerán para la ejecución del programa.

En el caso de los “Proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida” definen todas las acciones necesarias para la ejecución de cada actuación, incluyendo las obras, instalaciones y servicios que sean necesarios.

Su iniciativa corresponde indistintamente al órgano que inició el programa o a otra administración pública, previéndose incluso la posibilidad de que los propios particulares puedan proponer iniciativas de proyectos para su ejecución indirecta.

Al igual que lo señalado para los Programas, en el caso de los “Proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida” también remite la norma a la tramitación prevista para los planes parciales en la legislación urbanística⁶⁹⁶.

2.1.1.2. Umbrales de sostenibilidad

Los “umbrales de sostenibilidad” o “umbrales de ocupación” son el mecanismo previsto por la legislación valenciana dirigido a garantizar un desarrollo sostenible de las implantaciones territoriales.

Este mecanismo, orientado a determinar los umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes a partir de un sistema de indicadores territoriales y ambientales, carece de concreción en la Ley 4/2004, de 30 de junio, que se limita a encomendar al Consell el establecimiento mediante decreto de los indicadores de consumo de recursos, especialmente de agua, suelo y energía, así como la emisión de contaminantes al suelo, agua y atmósfera a la vez que encomienda a los municipios velar por una planificación urbanística sostenible, no pudiendo superar los umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes fijados y debiendo tanto los planes generales como los instrumentos de desarrollo cuando tengan por objeto la transformación de nuevos espacios establecer en su memoria justificativa el porcentaje de suelo efectivamente ocupado, el susceptible de ocupación en ejecución del planeamiento vigente, y el que resultaría de la aprobación del documento tramitado, junto a la intensidad de los usos previstos.

Más concreción contiene el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística que desarrolla el propio concepto de indicadores de sostenibilidad, concreta

⁶⁹⁶ En relación con la documentación y contenido de estos proyectos, se señala que será la adecuada para la consecución de la actuación que desarrolla, debiendo en todo caso contener:

- Justificación de la adecuación a programa que desarrollan.
- Definición de las actuaciones objeto del proyecto, incluso de las obras o instalaciones si fueran precisas, con grado de precisión suficiente para poder ser desarrolladas, por persona física o jurídica diferente al redactor.
- Presupuesto de ejecución de la actuación.
- Planificación temporal.

qué ha de entenderse por umbrales de sostenibilidad y detalla el procedimiento para la fijación de los umbrales de sostenibilidad y los valores límite. A tal efecto, define los indicadores de la sostenibilidad como aquellas expresiones alfanuméricas que permiten la medición de variables del territorio y las relaciones que se producen entre las actuaciones con repercusión territorial así como los efectos económicos, sociales y medioambientales que llevan asociados. Relacionan las interacciones de los tres objetivos del desarrollo equilibrado y sostenible: el desarrollo económico, la cohesión social, el medioambiente y la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural.

Estos indicadores de sostenibilidad posibilitan, justificación que contiene el Reglamento, una planificación territorial y urbanística racional, al ofrecer una visión suficientemente aproximada de las relaciones entre las actividades humanas y los sistemas naturales y/o artificiales, debiendo ser tenidos en cuenta, y así ser justificado, en la toma de decisiones en los procesos de planificación. Sirven a la gestión territorial para la fijación de umbrales de sostenibilidad.

En referencia a los umbrales de sostenibilidad contemplados en el artículo 81 de la Ley 4/2004, de 30 de junio, el artículo 57 del Reglamento (Decreto 67/2006) señala que son los valores máximos o mínimos que se establecen para cada uno de los indicadores cuya superación comporta la obligación de contribuir a un desarrollo equilibrado mediante el pago de cuotas de sostenibilidad.

Por último, en su artículo 58, el Reglamento (Decreto 67/2006), detalla el procedimiento para la fijación de umbrales de sostenibilidad y valores límites cuya fijación se realizará mediante Decreto del Consell o a través de los Planes de Acción Territorial Integrados, pudiendo ser propuestos por cualquier entidad u organismo público, preferentemente dedicados a la investigación y/o docencia con acreditada solvencia técnica o científica en la materia que proponga.

Las propuestas de umbrales de sostenibilidad se tramitarán ante la Consellería competente en materia de territorio. Admitida a trámite, aquélla solicitará la emisión de los informes necesarios para su más adecuada resolución. La falta de emisión en el plazo de un mes de los informes o dictámenes no interrumpirá la tramitación. Simultáneamente, la propuesta se someterá a trámite de información pública por un período mínimo de un mes, anunciada en el “Diario Oficial de la Generalitat” y en un diario no oficial de amplia difusión en cada una de las tres provincias. Durante dicho trámite, la documentación deberá encontrarse depositada para su consulta pública en la Consellería competente en materia de territorio. Asimismo, se dará trámite por el mismo plazo, de alegaciones a los municipios afectados por el umbral y/o valor límite, a los que se les remitirá copia de la documentación justificativa.

Concluidos los trámites anteriores, el Conseller competente en materia de Territorio elevará la propuesta de umbral de sostenibilidad, para su aprobación definitiva, al Consell.

La fijación de umbrales a través de planes de acción territorial integrados se ajustará a la tramitación de éstos, debiendo constar expresamente, en el edicto de publicación, la indicación de que contienen propuesta de umbrales para su ámbito territorial. Por último, se regula que se seguirá idéntico procedimiento cuando se pretenda modificar o revisar cualquier umbral de sostenibilidad.

2.1.1.3. Recursos financieros para la gestión territorial

La Ley valenciana 4/2004, de 30 de junio, estableció un novedoso sistema con la finalidad de posibilitar el soporte financiero para alcanzar los objetivos de la gestión territorial pero con la particularidad de estar vinculado al desarrollo sostenible y la calidad de vida de los ciudadanos.

Los instrumentos que conforman el sistema de gestión territorial prevista por la legislación valenciana son en lo fundamental, dos: las cuotas de sostenibilidad y el Fondo de Equidad Territorial.

2.1.1.3.1. Cuotas de sostenibilidad

Las denominadas “cuotas de sostenibilidad” son aportaciones económicas a las que están obligados a satisfacer todos aquellos, tanto administraciones como particulares, que lleven a cabo acciones consumidoras de recursos o emisoras de contaminantes y destinadas a las acciones para la sostenibilidad y la calidad de vida.

Las cuotas de sostenibilidad tienen por finalidad la incentivación tanto en la Administración como en el tejido empresarial del ejercicio de prácticas encaminadas al desarrollo sostenible, obligando a destinar una parte de sus beneficios a este objetivo cuando queda comprometido por su actividad, esto es cuando éste no es cumplido. Expresamente se imposibilita su repercusión, ni directa ni indirectamente, sobre el precio final del servicio prestado o bien producido.

La fijación de la cuantía de las cuotas de sostenibilidad y de los umbrales a partir de los cuales se establece la obligación de compensación, así como la concreción de los obligados al pago, se establecen por Decreto del Consell o directamente por los Planes de Acción Territorial, teniendo como referente el sistema de indicadores previsto por la propia legislación valenciana.

El Reglamento, desarrolla en su artículo 62 el procedimiento que con carácter general se empleará para el pago de las cuotas de sostenibilidad si bien el precepto lo limita a los supuestos en que dicha repercusión corresponda a los Ayuntamientos, la

Generalitat y los organismos o entidades públicas. En estos casos el pago de las cuotas de sostenibilidad deberá satisfacerse en el plazo máximo de un mes desde la notificación o publicación del acto administrativo que autorice o apruebe de forma definitiva la acción que origina la obligación, tras su pago y en un plazo máximo de diez días desde el ingreso o traspaso presupuestario, debe ser remitido certificación acreditativa del mismo al Fondo de Equidad Territorial con expresión de la cantidad asignada y su identificación precisa y determinada.

La propia Ley 4/2004, de 30 de junio, distingue tres cuotas de sostenibilidad: cuotas de sostenibilidad derivadas de la gestión urbanística, cuotas de sostenibilidad derivadas de actuaciones en suelo no urbanizable y cuotas de sostenibilidad derivadas de la implantación de infraestructuras, dichas cuotas de sostenibilidad son desarrolladas posteriormente por el Reglamento que a su vez incorpora dos umbrales con sus respectivas cuotas en su Anexo.

- Cuotas de sostenibilidad derivadas de la gestión urbanística: Se posibilita que el planeamiento municipal pueda contener, por causa justificada y cuando sea compatible con los criterios de ordenación del territorio establecidos en la ley y en su propio planeamiento urbanístico, determinaciones cuya ejecución comporte la superación de los umbrales establecidos. En dicho caso, los municipios contribuirán a la sostenibilidad destinando anualmente y durante la vigencia de plan, la cuota que corresponda. Para el importe resultante de dicha cuota de sostenibilidad aportada por el municipio se prevé un doble destino: la mitad a programas o proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida del propio municipio, o a otros que le estén vinculados territorialmente y presenten índices menores a los umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes y la otra mitad, al Fondo de Equidad Territorial.

Afecta tanto a los planes generales e instrumentos de desarrollo como a cuantos modifiquen cualquier determinación que conlleve un incremento en uno o varios de los indicadores por encima del respectivo umbral establecido⁶⁹⁷.

⁶⁹⁷ En particular, señala el apartado 3 del artículo 63 del Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se prueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística:

- ...
- *Modificaciones de la clasificación de suelo que incrementen el consumo de este y consiguientemente el de otros recursos, en particular agua y energía, así como la emisión de nuevos contaminantes.*
- *Modificaciones de la zonificación que conlleven alguno de estos efectos:*

- Cuotas de sostenibilidad derivadas de actuaciones en suelo no urbanizable: Las actuaciones implantadas a través de planes especiales en suelo no urbanizable, se encuentran afectas a la cuota de sostenibilidad por el importe equivalente al coste de las dotaciones y obras de urbanización que hubieran resultado de su implantación sobre suelo clasificado como urbanizable.
- Cuotas de sostenibilidad derivadas de la implantación de infraestructuras: Quedan afectas a este tipo de cuota de sostenibilidad la ejecución de proyectos de cualquier infraestructura, excepto las agrarias cuando contribuyan a la sostenibilidad, que discurra o vuele sobre terrenos clasificados como no urbanizables con independencia de la naturaleza pública o privada de su promotor.

El Reglamento pormenoriza un conjunto de actuaciones que se encuentran incluidas a la vez que excluye otras. En particular, señala que se incluyen las infraestructuras viarias, ferroviarias, portuarias y cualesquiera otras relativas al transporte de mercancías o pasajeros; las energéticas de cualquier tipo, referidas tanto a la producción como al transporte y distribución; las hidráulicas, tanto de suministro como de evacuación y vertido; las de telecomunicación y cualquier otra de naturaleza análoga. Por contra, no se incluyen las infraestructuras de depuración y reutilización de aguas residuales, las de aprovechamiento de fuentes de energía renovables y las de defensa de poblaciones frente a riesgos naturales como las inundaciones.

Su cuantía será del 2% del coste total. A tal fin, se distingue entre la asignación a realizar por los particulares titulares o promotores de la infraestructura cuya asignación al Fondo de Equidad Territorial será una cuantía equivalente al 2% del presupuesto de adjudicación y sus posibles modificaciones y revisiones de precios, de forma tal que dicho porcentaje coincida con el montante de la ejecución de obra en su liquidación final, por su parte cuando la actuación sea ejecutada por una Administración Pública, ésta deberá en los presupuestos anuales en que incluyan la ejecución de la

-
- *Incremento del consumo de suelo por habitante en función de las nuevas densidades asignadas, salvo que venga determinado por el mejor cumplimiento de estándares de suelos dotacionales en suelos urbanos consolidados por la edificación.*
 - *Incremento del consumo de agua siempre que la modificación fuera posible por estar amparada por el informe al que se refiere el artículo 19 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.*
 - *Incremento del consumo energético, o de la emisión de sustancias contaminantes a la atmósfera, en función del nuevo régimen de usos asignado o el generado por los vehículos de transporte como consecuencia del tráfico que generen.*

infraestructura, incorporar el criterio de sostenibilidad a las mismas, destinando una cantidad equivalente, al menos al 2% del total asignado a tal fin, al Fondo de Equidad Territorial, sin que suponga incremento presupuestario.

Además, en su redacción original, el Reglamento incorporó⁶⁹⁸ dos umbrales con sus respectivas cuotas relacionadas con el consumo de suelo, con carácter transitorio hasta que fueran fijados los indicadores para la sostenibilidad relativos a dicho parámetro. Los umbrales indicados, son los siguientes:

- Umbral 1: Suelo ocupado por usos artificiales en el conjunto de la Comunitat Valenciana. Se entiende por indicador de suelo ocupado por usos artificiales el incremento del suelo realmente ocupado por tales usos en el ámbito de la Comunidad Valenciana para un período temporal de 10 años.

Son usos artificiales del suelo a los efectos de este indicador el tejido urbano continuo y discontinuo, las zonas industriales o comerciales, redes viarias, ferroviarias y terrenos asociados, zonas portuarias, aeropuertos, zonas de extracción minera, escombreras y vertederos, zonas en construcción o urbanización, zonas verdes urbanas, instalaciones deportivas y recreativas, construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales.

El umbral queda fijado en un 20% para el período 2000-2010 y la cuota en el 0,7% del presupuesto de la Generalitat, multiplicado por la relación existente entre el incremento real y el 20%. Para el caso de que se supere el umbral, la Generalitat deberá destinar la referida cantidad al Fondo de Equidad Territorial para acometer acciones para la sostenibilidad y la calidad de vida.

- Umbral 2: Incremento de consumo de suelo por crecimiento urbanístico municipal. Se entiende por Indicador del Incremento de Consumo de Suelo por Crecimiento Urbanístico, a la relación entre la superficie total de suelo clasificado como urbano, urbanizable o equipamiento en suelo no urbanizable por cualquier clase de plan urbanístico o bien, la que sea objeto de Declaración de Interés Comunitario o Plan Especial en suelo no urbanizable que resultaría tras la aprobación del respectivo instrumento en tramitación y la efectivamente urbanizada, edificada o transformada hasta un determinado momento de referencia, o con Plan Especial, Plan Parcial, Plan de Reforma Interior, Declaración de Interés Comunitario o cualquier otro

⁶⁹⁸ Incluidas originariamente en el Anexo I del Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, fue posteriormente derogado por la disposición derogatoria única.2.c) de la Ley 12/2010, 21 julio, de Medidas Urgentes para Agilizar el Ejercicio de Actividades Productivas y la Creación del Empleo.

instrumento de planeamiento regulado por la legislación urbanística que ultime el destino del suelo, aprobado o cuyo trámite haya superado la fase de exposición al público.

Aunque el Reglamento contiene la fórmula para la determinación del umbral, a grandes rasgos se puede indicar que queda fijada en el 20%, esto es cuando la aprobación del correspondiente instrumento de planeamiento suponga un incremento del suelo transformado superior a dicha cantidad. La cuota de sostenibilidad que le corresponde al citado umbral, expresada en euros, se calcula multiplicando el nuevo suelo ocupado expresado en m² por 6 euros.

2.1.1.3.2. Fondo para la Equidad Territorial.

El Fondo para la Equidad Territorial es definido como el instrumento de gestión territorial para la cohesión económica, social y territorial de la Comunidad Valenciana. Tiene naturaleza finalista y actúa bajo los principios de autonomía y suficiencia financiera, coordinación administrativa, transparencia, solidaridad y equidad. El Fondo para la Equidad Territorial financia las acciones directas para la sostenibilidad y para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Todas las administraciones, instituciones, entidades y personas físicas o jurídicas deberán cooperar para el buen funcionamiento del Fondo para la Equidad Territorial, en el marco de sus competencias y obligaciones.

En particular, los recursos que constituyen el llamado Fondo para la Equidad Territorial, son los siguientes:

- Los procedentes de la gestión territorial, a través de las Cuotas de Sostenibilidad.
- Los asignados por los presupuestos de la Generalitat.
- Fondos provenientes del Estado y de la Unión Europea que le sean asignados.
- Aportaciones de instituciones y particulares a los Programas y Proyectos de Sostenibilidad y Calidad de Vida.

Se regula igualmente la obligación legal de asignar recursos al Fondo para la Equidad Territorial mediante los Presupuestos de la Generalitat que se materializará anualmente en la Ley de Presupuestos para el correspondiente ejercicio, asignándose al Fondo una cantidad de su presupuesto total aprobado, para la financiación de los programas y proyectos de sostenibilidad y mejora de la calidad de vida. Además de lo anterior, en cualquier momento podrán comprometerse al Fondo para la Equidad Territorial otros recursos financieros.

Desde la perspectiva organizativa, el Fondo para la Equidad Territorial se encuentra adscrito al sector público de la Generalitat y rigen para el mismo las disposiciones del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991 y en especial el régimen de presupuesto único anual y unidad de caja consagrados en su artículo 3.

2.1.2. Experiencia en gestión territorial desde la planificación sectorial: Plan Eólico de la Comunidad Valenciana

En el contexto español son, por el momento, prácticamente inexistentes las experiencias en gestión territorial, no obstante es referencia obligada en el ámbito de la planificación sectorial la apuesta realizada por la Comunidad Valenciana en el marco de las energías eólicas que para la implantación en su comunidad creó un Fondo de Compensación que, nutrido por las empresas adjudicatarias de las instalaciones, distribuye de forma flexible e indexada al tiempo de amortización de los aerogeneradores, ayudas para el desarrollo rural entre los municipios que, aun teniendo recursos eólicos, no fueron beneficiados por la instalación de aerogeneradores en sus términos municipales.

2.1.2.1. Antecedentes

En el año 2001, la Comunidad Valenciana aprueba el denominado Plan Eólico⁶⁹⁹, instrumento que tiene la naturaleza de plan de acción territorial de carácter sectorial de conformidad con la normativa bajo cuya vigencia se aprueba, la Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana, y en el Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana.

2.1.2.2. Zonificación y distribución de parques eólicos

El objeto del Plan Eólico viene determinado por la instalación de un conjunto de parques eólicos en diferentes zonas calificadas como aptas para dicho fin de acuerdo con las propias normas sobre clasificación del territorio que realiza el Plan, que atendiendo a la aptitud para ser soporte de instalaciones eólicas. El instrumento hace una primera distinción en el que, incluyendo la totalidad del territorio de la Comunidad Valenciana, distingue entre dos tipos de espacios: aquellos en los que existe recurso eólico aprovechable y los espacios exteriores a éstos, que constituyen el resto del territorio de la Comunidad. A su vez, prevé tres situaciones diferenciadas sobre aquellos espacios en los que inicialmente existe recurso eólico aprovechable atendiendo a su

⁶⁹⁹ Acuerdo de 26 de julio de 2001, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana (DOCV núm. 4054 de 31/07/2001).

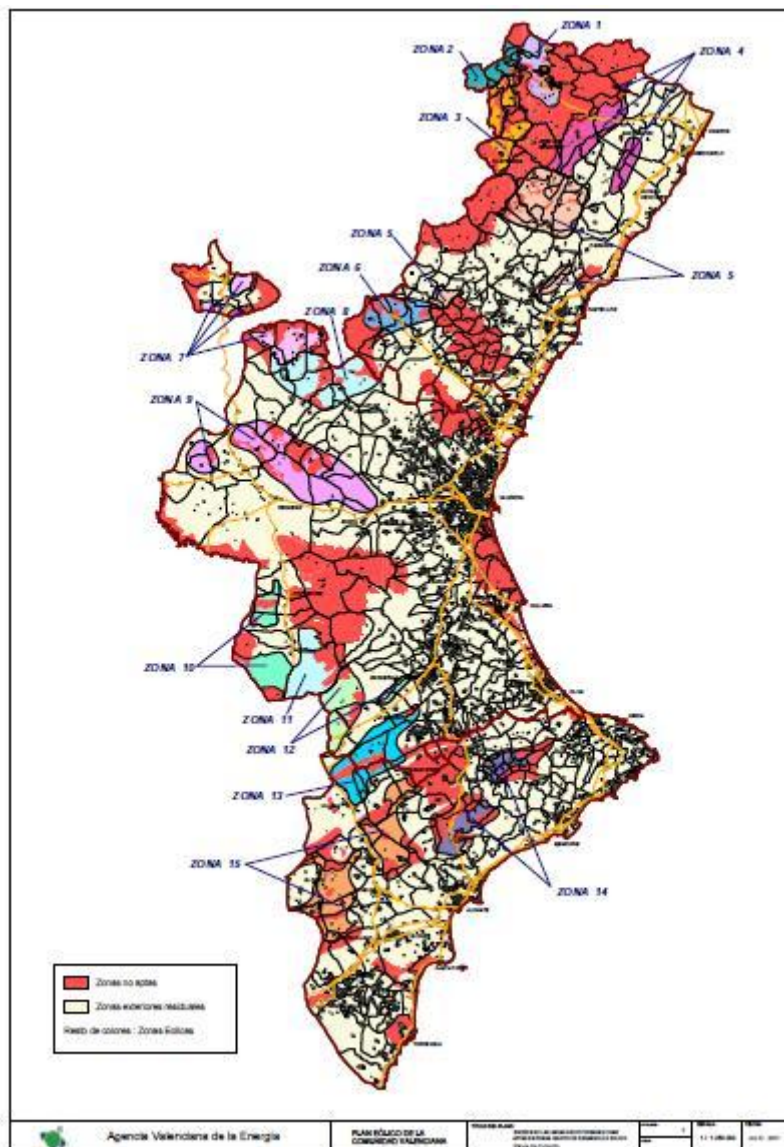
aptitud para acoger dicho uso para lo que se está al análisis ambiental que el propio Plan efectúa. Así distingue tres categorías de zonas:

- Zonas no aptas: son aquellas sobre las cuales el plan no permite la implantación de instalaciones de aprovechamiento eólico, por incurrir en alguno de los criterios de exclusión fijados por el propio Plan. Se representan en color rojo en los planos finales de aptitud que forman parte de la documentación gráfica del plan.
- Zonas aptas con cumplimiento de prescripciones: son aquellas que, sin presentar interferencia con ninguno de los criterios de exclusión señalados por el plan, incurrir en alguno de los criterios de observancia de prescripciones fijados por éste. Se trata de zonas sobre las que se considera compatible la implantación de instalaciones de aprovechamiento eólico, aunque a la escala de trabajo del documento se han observado valores ambientales más relevantes que en las meramente aptas. Se representan en color azul en los planos finales de aptitud que forman parte de la documentación gráfica del plan.
- Zonas aptas: son aquellas que no incurrir en ninguno de los criterios de exclusión, ni de observancia de prescripciones, fijados por el plan. La documentación que permita el desarrollo de instalaciones eólicas en dichas zonas deberá incluir los preceptivos estudios de impacto ambiental, acordes a la normativa vigente y al contenido específico que para ellos se determina en el plan. Se representan en color verde en los planos finales de aptitud que forman parte de la documentación gráfica del plan.

El Plan atendiendo a los presupuestos anteriores, realiza una división territorial para la explotación del recurso eólico que, coherente con sus propias estrategias de actuación y partiendo de la concepción del territorio en su conjunto integrado por las zonas aptas y aptas con cumplimiento de prescripciones, se divide a su vez en un total de quince zonas susceptibles de explotación⁷⁰⁰. Estas zonas se reparten por las tres provincias valencianas e integran un total de 67 parques eólicos.

División de las áreas seleccionadas como aptas en zonas objeto de desarrollo eólico. **Comunidad Valenciana.**

⁷⁰⁰ A cada una de las 15 zonas se le asigna la potencia de referencia y un número máximo de aerogeneradores. En su conjunto representan 1.695 mw y 2720 aerogeneradores.



Fuente: Agencia Valenciana de la Energía. Plan Eólico de la Comunidad Valenciana.

2.1.2.3. Mecanismo de equidistribución territorial previsto en el Plan Eólico de la Comunidad Valenciana.: Fondo de Compensación Territorial

Entre los objetivos del Plan Eólico de la Comunidad Valenciana, PECV, el instrumento señala aquellos de carácter socioeconómico y, concretamente, los referidos a la introducción de efectos de reequilibrio territorial a partir de la actuación en las zonas socioeconómicas más desfavorables de la comunidad, de tal manera que el espacio físico que sirve de soporte a los parques eólicos, reciba parte de los beneficios que su propio recurso genera.

Su concreción, la contiene el propio PECV en el capítulo 7 de la memoria, en el que se analizan las actuaciones de compensación derivadas de la implantación de instalaciones eólicas y se establece que la aplicación de los objetivos globales de compensación y equilibrio territorial propuestos por el Plan supondrá la ampliación de sus efectos, extendiendo los beneficios al conjunto territorial soporte de la actuación, incluyendo en consecuencia a aquellos municipios con recurso eólico cuyos emplazamientos fueron descartados por cuestiones técnicas o razones de protección medioambiental, así como aquellos otros municipios que igualmente sirvan de soporte a la actividad, por estar prevista la implantación de líneas eléctricas de evacuación de la energía generada por los parques eólicos.

Con posterioridad, dichas medidas de compensación fueron concretadas, y delimitadas en su ámbito de aplicación, duración, plazos y cuantías, en los diferentes planes energéticos presentados por los promotores en el correspondiente procedimiento de libre concurrencia para la adjudicación de zonas eólicas, cuyas bases se recogían en la Orden de 31 de julio de 2001, de la Consellería de Industria y Comercio⁷⁰¹, por la que se efectuó la convocatoria pública para el desarrollo y ejecución del Plan Eólico de la Comunitat Valenciana.

Inicialmente, es a la Agencia Valenciana de la Energía (AVEN), entidad de derecho público, sometida al derecho privado, creada por la Ley 8/2001, de 26 de noviembre, que tiene encomendado el desarrollo de las actuaciones en la política energética en el ámbito de la comunidad, a la que se le atribuye la competencia para las funciones propias de tramitación y gestión de ayudas e incentivos financieros para fines de conservación, ahorro, diversificación, desarrollo energético y energías renovables.

Formalmente la creación del Fondo de Compensación del PECV tiene lugar con la aprobación de la Ley 10/2006, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, dicha norma tras diferentes modificaciones⁷⁰² junto con la Orden de 4 de enero de 2007, de la Consellería de Infraestructuras y Transporte sobre la naturaleza y el régimen de distribución del

⁷⁰¹ DOCV núm. 4056 de 02/08/2001.

⁷⁰² Las principales modificaciones acaecidas en el artículo 48 de la Ley 10/2006, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, precepto que regula el Fondo de Compensación del PECV, han venido dadas por las siguientes:

- Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.
- Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.
- Ley 7/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.

Fondo de Compensación para el desarrollo de actuaciones en el marco del PECV, constituyen su cuerpo normativo de referencia.

Los principales caracteres del Fondo de Compensación del Plan Eólico de la Comunidad Valenciana, son las que se citan:

- **Objetivo**: La aplicación de las actuaciones globales de compensación y equilibrio territorial contempladas en el PECV. El Fondo se nutre de los ingresos de las empresas adjudicatarias como contribución a las estrategias de actuación del Plan.
- **Beneficiarios**: Está destinado a los municipios, mancomunidades de municipios y consorcios incluidos en el ámbito de afección de alguna de las 15 zonas aptas para albergar instalaciones eólicas relacionadas en él. El ingreso realizado por la empresa adjudicataria de una determinada zona va destinado a los ayuntamientos y mancomunidades de aquellos municipios incluidos en el ámbito de afección de dicha zona.
- **Gestión**: La gestión ordinaria del fondo la realiza el Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE).
- **Régimen de Convocatorias**: Con carácter anual se hacen públicas las convocatorias del Fondo de Compensación mediante Resolución del presidente del IVACE⁷⁰³.
- **Ingresos**: Anualmente, las empresas titulares de las instalaciones eólicas de cada zona realizarán el ingreso correspondiente a la potencia total instalada en la zona a 31 de diciembre del año anterior.

Dicho ingreso tiene lugar hasta el desmantelamiento de los parques eólicos y se calcula a razón de 2,5 €/ kW y año, cantidad que se actualiza de acuerdo con la última variación anual del precio medio aritmético del mercado diario publicado por el operador del mercado eléctrico y correspondiente al año natural anterior.

⁷⁰³ La última convocatoria efectuada se contiene en la Resolución de 17 de diciembre de 2015, del presidente del Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE), publicada en el DOCV núm. 7683 de 22/12/2015.

A modo de ejemplo, en la citada convocatoria han tenido acceso al Fondo los ayuntamientos y mancomunidades de los municipios incluidos en el ámbito de afección de nueve zonas eólicas, en concreto las zonas 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11 y 12 con un montante total de 3.133.096,48€. Información disponible http://www.ivace.es/index.php?option=com_content&view=article&id=5180:regimen-de-distribucion-del-fondo-de-compensacion-del-pecv-2&catid=323:plan-eolico&lang=es&Itemid=100456, Consultado 09/07/2016.

Se prevé la posibilidad de que las empresas titulares puedan anticipar las aportaciones capitalizando a 10 años hasta un 37% de las cantidades anuales a ingresar durante los mismos, quedando exentas del ingreso de la fracción capitalizada durante el periodo restante hasta el desmantelamiento efectivo de los parques eólicos. Las cantidades capitalizadas, en todo caso, serán objeto de actualización de acuerdo con la última variación anual del precio medio aritmético del mercado diario publicado por el operador del mercado eléctrico y correspondiente al año natural anterior al inicio de la citada capitalización, considerando dicha variación constante, aplicable durante el periodo capitalizado.

- **Distribución del Fondo:** El ingreso realizado por las empresas titulares de las instalaciones eólicas de una determinada zona irá destinado a aquellos municipios, mancomunidades de municipios y consorcios, de la Comunitat Valenciana, incluidos en el ámbito de afección de dicha zona, para la realización de las actuaciones que se relacionan en el siguiente apartado.

Las cantidades obrantes en la cuenta y no comprometidas durante un ejercicio, pasarán a engrosar el montante del Fondo para el ejercicio siguiente.

En concepto de gestión y certificación de proyectos, el Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial, percibirá, en el momento de ordenar el pago de las cantidades asignadas, el 10 % de dichas cantidades.

- **Actuaciones susceptibles de apoyo**⁷⁰⁴: El Fondo podrá ir destinado a actuaciones de inversión de los siguientes tipos y características:

⁷⁰⁴ De conformidad con la Resolución de 17 de diciembre de 2015, del presidente del Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE), por la que se convoca el **Fondo de Compensación previsto en el marco del Plan Eólico de la Comunitat Valenciana para el ejercicio 2015**, las concretas actuaciones apoyables dentro de cada uno de los apartados indicados, son:

- **Proyectos de mejora de infraestructuras rurales y servicios:**
 - o Mejora en caminos rurales de acceso a montes.
 - o Mejora de la red viaria rural de acceso a pedanías, caseríos, alquerías y edificaciones rurales aisladas.
 - o Instalación de puntos de alumbrado público en viales de acceso a pedanías, caseríos, alquerías y edificaciones rurales aisladas.
 - o Reforma de instalaciones de alumbrado exterior. Las nuevas instalaciones de alumbrado exterior y las reformas o renovadas deberán cumplir las prescripciones contenidas en el Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de eficiencia energética en instalaciones de alumbrado exterior y sus instrucciones técnicas complementarias, siempre que les sea de aplicación.

- Proyectos de mejora de infraestructuras rurales y de servicios.
- Proyectos de impulso de las energías renovables.
- Proyectos de mejora de las condiciones socioeconómicas.

Los costes elegibles que se considerarán en el cálculo a efectos de la distribución del fondo son los siguientes:

- Las inversiones en inmovilizado: coste de mano de obra externa, ejecución material, equipos e instalaciones, destinados en exclusiva a la ejecución material del proyecto, IVA incluido.
- Costes de proyecto y dirección de obra, si se trata de contrataciones externas, IVA incluido.
- Costes de mano de obra propia, siempre que se encuentre vinculada exclusivamente al proyecto presentado.

-
- Trabajos de electrificación rural encaminados a extender la red de energía eléctrica a alquerías, granjas, instalaciones o edificaciones rurales aisladas.
 - Trabajos de mejora de la red de energía eléctrica, como sustitución o ampliación de tendidos eléctricos aéreos o subterráneos, soportes, centros de transformación, elementos auxiliares de red, así como cualquier otro relacionado con la mejora de la red eléctrica.
 - Limpieza y mejora de vías pecuarias, desbroce, consolidación de afirmado, concreción de lindes, señalización, así como cualquier otro relacionado con el mantenimiento de vías pecuarias.
 - Cualquier otro que suponga la mejora de infraestructuras rurales y servicios.

- **Proyectos de impulso de las energías renovables:**

- Organización de campañas divulgativas, a través de trípticos, folletos u otros medios, sobre los beneficios ambientales y socioeconómicos de la implantación de instalaciones de aprovechamiento de energías renovables.
- Realización de charlas y ciclos de conferencias sobre las energías renovables.
- Organización de foros de debate y mesas redondas en centros sociales y culturales sobre las energías renovables y su papel en el futuro escenario energético.
- Organización de talleres o aulas prácticas relacionados con los dispositivos de aprovechamiento de energías renovables.
- Construcción de centros demostrativos destinados al estudio o difusión de las energías renovables.
- Promoción del conocimiento sobre energías renovables a través de concursos, premios, así como cualquier otro relacionado con la promoción en el ámbito de las energías renovables.
- Construcción y equipamiento de instalaciones de aprovechamiento de las energías renovables.
- Cualquier otro que tenga como fin el impulso de las energías renovables.

- **Proyectos de mejora de las condiciones socioeconómicas.**

- Proyectos que incidan en la mejora del entorno social y económico.

- Para proyectos de mejora de las condiciones socioeconómicas, en los casos en que se encuentre debidamente justificado, los costes de mano de obra propia no vinculada exclusivamente al proyecto presentado, en aquellas condiciones, porcentajes máximos, y por los solicitantes que establezca la orden de desarrollo de la Consellería competente en materia de energía.

La cantidad asignada a cada proyecto se determinará en función del presupuesto de inversión presentado por la entidad solicitante, no pudiendo superar el 100 % de dicho presupuesto.

- **Tipo de ayuda**: Las ayudas del Fondo de Compensación tienen la consideración de subvención a fondo perdido y se determinan en función del presupuesto de inversión presentado por la entidad solicitante, siendo el porcentaje máximo de ayuda el 100% sobre el coste elegible del proyecto.
- **Criterios de valoración**: Aunque será la correspondiente Resolución anual la que determine los concretos criterios de valoración aplicables, atendiendo a la última convocatoria del año 2015 los criterios empleados en la valoración de las actuaciones solicitadas se perfilan en:
 - Características del municipio: Se priorizan por este orden las siguientes actuaciones atendiendo a la situación del municipio:
 - Actuaciones propuestas por ayuntamientos o mancomunidades de municipios, cuyos municipios no alberguen parques eólicos pero soporten infraestructuras de evacuación de la energía eléctrica generada en los mismos.
 - Actuaciones propuestas por ayuntamientos o mancomunidades de municipios, cuyos municipios alberguen parques eólicos, en cuyo caso el orden de prioridad será inversamente proporcional al número de aerogeneradores soportados y directamente proporcional al grado de afección provocado por los mismos.
 - Actuaciones propuestas por ayuntamientos o mancomunidades de municipios, cuyos municipios no alberguen parques eólicos pero resulten afectados visualmente por los mismos desde algún punto de su casco urbano
 - Actuaciones propuestas por ayuntamientos o mancomunidades de municipios, cuyos municipios no alberguen parques eólicos pero soporten infraestructuras de obra nueva o ampliación de caminos de acceso a parques.

- Características e interés del proyecto desde el punto de vista social, medioambiental y económico: Se valoran con idéntica ponderación los siguientes aspectos:
 - Interés social. Se valora el interés del proyecto desde el punto de vista de dotación de servicios públicos de carácter social, sanitario, cultural, deportivo, educativo, urbanístico, viario y análogo.
 - Interés medioambiental. Se valora el interés del proyecto en cuanto a sus beneficios sobre el medioambiente desde el punto de vista del aprovechamiento energético de fuentes renovables, reducción de consumos energéticos, prevención de incendios forestales y análogos.
 - Interés económico. Se valora el interés del proyecto en cuanto a impulso y dinamización de la economía de la zona, creación de nuevas actividades económicas y capacidad de atracción de recursos.
- Distribución equilibrada temporal de los fondos entre los municipios. Se valora la prioridad en intensidad de ayuda con respecto a otros municipios, siendo la prioridad inversamente proporcional a la cuantía de las ayudas recibidas por el municipio en el marco de anteriores convocatorias del Fondo de Compensación.
- Previsión de financiación adicional de la actuación, incluyendo ayudas públicas o fondos propios. Se valora la aportación de fondos propios u otras fuentes de financiación adicional que aporte el propio municipio o mancomunidad solicitante.

2.1.2.4. Evolución y resultados del Fondo de Compensación Territorial del Plan Eólico de la Comunidad Valenciana desde su puesta en marcha

Al margen de las concretas y múltiples polémicas surgidas en torno al Plan Eólico de la Comunidad Valenciana, propias por otra parte de cualquier nueva política que se precie, responder a la oportunidad como mecanismo de redistribución y su eficacia, precisa previamente del análisis de los resultados obtenidos. En términos cuantitativos y con una perspectiva de casi una década, desde la aprobación del Fondo de Compensación Territorial por la Ley 10/2006, de 26 de diciembre, de la Generalitat, se han sucedido en el tiempo un total de nueve convocatorias de ayudas a los

municipios hasta el momento, los resultados atendiendo a las diferentes convocatorias anuales son en términos generales positivas y se observa un crecimiento.

Analizado el período comprendido desde el año 2007, año en que se convoca por primera vez el Fondo de Compensación con una cuantía total a redistribuir de 313.717,50 € que incluía solo tres zonas eólicas, zona 1, 2 y 3 del Plan Eólico⁷⁰⁵, hasta la última convocatoria del año 2015, con un montante de ayudas de 3.133.096,48 € que abarcan nueve de las quince zonas eólicas incluidas en el ámbito del Plan⁷⁰⁶, en términos económicos el Fondo de Compensación del PEV ha convocado ayudas por un total de 21.166.403,40€ repercutidas sobre los diferentes municipios incluidos en algunas de las zonas delimitadas por el PEV⁷⁰⁷.

2.1.3. El modelo de gestión territorial previsto en la Estrategia Territorial Valenciana

La Estrategia Territorial Valenciana, ETV, fomenta los diferentes mecanismos e instrumentos contemplados en la legislación valenciana en materia de urbanismo, territorio y paisaje en gestión territorial y parte de la necesidad de aplicar criterios supramunicipales para la distribución de recursos que garanticen el equilibrio territorial con dos objetivos principales: la calidad de vida y la competitividad del territorio.

De esta forma, junto a los instrumentos regulados en la legislación territorial, analizados pormenorizadamente en apartados precedentes, la ETV configura un

⁷⁰⁵ Resolución de 5 de marzo de 2007, del presidente de la Agencia Valenciana de la Energía (AVEN), por la que se convoca el fondo de compensación previsto en el marco del Plan Eólico de la Comunitat Valenciana para el ejercicio 2007 (DOCV núm. 5.479 de 28/03/2007).

⁷⁰⁶ Resolución de 17 de diciembre de 2015, del presidente del Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE), por la que se convoca el fondo de compensación previsto en el marco del Plan Eólico de la Comunitat Valenciana para el ejercicio 2015 (DOCV núm. 7.683 de 22/12/2015).

⁷⁰⁷ En líneas generales se observa un progresivo aumento de las ayudas convocadas anualmente, que coincide con la paulatina incorporación de las diferentes zonas. Las diferentes convocatorias, cuantías y ámbitos incluidos, se detallan a continuación:

- Año 2007	zonas 1,2,3	313.717,50€
- Año 2008	zonas 1, 2, 3, 6	482.441,93€.
- Año 2009	zonas 1, 2, 3, 6, 10, 11	1.769.856,50€.
- Año 2010	zonas 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11	2.454.775,30€.
- Año 2011	zonas 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11	2.853.537,30€.
- Año 2012	zonas 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 12	3.487.541,63€.
- Año 2013	zonas 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 12	3.307.630,79€.
- Año 2014	zonas 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 12	3.363.805,97€.
- Año 2015	zonas 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 12	3.133.096,48€.

conjunto de mecanismos que posibiliten su aplicación en el territorio tales como los ámbitos espaciales para la aplicación de la gestión territorial, la integración y eficacia de los propios instrumentos, la armonización y responsabilidad compartida entre las Administraciones responsables, las fuentes de financiación y fórmulas de compensación territorial. Junto a los anteriores, la ETV parte del diagnóstico realizado a través de un análisis DAFO para finalmente señalar un conjunto de metas y propuestas estratégicas.

Si bien la gestión territorial inspira en su conjunto buena parte de las medidas propuestas por la ETV, preciso es distinguir la propia estructura documental del instrumento y aquellos en los que se recogen las medidas y propuestas para la gestión territorial de la Ordenación del Territorio en esta Comunidad Autónoma. Además del Decreto 1/2011, de 13 de enero, por el que se aprueba la Estrategia Territorial Valenciana, este instrumento de planificación está integrado por dos documentos introductorios referidos a la visión estratégica de la Comunidad y la metodología y resultados de la participación pública; veinticinco documentos que se corresponden con los veinticinco objetivos de la ETV, que a su vez comprenden las metas y propuestas que los desarrollan recogidos en cuatro metas por cada uno de los objetivos señalados y un conjunto de propuestas para el desarrollo de la ETV; el Informe de Sostenibilidad Ambiental; la Memoria Ambiental; las Directrices de la ETV, integradas por un total de ciento veintisiete; un documento en el que se recopilan las estrategias y las oportunidades territoriales de cada una de las *áreas funcionales del territorio* definidas en la ETV; anexos⁷⁰⁸.

⁷⁰⁸ La Directriz 7 “Documentación” de la ETV pormenoriza su contenido documental. El contenido literal de la citada Directriz es el que se señala:

La Estrategia Territorial consta de los siguientes documentos con el contenido que se cita:

- a) Dos primeros documentos que incluyen la visión estratégica propuesta para la Comunitat Valenciana, así como la metodología y resultados de la participación pública.
- b) Veinticinco documentos, en correspondencia con los 25 objetivos establecidos por la Estrategia Territorial, los cuales comprenden las metas y propuestas que los desarrollan, la razón de 4 metas por objetivo y más de 1.500 propuestas concretas para el desarrollo y ejecución de la Estrategia Territorial.
Cada uno de los documentos citados se compone de una introducción, los resultados de los análisis e identificación de las potencialidades, las tendencias y retos de futuro, el diagnóstico estratégico DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades), la definición de metas e indicadores y las propuestas estratégicas.
- c) El Informe de Sostenibilidad Ambiental y toda la documentación que lo compone, elaborado de acuerdo con la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.
- d) La Memoria Ambiental acordada con el órgano competente en evaluación ambiental estratégica.
- e) Un documento que contiene las directrices de la Estrategia Territorial.

Sin perjuicio, como se indicaba, de la importancia dada a la gestión territorial en conjunto por la ETV, fundamentalmente los aspectos concretos se reflejan en la documentación referente a los objetivos, concretamente en el objetivo 12 titulado “*Gestión Territorial: aplicar de forma eficiente los instrumentos de equidad territorial*” en relación con otros de los documentos que integran los objetivos así como en diversas directrices de la ETV. Fundamentalmente a ellas se harán referencias en los siguientes apartados.

2.1.3.1. Principios y objetivos generales propuestos por la Estrategia Territorial Valenciana en gestión territorial

La Estrategia Territorial Valenciana, siguiendo el propio marco normativo sobre el que se desarrolla, propugna como objetivo de la planificación territorial los principios de desarrollo sostenible y calidad de vida junto a la cohesión económica, social y territorial, para lo que en su desarrollo a través de la propia gestión territorial, el principio de equidad territorial se alza como la meta hacia la que se orientan las diferentes propuestas.

La equidad territorial tal y como se postula en la ETV y tomando como referente la propia legislación valenciana parte de una contextualización supramunicipal del desarrollo municipal, lo que en síntesis viene a suponer la necesidad de adoptar una perspectiva supramunicipal a la hora de determinar la ordenación urbanística de cualquiera de los municipios. A partir de lo anterior, y para la real y efectiva aplicación del principio de equidad territorial se demanda que el planeamiento urbanístico y territorial aplique instrumentos y procedimientos que repartan equilibradamente la carga que supone la preservación de espacios libres de la edificación, que además responden a una demanda, y necesidad, de amplio alcance territorial.

En este sentido, la gestión territorial se define por la ETV como la política pública cuyo objeto es la ejecución de obras, la implantación de instalaciones y la prestación de servicios, referidos a cualquier campo de la acción pública como la recuperación medioambiental, paisajística o del patrimonio cultural, las infraestructuras, el transporte, la educación, la promoción social, la activación económica, la agricultura, la mejora del medio rural, o cualquier otra necesaria para la consecución de los objetivos de la Ordenación del Territorio, de fomento del desarrollo sostenible,

f) Un documento en el que se recopilan las estrategias y las oportunidades territoriales para cada una de las Áreas Funcionales del territorio definidas en la Estrategia Territorial.

g) Un documento que contiene los anexos (estadísticas, glosario y bibliografía). Entre los anexos estadísticos se incluye: Anexo 1: Áreas Urbanas Integradas; Anexo 2: Áreas funcionales; Anexo 3: Áreas de Mercado Local de Trabajo; Anexo 4: Ámbitos territoriales (cota 100, Franja Intermedia y Sistema Rural); y Anexo 5: Municipios del Sistema Rural.

garantizar la utilización racional del suelo, promover la cohesión social y garantizar la equidad interterritorial y la competitividad de la Comunidad.

La amplitud conceptual con que se designa a la gestión territorial que en lo esencial coincide con los principios que inspiran la propia Ordenación del Territorio, si bien referidos a la propia implementación de esta función pública y el carácter transversal por los propios ámbitos competenciales que incluye, ya adelantan la complejidad del objetivo perseguido.

2.1.3.2. Ámbitos espaciales para la instrumentación de la gestión territorial

La implantación en el territorio del sistema de gestión territorial propuesto por la ETV se materializan a través de los Programas para la Sostenibilidad y Calidad de Vida previstos en el marco normativo valenciano y en la propia ETV, y a los que con anterioridad se ha hecho referencia. En suma, son un mecanismo que engloba un conjunto muy amplio de objetivos todos ellos referidos a la equidad territorial, tales como la mejora de los tejidos urbanos, la calificación del paisaje o la satisfacción de objetivos de cohesión social como la vivienda protegida, cuya aplicación en el territorio y siguiendo los objetivos de la ETV referidos al establecimiento de una nueva relación de cooperación entre el mundo urbano y el mundo rural, precisa la definición de espacios o ámbitos espaciales que incluyan ambas realidades. Estos ámbitos delimitados por la ETV son las denominadas *áreas funcionales del territorio*, que vienen a representar los ámbitos subregionales definidos por la planificación territorial regional como prioritarios para su desarrollo pero con la singularidad de que no sólo se delimitan atendiendo a razones de localización sino que en su definición prima ante todo, la coexistencia de municipios con realidades sustancialmente diferentes, así se conjugan en un mismo ámbito municipios urbanos con fuertes desarrollos y municipios rurales donde prima la preservación de gran parte de su territorio unido a un escaso desarrollo.

La ETV realiza una doble clasificación de los ámbitos territoriales que la integran. Por un lado y en primer lugar, identifica lo que denomina “grandes ámbitos territoriales de la Comunitat Valenciana” que son grandes zonas geográficas de la Comunidad que sintetizan el conjunto de elementos urbanos, ambientales y paisajísticos que configuran el territorio. Dentro de esta primera categoría distingue tres ámbitos: la Plana Litoral, también denominado Cota 100, formado por los municipios que de manera aproximada se sitúan por debajo de esta altitud sobre el nivel del mar; el Sistema Rural, formado por municipios de interior con unos atributos especiales y el resto del territorio al que denomina la Franja Intermedia⁷⁰⁹. Junto a la anterior, las áreas

⁷⁰⁹ La Directriz 68 de la ETV se refiere a ellos al establecer “Los grandes ámbitos territoriales de la Comunitat Valenciana: Plana Litoral, Franja Intermedia y Sistema Rural”.

funcionales del territorio constituyen el segundo escalón de los ámbitos territoriales definidos en la ETV, también denominados por aquella como “ámbitos intermedios del territorio”.

Además, también se señala el interés como ámbitos de aplicación de los principios de gestión territorial de las unidades de paisaje, ámbitos estructurados a partir de cuencas visuales para la percepción del territorio determinadas por la diversidad morfológica y funcional. Las unidades de paisaje se trata, en general, de espacios supramunicipales que resultan apropiados para articular los procesos de equidad territorial tan presentes en la ETV, y su identificación forma parte de la definición del nuevo modelo territorial definido en el proceso de evaluación ambiental estrategia de la propia Estrategia.

2.1.3.2.1. Las áreas funcionales del territorio

Las “áreas funcionales del territorio” representan los ámbitos subregionales para la planificación territorial, así lo establece la propia Directriz 17 de la ETV al definirlos como los ámbitos de la planificación territorial para los que la Estrategia propone un conjunto de objetivos, principios directores y directrices que deben ser consideradas para sus planificaciones urbanísticas y territoriales en los términos que aquélla establece y atendiendo al principio de coordinación desde la escala regional. De igual manera, se enfatiza en la necesaria observancia de dicha ámbitos territoriales definidos en las políticas de equipamientos y servicios por parte de las administraciones sectoriales de la Generalitat.

Las áreas funcionales del territorio son definidos por la ETV como los ámbitos intermedios entre el espacio regional y el municipal, y el adecuado para la gestión y planificación territorial supramunicipal por su capacidad de articular el territorio de manera efectiva y delimitada de acuerdo con criterios que relejen la funcionalidad del territorio, tales como los desplazamientos obligados y no obligados, los procesos de expansión urbana, la optimización de las áreas de prestación de servicios supramunicipales y los corredores de transporte público. La ETV identifica un total de quince áreas funcionales en la Comunidad⁷¹⁰, en cuya delimitación⁷¹¹ se ha buscado

⁷¹⁰ Las áreas funcionales definidas en la ETV, son las siguientes:

- Área Funcional de Els Ports-Baix Maestrat.
- Área Funcional de Castellón.
- Área Funcional del Valle del Palancia.
- Área Funcional de Valencia.
- Área Funcional de Requena-Utiel.
- Área Funcional de La Ribera del Xúquer.
- Área Funcional de Xàtiva.
- Área Funcional de La Safor.

integrar una doble realidad: la presencia de núcleos con importantes perspectivas de crecimiento junto con otros cuya máxima ventaja comparativa es el mantenimiento de su carácter rural y de seguir prestando bienes y servicios fundamentales para el desarrollo urbanístico de aquellos. Se trata en suma, de ámbitos territoriales definidos por relaciones de complementariedad capaces de canalizar los procesos de compensación por los que la propia ETV aboga⁷¹².

2.1.3.2.2. Los ámbitos estratégicos del territorio

La ETV recoge otros ámbitos de menor escala adecuados para la materialización de sus objetivos y propuestas, se trata de los denominados como “ámbitos estratégicos del territorio”.

Junto a los ámbitos territoriales ya definidos y su propio sistema de ciudades, el tercer elemento de zonificación del territorio efectuado por la Estrategia Territorial, son los ámbitos estratégicos del territorio, definidos como aquellos cuyo desarrollo, regeneración o cualificación son prioritarios para el cumplimiento de sus previsiones. Estos ámbitos del territorio se caracterizan por acoger usos y actividades que generan un impacto ambiental, económico y social positivo, que va más allá de un solo municipio lo que en consecuencia va a precisar de la articulación de mecanismos de gestión territorial.

Precisamente por su función y atendiendo a la misma, la ETV realiza una doble clasificación de estos espacios: ámbitos estratégicos para la cualificación del tejido

-
- Área Funcional de La Vall d’Albaida.
 - Área Funcional de La Marina Alta.
 - Área Funcional de Alcoi.
 - Área Funcional de La Marina Baixa.
 - Área Funcional del Vinalopó.
 - Área Funcional de Alicante–Elx.
 - Área Funcional de La Vega Baja.

⁷¹¹ La delimitación propuesta por la ETV para las diferentes áreas funcionales del territorio puede ser ajustada en general por los instrumentos que desarrollan la Estrategia Territorial y, en particular, por los Planes de Acción Territorial, de conformidad con lo indicado en la Directriz 70 de la ETV “Modificación de las Áreas Funcionales del territorio”.

⁷¹² Junto a los dos ámbitos territoriales definidos, la ETV contempla el denominado “sistema de ciudades”, conformado por las áreas urbanas integradas (Directriz 71), el sistema nodal de referencia (Directriz 72), el sistema nodal de referencia de los sistemas urbanos metropolitanos (Directriz 73), el sistema nodal de referencia de ciudades medias (Directriz 74) y los nodos de apoyo al sistema rural (Directriz 75).

urbano y ámbitos estratégicos relacionados con la implantación de actividades económicas en el territorio⁷¹³.

⁷¹³ A partir de esta inicial clasificación se diferencian distintos tipos de ámbitos estratégicos atendiendo principalmente al concreto objetivo que persiguen. Siguiendo las previsiones de la propia ETV en sus Directrices 110, 111 y 112, se distingue:

- **Ámbitos estratégicos de cualificación urbana:**

- Las áreas de nueva centralidad, son aquellas que actual o potencialmente disponen de buena accesibilidad de escala supramunicipal y facilidad de integración con los tejidos urbanos preexistentes, siendo idóneas para albergar equipamientos de escala comarcal o regional, así como actividades residenciales y económicas generadoras de grandes flujos de transporte.
- Las áreas de oportunidad, son aquellas cuyo desarrollo está hipotecado por usos urbanos o infraestructuras obsoletas y de escasa viabilidad, pero que poseen una elevada renta de situación que le permiten ser soporte de actuaciones estratégicas para cualificar el territorio.
- Las áreas de intensificación de usos, son aquellas de uso residencial de baja densidad que, por su proximidad a tejidos urbanos compactos o por su transformación en primeras viviendas, permiten operaciones de incremento de densidad y/o dotaciones para mejorar su calidad urbana. También pueden ser incluidos en esta tipología a los ámbitos cercanos a puntos nodales de carga de transporte de viajeros.
- Las áreas de regeneración, son aquellas con diversas problemáticas sociales, tales como déficit de equipamientos y espacios públicos, viviendas de baja calidad, entre otras, que requieren de intervenciones urbanas con carácter integral para su restauración e integración con el resto de tejidos urbanos.
- Los bulevares metropolitanos y sus entornos, son aquellos ámbitos cuyo eje central corresponde a un viario que ha perdido su funcionalidad original, pero que posee una gran capacidad para articular tejidos urbanos o acoger elementos de centralidad urbana y sistemas de transporte colectivo.
- Las áreas de dinamización del medio rural, son aquellas con aptitud para acoger desarrollos urbanos selectivos de calidad, de elevada integración paisajística y compatibilidad con la Infraestructura Verde.

- **Ámbitos estratégicos para las actividades económicas en el territorio:**

- Los nodos de actividad económica, son aquellos ámbitos territoriales de superficie normalmente superior a las 150 hectáreas que combinan diversos usos industriales, logísticos, comerciales, parques científicos, incubadoras de empresas, parques de proveedores, equipamientos y centros de servicios públicos entre otros, contando con la posibilidad de estar dotados con sistemas intermodales de transporte.
- Los parques comarcales de innovación, son aquellos ámbitos territoriales de superficie normalmente inferior a 100 hectáreas, que pueden estar contenidos en los ámbitos anteriores, y pueden incluir los mismos usos que el ámbito anterior aunque con una orientación muy marcada hacia las actividades innovadoras y en su caso la compatibilidad con los tejidos residenciales.

Como denominador común, estos ámbitos estratégicos, que son localizados parcialmente por la ETV, ya que expresamente se posibilita la declaración de nuevos espacios que aun no estando previstos en el documento de planificación regional cumplan con sus principios y objetivos, pueden ser desarrollados como actuaciones de iniciativa pública o privada.

2.1.3.3. Administraciones responsables de la gestión territorial

La ETV parte de una premisa al analizar el marco interadministrativo de la gestión territorial: el carácter de responsabilidad compartida de la gestión territorial entre las administraciones regional y local, determinado por la propia legislación urbanística y territorial al atribuir la aprobación definitiva de los programas y acciones de gestión territorial a la administración autonómica. La ETV parte de que esta doble responsabilidad debe entenderse como un aliciente para el desarrollo de fórmulas innovadoras de gobernanza territorial entre las dos administraciones ya que los procesos de equidad condicionan que en la mayoría de ocasiones no coincidan el ámbito municipal de las actuaciones generadoras de recursos de compensación y el destino final de éstos. A partir de este contexto, se establece que los Planes Territoriales de las áreas funcionales del territorio son el marco adecuado para la definición de estos sistemas de gobiernos, cuyos caracteres esenciales se definen como sistemas flexibles y alejados de componentes de naturaleza política, capaces de armonizar el conjunto de intereses locales y supramunicipales dentro de su ámbito de planificación.

La ETV apuesta por la importancia del consenso y los acuerdos voluntarios frente a las restringidas estructuras administrativas tradicionales. La aparición de nuevos escenarios territoriales con nuevas escalas territoriales, redes de ciudades o ámbitos supramunicipales para los que no está previsto una estructura administrativa, requiere nuevas formas de gestión, que en el caso de la ETV, se trata de reorientar a través de nuevas fórmulas de gobierno flexibles, con menor contenido político-representativo y más orientadas hacia la cultura del consenso pero no solo entre las administraciones implicadas sino hacerlo extensivo y dar cabida a todos los agentes implicados en el territorio. En síntesis, la ETV trata de introducir la gobernanza territorial a la planificación territorial como elemento necesario para alcanzar la gestión territorial para

-
- Los polígonos industriales y terciarios en el medio rural, son aquellos ámbitos territoriales, implantados en el interior de la Comunidad Valenciana, cuya finalidad es la racionalización de las demandas supramunicipales de suelo para actividades económica en puntos del medio rural con elevada accesibilidad y compatibilidad con la protección de los valores ambientales del territorio.

Junto a esta doble categoría, la ETV recoge lo que viene a denominar como “otros ámbitos estratégicos” que incluye como ámbitos estratégicos a los suelos no urbanizables de la franja litoral de 500 metros desde a línea interior de la ribera del mar, los cuales se rigen por las Directrices sobre el litoral.

lo que señala como necesario recuperar la cultura del acuerdo en el ámbito de la cooperación y coordinación administrativa y junto a este, poner en marcha todos los mecanismos que aseguren la mayor participación ciudadana posible.

En este marco, cuestiones como la colaboración entre administraciones y la colaboración público-privada, es recogida expresamente se contempla en la Directriz 21 de la ETV que encomienda a ésta o a sus instrumentos de desarrollo la necesidad de establecer fórmulas de relación funcional y económica entre las diferentes administraciones afectadas y con la iniciativa privada, aplicando en la adopción de las decisiones una combinación armónica de las relaciones horizontales y verticales. En consonancia con lo anterior, la citada Directriz contempla un conjunto de medidas orientadas a tal fin, entre las que destaca:

- La Generalitat por un lado, impulsará la Estrategia Territorial o los instrumentos que la desarrollen, supervisándola desde su ámbito competencial y correspondiéndole la relación principal con la Administración General del Estado y con la Unión Europea, de conformidad con el marco normativo y por otro, hará valer la Estrategia Territorial a través de los instrumentos de participación, cooperación y coordinación con todas las administraciones públicas para que se tenga en cuenta en las decisiones, estrategias o directrices adoptadas por éstas.
- La necesidad de establecer reforzar mecanismos que intensifiquen las relaciones de la Comunidad Autónoma con la Administración General del Estado y de la Unión Europea. En este sentido, se señalan las conferencias sectoriales, los observatorios con participación de todas las administraciones públicas y otros foros, como mecanismos necesarios para alcanzar estos objetivos, sin perjuicio del replanteamiento o mejora de su funcionamiento actual. En particular y en referencia a los planes, programas y proyectos competencia de la Administración General del Estado a ejecutar en el ámbito de la comunidad, se indica la posibilidad de suscribir convenios de colaboración en lo que se concreten los aspectos que hayan de ser especificados de forma bilateral.
- A nivel autonómico, se indica la necesidad de fomentar foros de participación entre las administraciones públicas, tanto a escala autonómica como provincial y en las que las Diputaciones Provinciales deben liderar estos procesos de participación tanto entre las entidades locales como con las restantes instituciones públicas de su ámbito de actuación.
- Fomento de las asociaciones voluntarias de municipios o entidades mediante fórmulas como las mancomunidades y consorcios, lo que se encomienda a las Diputaciones Provinciales y la Generalitat.

2.1.3.4. Entidades gestoras de la planificación supramunicipal

En el marco de las Directrices, la ETV es más concreta, al regular expresamente en su Directriz 18 lo que denomina “*Entidades gestoras de la planificación supramunicipal*” y posibilitar que para la gestión de la planificación supramunicipal se constituyan bajo la fórmula jurídica de mancomunidades o consorcios, organismos para liderar, en los ámbitos supramunicipales que define la propia Estrategia, la formulación, elaboración, procesos de participación pública y gestión de los programas y proyectos que se desarrollen en dichos ámbitos.

La apuesta por estas figuras no es arbitraria sino que obedece precisamente al carácter flexible de las mismas y al hecho de tratarse de agrupaciones que ya están en marcha en el territorio para dar respuesta a diferentes competencias sectoriales de los municipios. En el caso de las mancomunidades, la ETV centra su atención en ellas justificado por el hecho de tratarse de las entidades supramunicipales con una dilatada e importante implantación y reconocimiento en el marco jurídico español, de las que contabiliza cerca de un millar en el conjunto nacional. Destaca su carácter flexible y su finalidad relacionada con la prestación de servicios en los municipios para conseguir las necesarias economías de escala. Junto a ellas, resalta la idoneidad de los consorcios al admitir en su formación entidades políticas de rango superior a la escala municipal y permitir la participación el sector privado, sumado a la diversidad de temáticas capaces de acoger.

A dichos entes gestores, agrupados mediante mancomunidades o consorcios, se les atribuye una función promotora de las iniciativas que se generen en los ámbitos supramunicipales, así como el liderazgo y la gestión de las interdependencias del conjunto de actores presentes en dicho territorio pero enfatizando en la necesidad de que no constituyan una estructura política ni desarrollen grandes aparatos burocráticos. A su vez, la ETV prevé que en estos entes gestores se integren de manera voluntaria todos los municipios del ámbito junto con una representación de la administración autonómica y otra de la Diputación Provinciales, las cuales prestaran asistencia técnica a estas entidades y que las decisiones adoptadas en su seno se realicen preferentemente por consenso sin perjuicio del establecimiento de fórmulas e instrumentos que propicien las decisiones por mayorías simples o cualificadas. También se les atribuye a estos entes la posibilidad de que desempeñen funciones de interlocutores con la administración autonómica y estatal en las cuestiones que afecten a sus respectivos ámbitos territoriales. En cualquier caso, la virtualidad y eficacia de estos entes gestores precisa un marco de colaboración interadministrativa y colaboración público-privada adecuado.

Por último, destacar que son precisamente estos modelos de entes gestores los que se trata de impulsar por considerarse los mecanismos más adecuados para el desarrollo de la gestión de los instrumentos de planificación territorial de ámbito

subregional, los planes de acción territorial, y en cuyo marco los Programas para la sostenibilidad y la calidad de vida se instituyen como los instrumentos más apropiados.

2.1.3.5. Mecanismos previstos por la Estrategia Territorial para la gestión territorial

La ETV en lo fundamental emplea como mecanismos para la gestión territorial los previstos en la legislación territorial, si bien desarrolla algunos de éstos, a la vez que los complementa con otros instrumentos más precisos atendiendo al ámbito cuya ejecución se plantea.

2.1.3.5.1. Programas y Proyectos para los ámbitos supramunicipales

Al margen de los Proyectos de Actuación Territorial, en cuanto instrumento de ordenación territorial previsto por la legislación valenciana para desarrollar en ámbitos territoriales de escala intermedia, coincidentes en su mayoría con los ámbitos denominados como áreas funcionales territoriales, la planificación y gestión supramunicipal del territorio en el marco de la propia ETV, la Directriz 19 establece un mecanismo concreto, que a su vez instrumenta áquellos, para la consecución de los objetivos establecidos en la Estrategia Territorial: los Programas y Proyectos para los ámbitos supramunicipales.

La citada Directriz posibilita que los entes supramunicipales correspondientes a las áreas funcionales u otros ámbitos supramunicipales definidos en la Estrategia Territorial, elaboren programas y proyectos coherentes y adecuados a las directrices y presupuestos referidos a su ámbito territorial.

Precisamente son los planes, programas y proyectos que se desarrollen en los ámbitos subregionales el instrumento más adecuado, conforme justifica la Directriz, para mantener el necesario equilibrio entre el medio rural y el urbano que busca la ETV para garantizar una adecuada y equilibrada gestión territorial al ser esta la premisa tenida en cuenta en la delimitación de las áreas funcionales previstas y procurar una discriminación positiva a favor de los municipios del medio rural en beneficio de la equidad territorial.

Por un lado, los programas se definen como el instrumento que contendrá el conjunto de medidas a realizar asignando a cada una de ellas objetivos concretos que se pretenden alcanzar e identificando para ello indicadores sobre su ejecución y eficacia en relación con los objetivos de la Estrategia Territorial. Asimismo, los programas deberán asignar responsabilidades a las administraciones públicas y al sector privado que participe en su ejecución bajo fórmulas de colaboración público-privadas. La

competencia para elaborar y tramitar los programas está encomendada a las propias entidades supramunicipales, mientras que su aprobación compete a la Generalitat.

Por su parte y para la ejecución de los programas, se prevé un segundo instrumento: los proyectos de ejecución. Éstos, en el marco de los programas, podrán ser realizados tanto por las administraciones públicas como directamente por la iniciativa privada o a través de modalidades mixtas. Compete su aprobación al ente gestor de la planificación supramunicipal.

Por último, y en lo que debe ser entendido el protagonismo de la administración municipal, se encomienda a éstas en primera instancia el control de la correcta ejecución de los programas, lo que en segunda instancia competirá a la Generalitat, asimismo se establece que por parte de la entidad supramunicipal que se constituya se realicen funciones de seguimiento y asesoramiento a los particulares y a las propias administraciones municipales. Al margen de las actuaciones supramunicipales que tengan lugar en el ámbito en el marco de los citados proyectos y programas, la Directriz establece que una parte de los fondos, sin precisar en qué porcentaje, asignados a las áreas funcionales del territorio se reservará para actuaciones de ámbito íntegramente municipal.

2.1.3.5.2. Proyectos Medioambientales Estratégicos

Junto a los anteriores, la ETV establece un segundo mecanismo que, al margen de los mecanismos previstos a nivel local para la obtención de suelo en los casos en que cuente con algún nivel de especial protección, parte de la necesidad de que este mecanismo tenga una visión más estratégica y más apropiada al proceso de equidad que se trata de implantar, para lo que se establecen los denominados como Proyectos Ambientales Estratégicos. Este mecanismo permite desarrollar ámbitos preferentes de gestión para la obtención de determinados terrenos de gran valor sin la necesidad de atender a la prioridad local, la ETV aboga por que debe ser un instrumento ampliamente utilizado para la cesión de aquellos espacios, en ámbitos de gestión que deberían ser el área funcional o la unidad de paisaje⁷¹⁴, que realmente son valiosos para los ciudadanos y para la comunidad científica, y deben ser elementos dinamizadores de los procesos de innovación del territorio.

Importante por su carácter innovador es señalar que, en la definición de estos espacios libres de interés para el uso y disfrute de la colectividad cobra un protagonismo esencial la participación pública. La ETV entiende que deben ser los propios

⁷¹⁴ La unidad de paisaje es definida en el artículo 8 d) de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana como “*como las áreas geográficas con una configuración estructural, funcional o perceptiva diferenciada, que han adquirido los caracteres que las definen a lo largo del tiempo, constituirán una referencia preferente en la zonificación del territorio propuesta en los planes territoriales y urbanísticos*”.

beneficiarios, entendiendo por tales los vecinos del entorno, los que a través de consultas públicas definan los espacios que a través de la ejecución de los Proyectos Medioambientales Estratégicos permitan la obtención para su uso público sostenible de espacios con gran valor ambiental, cultural, paisajístico o claves para la Infraestructura Verde.

2.1.3.5.3. Definición de los ámbitos de los Proyectos Ambientales Estratégicos y de los Programas para la Sostenibilidad y la Calidad de Vida

Con independencia de su posterior selección por parte de los procesos de consulta pública a los que ya se ha hecho referencia, la Estrategia Territorial y los instrumentos que la desarrollan, de forma recomendatoria, define relaciones concretas de acciones y proyectos a desarrollar mediante los mecanismos de gestión territorial, se trata en suma de un proceso que combina la opinión ciudadana con la de los responsables de la planificación territorial.

De esta forma, la ETV propone una tipología orientativa de espacios para aplicar Programas para la Sostenibilidad y la Calidad de Vida y, en particular, Proyectos Medioambientales Estratégicos a desarrollar mediante la aplicación de los mecanismos de gestión territorial:

- Los Parques Naturales enclavados en los entornos metropolitanos con una fuerte presión de usos urbanísticos en su entorno.
- Espacios con valores paisajísticos y culturales sobresalientes enclavados en ámbitos metropolitanos fuertemente urbanizados.
- Terrenos protegidos sometidos a riesgos naturales o que de su correcta gestión se pueda derivar una minoración del mismo al conjunto del territorio.
- Terrenos protegidos que cumplen un papel ambiental y territorial clave como conectores o elementos de filtro, y que eviten la fragmentación del territorio.
- Terrenos que dentro de la denominada Franja Intermedia del territorio, cumplen un papel clave en la conexión entre ecosistemas del litoral y del interior.
- Desde el punto de vista de los valores ambientales se debe dar prioridad a aquellos terrenos en el interior de espacios protegidos con valores científicos muy elevados y cuya gestión requiere la limitación de su uso público.
- Las restringas, o cordeles litorales, situados en el interior de espacios protegidos, que no son de dominio público marítimo-terrestre, deben priorizarse por su escasez y proximidad a los núcleos edificados.
- Los tramos litorales libres de edificación aunque no cuenten con una figura de protección medioambiental, por su carácter de recurso territorial estratégico.
- Los hitos territoriales que son grandes referentes del paisaje a escala de la Comunitat Valenciana.

- Los lugares de interés relacionados con las tradiciones locales o comarcales, con mucho arraigo en el territorio.
- En general aquellos terrenos cuyas funciones sean muy relevantes para el mantenimiento de la viabilidad de la Infraestructura Verde del territorio.

2.1.3.5.4. Gestión de los ámbitos territoriales estratégicos del territorio. Los Proyectos Territoriales Estratégicos

Para los ámbitos estratégicos del territorio que se desarrollen en el ámbito de la Comunidad Valenciana, cuyo desarrollo puede partir de la iniciativa pública o privada, se recogen, con carácter general, y en relación con su gestión un conjunto de particularidades como son la exención del cumplimiento de las limitaciones de crecimiento expresamente contempladas por la ETV, la incentivación a su desarrollo y propiamente la forma de gestión preferente indicada para su desarrollo. Reseñable sin duda es lo establecido por la Directriz 113 de la ETV, en la medida en que los criterios de limitación de crecimiento que el propio documento recoge⁷¹⁵, así como la distancia o integración en los tejidos urbanos existentes, no resultan de aplicación a los municipios incluidos en actuaciones públicas o privadas en ámbitos estratégicos previamente definidos siquiera sea de forma aproximada en la Estrategia Territorial o con posterioridad en el desarrollo de la misma. De igual manera, se incentiva el desarrollo de estas actuaciones indicando que, independientemente de su carácter de iniciativa pública o privada, pueden tener la condición de interés público y acogerse a los regímenes preferentes en cuanto a su tramitación, ventajas fiscales o exenciones de cargas urbanísticas de conformidad con las previsiones de la legislación vigente. Por último, desde la Estrategia Territorial se apuesta por la gestión por sistemas mancomunados o consorciados de estos ámbitos y en particular de los parques comarcales de innovación y los polígonos industriales y terciarios en el medio rural, incidiendo en que la ubicación de los mismos en un único municipio no supone ninguna ventaja para áquel respecto a la distribución de beneficios y cargas.

Atendiendo a la posibilidad expresamente prevista en la ETV de que a los ámbitos estratégicos del territorio expresamente en este instrumentos recogidos se sumen otros que aún no contemplados pueden obtener tal declaración por cumplir con los principios y criterios de la Estrategia Territorial, para estos casos particulares se regula la figura de los denominados Proyectos Territoriales Estratégicos.

⁷¹⁵ La ETV establece un conjunto de criterios que limitan los crecimientos y que diferencia atendiendo a una triple clasificación: criterios de crecimiento para el suelo residencial, criterios de crecimiento del suelo para actividades económicas y criterios de crecimiento en los municipios del sistema rural de la Comunidad.

La Directriz 114 señala que son *Proyectos Territoriales Estratégicos* aquellas actuaciones excepcionales de iniciativa pública o privada que, a pesar de no estar previstas en la Estrategia territorial, presentan un elevado interés para el desarrollo del territorio dentro del marco de los objetivos, principios directores y criterios de la Estrategia Territorial. Para su incorporación a los regímenes preferentes previstos con carácter general para la gestión de los ámbitos estratégicos del territorio, e iniciar su tramitación, deberán tener informe del municipio o municipios afectados, informe de compatibilidad con los objetivos de la Estrategia Territorial emitido por el departamento competente en Ordenación del Territorio, y Acuerdo del Consell. Incluso se prevé que se pueda crear un organismo de expertos a los efectos de dictaminar desde el punto de vista técnico y científico sobre la viabilidad y adecuación a las características del territorio de los Proyectos Territoriales.

Los requisitos a los que necesariamente deben atender los Proyectos Estratégicos del Territorio, son los siguientes:

- Una dimensión y requerimientos que justifiquen una localización al margen de las pautas establecidas por la planificación urbanística y territorial.
- Un impacto supramunicipal positivo y permanente desde el punto de vista económico, ambiental y social.
- Una compatibilidad con los objetivos, principios directores y criterios de la Estrategia Territorial especialmente por lo que respecta a la creación de empleo, generación de valor añadido y cualificación del territorio.
- La actuación deberá ser un modelo demostrativo de una óptima integración territorial, ambiental y paisajística en la Infraestructura Verde del Territorio.

Por último, destacar que aunque por su propia definición estos espacios no parecen estar justificados en la necesidad de albergar contenidos residenciales, se posibilita la presencia de viviendas en los ámbitos estratégicos aunque se indica por una parte su carácter excepcional y por otra para los casos en que se admitan como complemento o por razones de interés público, se limitará a un 25 por ciento del total del techo edificable.

De especial interés sin duda resulta esta flexibilidad y componente estratégico que muestra la ETV al posibilitar ámbitos estratégicos en los que llevar a cabo la ejecución de la propia planificación territorial sin que necesariamente estén previamente contenidos y delimitados por aquella pero a su vez definiendo el mecanismo llamado a desde el primer momento comprobar la idoneidad y adecuación al modelo perseguido por actuaciones que en un futuro se puedan proponer. Pero además, contiene un segundo aspecto de especial significancia ya que va a posibilitar que por parte de cualquiera de los agentes sin que necesariamente sean públicos, lo que sin duda fomenta

la participación pública, puedan plantearse proyectos que sirvan a la consecución del modelo previsto por la Estrategia y por otro que el tradicional debate y disputa intermunicipal por albergar espacios estratégicos, pierda su razón de ser, en la medida en que cualquier municipio puede a instancia propia apostar por dichas actuaciones públicas en su territorio.

2.1.3.6. Recursos y medios de financiación de la gestión territorial

Con carácter general, la Directriz 20 de la ETV “*Asignación de recursos para el desarrollo de las estrategias territoriales y consecución de los objetivos*” establece que los instrumentos de ordenación territorial deben propiciar la financiación económica de los proyectos desde una pluralidad de aportaciones: la Unión Europea, a través de los diferentes instrumentos de financiación que prevé para las regiones; los Ayuntamientos y Diputaciones, la Administración General del Estado y la Generalitat. Junto a los recursos públicos, también se prevé la posibilidad de que los particulares contribuyan a la financiación mediante acuerdos de colaboración público-privado. De manera algo más precisa, se encomienda al Consell de la Generalitat a la habilitación de recursos presupuestarios para el desarrollo de las estrategias territoriales y la consecución de los objetivos previstos en la misma, los cuales serán gestionados por la Administración autonómica que distribuirá los fondos con cargo a las líneas presupuestarias asignadas a las diferentes administraciones actuantes en los ámbitos supramunicipales definidos.

También se señala la posibilidad de establecer horquillas porcentuales referentes a los importes que se destinarán a la consecución de los objetivos o bloques de objetivos de la Estrategia Territorial así como la necesidad de que en la definición de objetivos del fondo se tenga en cuenta la situación social y económica relativa de las distintas áreas funcionales del territorio.

De manera más precisa, el Objetivo 12 “*Gestión territorial*” trata de definir las fuentes de financiación para alcanzar los objetivos de la gestión territorial. Este Objetivo 12, comienza indicando la relevancia de los fondos de compensación como instrumentos definidos por la propia legislación para mejorar la cohesión territorial y fomentar la necesaria compensación que el mundo urbano debe aportar al mundo rural, estos fondos se nutren de diferentes fuentes: aportaciones procedentes de la gestión urbanística y territorial, la ejecución de obras e infraestructuras o de la implantación de determinadas instalaciones, especialmente energéticas, que además contribuyen al impulso del desarrollo rural.

Este objetivo enfatiza especialmente la importancia de la equidad entre los territorios como objetivo de la gestión territorial y la relevancia de que para su consecución sea la propia gestión territorial la que debe contar con fuentes de financiación específica. Sin embargo, no se apunta hacia recursos propios o novedosos

creados ex novo para la gestión territorial sino que la tendencia mostrada es llevar los mecanismos de la gestión urbanística a la gestión territorial, así cuando el citado Objetivo 12 de la ETV habla de fuentes de financiación específicas de la gestión territorial, señala expresamente que se trata de las cargas y deberes que han de satisfacer los agentes que ejecutan las actuaciones urbanísticas, cuyo cumplimiento han de realizar por regla general con sus medios propios, sin excluir la posibilidad de que se cumpla con ellos a través de la administración urbanística, que puede asumir la ejecución de las actuaciones con cargo a los agentes que ejecuta las actuaciones urbanísticas.

En suma, el reto que se propone la ETV partiendo de la idea de que la ciudad, y en concreto el desarrollo urbanístico de ésta, debe contribuir a la mejora del mundo rural y a la cualificación de los activos ambientales, paisajísticos y culturales, es establecer un conjunto de compensaciones entre ambos territorios extendiendo a la escala supralocal los mecanismos implantados en la escala local para la equidistribución de beneficios y cargas en el ámbito de la gestión urbanística. Aunque señala diversas fórmulas de nutrición de las que en principio puede nutrirse los fondos de compensación territorial indicando que éstas pueden ser en especie, monetarias, aprovechamientos urbanísticos, financiación vía fondos europeos o vía presupuestos, la ETV se propone como reto la extensión del modelo de cargas urbanísticas y territoriales implantadas en el ámbito de la gestión urbanística desde la escala local a la escala territorial.

Por último, indicar la relevancia que la participación de la iniciativa privada tiene en el conjunto de la ETV pero no sólo desde la perspectiva de la toma de decisiones, definición del modelo territorial y en la elaboración y aprobación de los instrumentos territoriales, la ETV trata de dar un paso más y fomenta la participación privada en la ejecución y seguimiento de los instrumentos de ordenación territorial. De esta forma, la Directriz 23 de la ETV “*Participación de la iniciativa privada en la ejecución de los instrumentos de ordenación territorial*” aboga para que la actividad de las empresas y los propios particulares contribuya de manera determinante en la consecución de los objetivos de la Estrategia Territorial, proponiendo como fórmula específica de colaboración público-privada a fomentar la relativa a la construcción y gestión de infraestructuras y equipamientos.

2.1.3.7. La Compensación territorial en la gestión territorial

Uno de los principales objetivos a los que debe dar respuesta la gestión territorial y que persigue la propia Ordenación del Territorio, que además, constituye una de las grandes asignaturas pendientes de esta función pública, es la necesidad de equilibrar el territorio, compensar las desigualdades que por diversos motivos éste presenta.

La ETV en consonancia con el marco legislativo autonómico apuesta por la gestión territorial como mecanismo para mejorar la cohesión territorial y fomentar la compensación entre lo urbano y lo rural, entre el campo y la ciudad. La ETV fomenta la

necesidad de aplicar criterios supramunicipales con capacidad para distribuir los recursos necesarios que garanticen el equilibrio territorial y lo hace desde dos premisas: la calidad de vida y la competitividad del territorio.

Cuestiones como el principio de equidad y la cohesión económica, social y territorial se instituyen en pilares fundamentales de la Estrategia Territorial, aspectos que por su carácter innovador y pionero en el marco en que se desenvuelve la Ordenación del Territorio en España son objeto del presente análisis. Y en esta búsqueda del equilibrio supralocal, la gestión territorial se alza como un mecanismo al servicio de aquella más que como una finalidad en sí misma de la Ordenación del Territorio.

Al planeamiento territorial y urbanístico se le encomienda entre otras, la función de aplicar instrumentos y procedimientos con capacidad de repartir equilibradamente la carga que supone la preservación de espacios libres de la edificación, lo que se entiende no sólo como una demanda sino a la vez como una necesidad, cuyo alcance supere los límites territoriales fijados a priori como el municipal e incluso el regional. La preservación de estos espacios libres de edificación prestan a su vez un servicio que debe ser entendido y así lo postula la ETV, de alcance supramunicipal y regional, para el uso y disfrute de la población y para la cualificación del territorio desde el punto de vista de su competitividad con el fin de atraer actividades y profesionales de alta cualificación, y requiere la puesta en marcha de mecanismos de compensación territorial. Se trata, en suma, de que la preservación de esos grandes espacios preservados no recaiga sobre los ciudadanos afectados por la adscripción de estos territorios con dicho fin, pero debe entenderse que debe ir mucho más allá y como ya se indicaba en la introducción del presente capítulo esta perspectiva debe hacerse no solo desde los propietarios afectados sino desde los propios municipios y los desequilibrios que en principio dichas adscripciones pueden generar entre unos y otros. Como punto de partida, la ETV en su objetivo 12 dedicado a la gestión territorial y partiendo de dicha circunstancia señala que la compensación tiene que venir de forma preferente de la atribución de techo edificable en otro lugar del territorio más apto para este fin, en contrapartida al suelo que ceden al dominio público, lo que en síntesis representa y así se señala expresamente extender una práctica plenamente asumida en el ámbito de la gestión urbanística al conjunto del territorio para aplicar plenamente el principio de equidad entre los distintos territorios de la comunidad, superando con ello la visión localista que hasta ahora ha prevalecido.

La necesidad de compensación territorial impregna todo el proceso, desde la propia delimitación de las áreas funcionales del territorio que en su definición parten de una premisa: conjugar dos realidades, el mundo rural y el urbano, la coexistencia en un ámbito territorial de núcleos con importantes perspectivas de crecimiento junto con otros cuya máxima ventaja comparativa es el mantenimiento de su carácter rural y de

seguir prestando bienes y servicios fundamentales para el desarrollo urbanístico de aquellos. Por tanto, estos ámbitos territoriales llamados en un primer momento a desarrollar la ETV, son ámbitos definidos por relaciones de complementariedad entendidos como los más idóneos para llevar a cabo procesos de compensación que a través de los diferentes programas sean capaces de consolidar el partenariado urbano-rural.

La propia ETV se convierte en referencia obligada para la gestión territorial y en particular para el logro de la cohesión y equilibrio territorial al establecer con sus recomendaciones de crecimiento para cada municipio, con sus indicadores sobre el consumo de recursos, con el diseño de la estructura del territorio, en el gran elemento de referencia capaz de orientar a cualquiera de los municipios acerca de su modelo territorial y el papel que debe jugar en la consecución de un territorio en su conjunto eficiente y competitivo. También es la ETV a la que se le atribuye el deber de definir los criterios sobre qué tipo de acciones y proyectos son los más adecuados para la consecución de los objetivos que la misma plantea, y en particular para la necesaria compensación de los servicios que presta el medio rural, introduciendo un elemento fundamental e innovador como es que sea la participación pública la que defina finalmente los más adecuados para la función supramunicipal de vertebración del territorio que se persigue. Así la implantación de proyectos de escala supramunicipal se pretende que generen un impacto positivo sobre su entorno territorial y coadyuve a la consecución de un mayor equilibrio territorial. En este sentido, es fundamental la función de la ETV en el impulso de planes, programas, proyectos y procedimientos para mejorar el equilibrio territorial con el reconocimiento de la necesidad de una cierta discriminación positiva hacia los municipios del sistema rural para igualar las condiciones de vida a las existentes en las áreas urbanas y aprovechar al máximo las oportunidades que pueden sobrevenir en esta parte del territorio.

De hecho, el denominado como principio de discriminación positiva para los municipios rurales se repite con frecuencia y se conceptualiza como una de las propuestas estratégicas de la propia gestión territorial y en coherencia con ella se señala que las políticas de equilibrio territorial y los instrumentos de equidad asociados, deben favorecer el desarrollo y las condiciones de vida de las comarcas interiores de la comunidad como garantía de un crecimiento armónico y global del conjunto del territorio. Para reforzar estas políticas, desde la propia ETV se propone un conjunto de acciones tendentes a reforzarlas, entre otras, mediante la definición de entornos aptos para la implantación ordenada de actividades residenciales y de actividades económicas. En este sentido, los instrumentos territoriales para estos municipios son las llamadas “áreas de dinamización del mundo rural” y los “polígonos industriales de gestión mancomunada”.

Junto a las anteriores, la ETV establece mecanismos concretos con capacidad para generar riqueza con la que nutrir el Fondo de Compensación Territorial que se alza

como el mecanismo de reequilibrio de la gestión territorial previsto por la propia legislación valenciana, entre los cuales señala las implantaciones territoriales, especialmente las que producen externalidades sobre el territorio, de forma que éstas conlleven aportaciones de fondos o retribuciones en especie que sirvan para fomentar el desarrollo rural de manera similar a como se viene desarrollando en esta Comunidad Autónoma en el marco del Plan Eólico Valenciano. Se persigue que las futuras instalaciones con impacto territorial que supere los límites de un municipio deben desarrollar ámbitos de compensación territorial más allá del municipio donde se concreten dichas instalaciones.

La Ordenación del Territorio en su fase de gestión territorial debe poner en marcha mecanismos capaces de compensar y equilibrar el territorio, lo que necesariamente debe ser recogido en la fase de planificación territorial, que mitiguen la concepción de desigualdad tradicionalmente imperantes en las relaciones entre los ámbitos llamados a acoger desarrollos y aquellos preservados del mismo y den paso a una nueva concepción en la que impere el entendimiento de que son realidades territoriales complementarias y con capacidad de generar sinergias mutuas que las hace indisolubles y necesarias de manera que deben desarrollarse de forma compatible, compensándose el potencial, oportunidad y aporte que la preservación de espacios conlleva sobre ámbitos territoriales en ocasiones contiguos que por sus condiciones territoriales resultan más adecuados para acoger los también necesarios desarrollos.

Interesante en este aspecto es la apuesta que hace la ETV para el logro del reequilibrio territorial ya que junto a los mecanismos propios de equidistribución de la riqueza que por las implantaciones a través del Fondo de Equidistribución y la previsión de su reparto sobre los municipios del ámbito en el que se desarrolle con independencia de su concreta localización, conjuga medidas que, atendiendo al principio de discriminación positiva a favor de los municipios rurales, van dirigidas en exclusiva a reforzar estos ámbitos o municipios más “débiles” a priori por su necesidad de ser preservados. La conjugación de todos estos mecanismos constituye un soporte sólido para el logro del principio de equidistribución reforzado además en la idea que se repite en el documento, de la importancia y necesidad que tienen para los ámbitos urbanos y desarrollados desde una perspectiva que trata de romper con la clásica visión de municipios débiles para devenir en municipios o ámbitos que se alzan como una nueva oportunidad u cuya presencia es necesaria y refuerza la capacidad de desarrollo de los ámbitos urbanos.

2.1.3.7.1. Propuestas estratégicas y metas previstos por la Estrategia Territorial para el sistema rural como mecanismos tendentes a mitigar los desequilibrios territoriales

El logro de la cohesión territorial pasa necesariamente por el establecimiento de mecanismos concretos orientados a los ámbitos del territorio que inicialmente pueden resultar más vulnerables y con mayor tendencia a sufrir los desequilibrios territoriales. En consonancia con lo anterior, la ETV analiza desde diferentes puntos de vista el sistema rural de su comunidad y establece un conjunto de propuestas estrategias y metas para estos ámbitos. Por su relevancia e interés para la gestión territorial se destacan algunas de las que pueden resultar más significativas:

- Establecimiento de nodos de referencia al sistema rural:

Partiendo de la definición del sistema rural de la Comunidad Valenciana a través de una metodología en la que se analizan cuatro dimensiones (económica, demográfica, accesibilidad y cohesión social a través de las dotaciones de equipamientos), se concluye que el sistema rural de la comunidad queda integrado por un total de 143 municipios con una población de 73.940 habitantes y una superficie de 7.308 km², que representa el 31,6% del total del territorio de la Comunidad Valenciana. A partir de los datos anteriores y atendiendo a cuestiones de localización, los municipios pertenecientes al sistema rural se redistribuyen entre las diferentes áreas funcionales territoriales que establece la propia Estrategia Territorial⁷¹⁶.

Sobre las premisas anteriores, la ETV propone un total de 22 núcleos de apoyo al sistema rural en los que se prevé desarrollar estrategias diferenciales de crecimiento que permitan reforzar su polaridad territorial y alcanzar masas críticas suficientes para localizar y rentabilizar equipamientos de ámbito supramunicipal que brinden un servicio eficiente a los municipios que constituyen el sistema rural. Estos mismos núcleos se integran en la red de nodos de acceso a los espacios naturales de interior, ejerciendo una función clave como centros de dinamización turística del mundo rural.

- Propuesta de equipamientos de cohesión social en el sistema rural:

Otra de las funciones que se le asignan a los nodos de referencia del sistema rural es acoger el conjunto de equipamientos y servicios que doten de un nivel de prestaciones adecuadas al sistema rural al que sirven de cobertura.

⁷¹⁶ Es preciso indicar por su relevancia los datos que incorpora la ETV tomando como fuente los datos reflejados en el Padrón de 2009 del Instituto Nacional de Estadística, que reflejan la escasa ruralidad (población residente en municipios rurales) presente en la Comunidad Valenciana que se sitúa entre las más bajas de España, con un 11,2% de su población solo superado por comunidades como Madrid con un 3,4%, País Vasco con un 8,3% o Cataluña en la que representa el 11% de su población. En el sentido opuesto, Extremadura con un 88,2 y; Castilla-La Mancha con un 72,9% de población rural, mientras que en otras comunidades como Andalucía con un 32,1% o Galicia, 34% sin llegar a ser mayoritaria, la población rural tiene una fuerte presencia en sus territorios.

Se propone un conjunto de equipamientos que con esta localización preferente se gestionen a través de fórmulas de servicios mancomunados o consorciados.

- Ámbitos estratégicos del mundo rural:

La ETV propone dos ámbitos estratégicos para el mundo rural: las áreas de dinamización del mundo rural y los polígonos industriales del mundo rural.

Las “áreas de dinamización del mundo rural”, son ámbitos orientados a acoger usos residenciales, sin exclusión de otros que permitan configurar modelos urbanísticos compactos. La ETV las define como espacios aptos para albergar crecimientos urbanos selectivos, compatibles con la Infraestructura Verde del territorio e integrados en el paisaje.

Por su parte, los “polígonos industriales del mundo rural”, se configuran como espacios destinados a acoger actividades económicas por resultar ámbitos idóneos para implantar espacios para la actividad económica industrial y terciaria en el interior de la comunidad. Se prevé un sistema de gestión mancomunado o consorciado en el que se integren de manera voluntaria los municipios que así lo deseen.

- II Plan de Revitalización de las Comarcas Rurales de la Comunitat Valenciana:

Otra de las propuestas previstas en la Estrategia Territorial en relación con el sistema rural, es la revisión del I Plan de Revitalización de las Comarcas Rurales de la Comunidad Valenciana⁷¹⁷, cuyas premisas de partida son incorporar una visión más multifuncional y dinamizadora de los procesos territoriales, aplicar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial y reforzar su visión estratégica. Las características básicas con que se define este Plan, son:

- Desarrollo de políticas flexibles que permitan la adaptación a diversos escenarios.
- Las acciones tienen que ser proactivas y adecuadas a las diferentes necesidades del Sistema Rural.
- El Plan deberá trabajar con horizontes a más largo plazo, para dar continuidad a las políticas y reforzar la confianza del tejido social del mundo rural.
- Las acciones tienen que contar con un amplio respaldo, tanto desde el punto de vista político como social.

⁷¹⁷ El I Plan de Revitalización de las Comarcas Rurales de la Comunitat Valenciana fue elaborado para el período 2004-2011 y su finalidad era la búsqueda de la promoción y el desarrollo de las zonas rurales más desfavorecidas del interior de la Comunidad Valenciana, así como el logro de un crecimiento más equilibrado espacialmente y en suma la cohesión territorial de dichos ámbitos, haciendo realidad los principios de solidaridad y de equidad territorial previstos en la Estrategia Territorial Europea.

- Las políticas tienen que ser complementarias y no enfrentadas, por lo que la coordinación y cooperación entre administraciones tiene que ser un requisito indispensable.
- Se debe introducir una cierta prioridad territorial en función de la realidad de estas áreas. Como regla general, las zonas más alejadas del mundo urbano son las que están más necesitadas.
- Las políticas de desarrollo rural deben favorecer las apuestas innovadoras basadas en los argumentos y recursos endógenos del territorio que permitan, de una manera sostenible, el aumento de la competitividad.
- Las políticas sobre el Sistema Rural tienen que introducir instrumentos eficaces que valoricen los bienes públicos existentes en dicho medio.
- El Plan deberá contener un cuerpo de indicadores que permita su revisión y retroalimentación.
- Los Planes de Acción Territorial de naturaleza paisajística del Sistema Rural:

Los Planes de Acción Territorial de paisaje asociados al medio rural tienen como objetivo tanto proteger, ordenar y gestionar el paisaje, conforme a lo establecido por el Convenio Europeo del Paisaje, como integrar la variable paisajística en las políticas rurales, de forma que el paisaje entendido como activo permita mejorar y ayude en la búsqueda de la cohesión social y la competitividad de este Sistema Rural basada en sus recursos propios.

Estos Planes de Acción Territorial fomentan la complementariedad entre el medio rural y el urbano y persiguen, a través de la mejora de los recursos paisajísticos, acrecentar la calidad de vida, promover el desarrollo sostenible y afianzar el sentido de pertenencia de sus habitantes, por ello se trata de implicar desde el principio a sus habitantes tanto en la toma de decisiones como en la definición de objetivos y estrategias.

Las actuaciones que se proponen para materializar los objetivos de estos planes, como son la protección de los recursos naturales, culturales y paisajísticos, el desarrollo de una infraestructura verde, la integración paisajística de los asentamientos urbanos e infraestructuras, los programas de uso público y recreativo etc., sitúan al paisaje entre los activos claves en el desarrollo y prosperidad económica, generando asimismo el escenario más favorable para que se produzcan sinergias entre el paisaje y las actividades productivas que lo configuran y sustentan, como es el caso de la agricultura, el turismo y la transformación de productos locales.

- Ley para el Desarrollo Sostenible del Mundo Rural:

La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural⁷¹⁸ incorpora al ordenamiento jurídico español, un conjunto de medidas tendentes a favorecer el desarrollo sostenible del mundo rural, desde una óptica territorial y una acción pública coordinada para alcanzar sus objetivos. Las medidas propuestas tienen naturaleza económica, social y ambiental y van desde la diversificación económica y la mejora de las infraestructuras y equipamientos públicos a la prestación de servicios sociales y el logro de la calidad ambiental y paisajística en el mundo rural.

La propia Ley 45/2007, establece un Programa de Desarrollo Rural Sostenible para determinados ámbitos calificados como pertenecientes al mundo rural, aprobándose un plan para cada ámbito que recoja las actuaciones de las distintas administraciones para cada zona. También, se establece el Consejo para el Medio Rural como órgano máximo de gobierno para el desarrollo de la ley.

La aplicación de esta ley en el ámbito de la Comunidad Valenciana, se desarrolla mediante el Decreto 178/2010 que crea y regula la Comisión de Coordinación Interdepartamental y el Centro Directivo de Coordinación Operativa del Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunitat Valenciana. El primero, con el fin de coordinar la acción de los distintos departamentos del Consell en el medio rural y el segundo, para definir estrategias de desarrollo, coordinar la elaboración de los planes de zona, diseñar e impulsar los procesos de participación, entre otras funciones.

El territorio para la aplicación de los Programas de Desarrollo, tal y como viene definido en la propia Ley 45/2007 y en el Decreto 178/2010, está integrado por 362 municipios que se reparten en 15 zonas caracterizadas según su grado de ruralidad. Los tipos de áreas rurales previstos son:

- *Zonas rurales a revitalizar*: aquellas con escasa densidad de población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial.
- *Zonas rurales intermedias*: aquellas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos.
- *Zonas rurales periurbanas*: aquellas de población creciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas.
- El Proyecto “pueblos tranquilos de montaña”:

Otras de las propuestas estratégicas previstas en la ETV para el desarrollo del sistema rural es el denominado *proyecto de los pueblos tranquilos de montaña*,

⁷¹⁸ BOE núm. 299 de 14/12/2007. Vigente desde el 3 de enero de 2008.

localizado en el ámbito geográfico delimitado por los valles interiores de las áreas funcionales de Alcoi, la Marina Alta y la Marina Baixa, que se justifica como un enclave excepcional en el mundo mediterráneo, solamente comparable a determinados entornos paisajísticos de la Toscana italiana o la Provenza francesa. Comprende más de 40 municipios con una población aproximada de 25.000 habitantes en poco más de 1.000 km², el 17% de la superficie provincial.

Se trata de un enclave natural y paisajístico singular en el que se conjugan sus propios valores endógenos y en el hecho diferencial de estar rodeado a muy corta distancia de desplazamiento por una población residente de más de 1.500.000 personas, a lo que se suma 15 millones de turistas al año, lo cual magnifica todavía más su excepcionalidad y enorme potencial. Sobre este ámbito del sistema rural, se proponen estrategias de desarrollo económico sostenible basadas en la preservación del paisaje, la apuesta por un turismo alternativo de calidad y por la atracción de profesionales creativos, dentro de una estrategia global de competitividad por la atracción de talentos hacia el mundo mediterráneo.

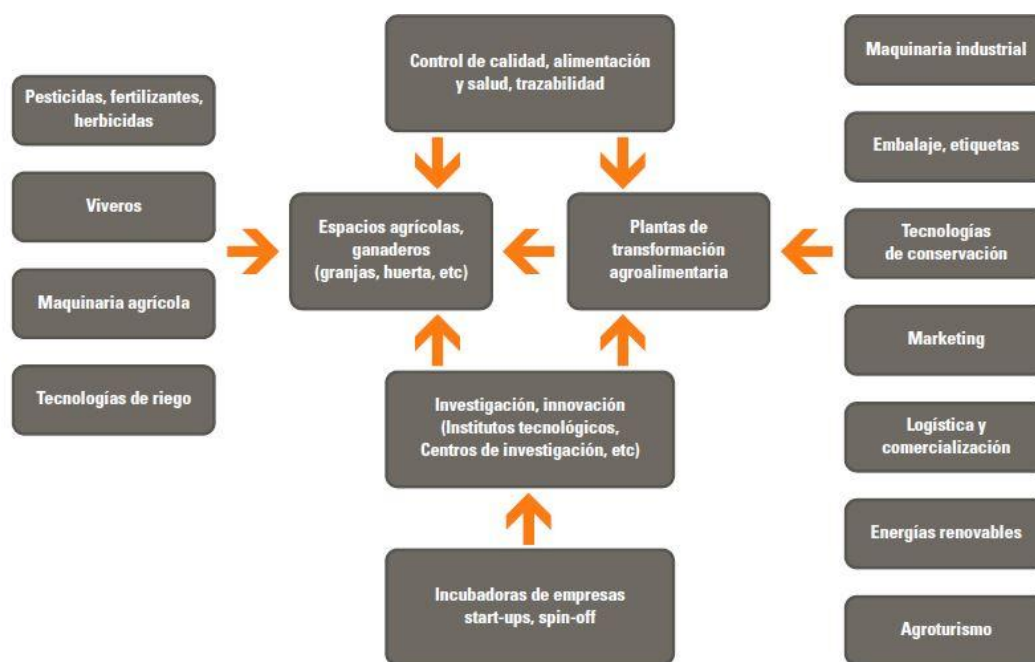
También se están desarrollando acciones para preservar los paisajes de los pueblos y su entorno, acciones dirigidas a revitalizar su estructura urbana, a promover el modo de vida rural, a diseñar una arquitectura integrada en el paisaje, a la eliminación de impactos sobre el paisaje, a diseñar carreteras escénicas, a potenciar fórmulas de movilidad sostenible, a la utilización de tecnologías ambientales innovadoras y a la producción y uso de energías renovables. Las acciones a proponer sobre este ámbito territorial para la consecución de los fines previstos por la Estrategia Territorial se prevé que tengan su cobertura legal en Planes de Acción Territorial de los previstos en la Ley de Ordenación del Territorio y Protección de Paisaje, desde donde se coordinarán todos los planes, proyectos y programas que sobre esta zona se desarrollen.

Estos planes se desarrollarán por ámbitos territoriales homogéneos, siendo el valle fluvial la unidad de referencia espacial articuladora de los municipios que lo integran. Para cada valle se desarrollará un programa económico específico, con sus mecanismos de financiación. Se prevé la potenciación de las iniciativas de agricultura del producto, la constitución de parques agrarios y, en general, actividades económicas relacionadas con los recursos locales que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población. Estos planes harán especial hincapié en la aplicación en este ámbito de fórmulas innovadoras de gobernanza territorial, coordinando de forma eficiente a los agentes públicos y privados que operan en este territorio de forma que se armonicen adecuadamente los procesos de participación, tanto desde una visión “top-down” (de arriba hacia abajo) como “bottom-up” (de abajo hacia arriba), asumiendo la Generalitat su deber de garantizar la aplicación del marco legal vigente, pero fomentando los liderazgos locales y el compromiso del conjunto del tejido social en este ambicioso proyecto.

- Los clusters agroalimentarios:

También apuesta la ETV por convertir a la Comunidad Valenciana en *cluster* agroalimentario del mediterráneo aprovechando sus recursos agrarios y ganaderos, empresariales y científicos de manera que se ponga en valor de forma conjunta para generar procesos de innovación en torno al sector agroalimentario y contribuir a generar mayores cuotas de empleo y valor añadido.

Junto a las anteriores se señala el valor añadido que puede generar por la capacidad de los *clusters* para influir y desarrollar otras actividades económicas de elevado potencial como las relativas a tecnologías del agua, el turismo, la gastronomía de calidad o las energías renovables.



Fuente: Estrategia Territorial Valenciana. Objetivo 5 “sistema rural”. Consejería de Infraestructuras, Territorio y Medio ambiente. Comunidad Valenciana.

- Las nuevas relaciones entre el campo y la ciudad:

Las previsiones de la Estrategia Territorial Europea para las interrelaciones entre los sistemas urbanos y rurales y el planteamiento de un nuevo diálogo entre el campo y

la ciudad bajo una óptica integral e igualitaria, en la que ambos medios contribuyen de forma conjunta al bienestar común, son acogidas por la Estrategia Territorial Valenciana que formula su propio modelo territorial sobre dichas premisas de partida con una visión holística del territorio que supone romper con un desequilibrio de partida, como es la consideración de la ciudad como ente organizador del territorio según sus necesidades específicas, sin considerar los importantes bienes y servicios que el mundo rural presta para el conjunto de la sociedad.

Desde esta visión, se conceptúa como el modelo territorial más sostenible a largo plazo, el modelo mediterráneo tradicional conformado por mosaicos agrícolas y forestales con ciudades complejas y compactas que forman redes polinucleares en el que en definitiva, se trata de encauzar la dispersión generalizada de la ciudad sobre el territorio y de hacer más ciudad y más campo al mismo tiempo. En la consecución de este modelo territorial, la ETV señala como estructura territorial deseable para la comunidad la de un espacio urbano diverso y complejo: con morfologías compactas y discontinuas en el litoral; un espacio, asimismo, diverso y proveedor de bienes y servicios ambientales y culturales en el sistema rural; y una franja intermedia formada por los paisajes de secano cuya preservación es imprescindible para la conexión de ambos espacios.

- Los pagos por servicios ambientales:

Precisamente dentro del reconocimiento de la relación entre el mundo urbano y el mundo rural y la aplicación del principio de discriminación positiva para los municipios de interior, una de las fórmulas de compensación territorial que plantea la ETV son los denominados PSA (Pago por servicios ambientales) que constituyen importantes mecanismos de internalización positiva de las externalidades ambientales y en la generación de ingresos que pueden ser aplicados a procesos de sostenibilidad integral. En suma, esta propuesta se sustenta en la previa identificación de unos bienes y servicios por los que se debe pagar, unos cedentes, unos beneficiarios y un precio por el pago de estos servicios, que debe ser suficiente para compensar el coste de la conservación y los costes de oportunidad de los usos del suelo cedidos .

Determinados servicios ambientales generan una serie de efectos positivos (no retribuidos) a terceros, tales como cortafuegos, mantenimiento poblacional en zonas con riesgo de abandono, protección contra la erosión o preservación de flora y fauna autóctonas que sin embargo no tienen una compensación económica que sufrague el coste de su mantenimiento e incentive a los proveedores de estos servicios ambientales a mantenerlos. De esta forma, se trata de implantar instrumentos económicos en los que los beneficiarios de estos servicios ambientales paguen a los proveedores, de manera que se asegure su continuidad e incluso el incremento de aquellos.

Entre las previsiones que se contienen en relación con esta propuesta, está la posibilidad de creación de un fondo de compensación territorial, en el que además se incluya aportaciones presupuestarias públicas y privadas destinadas a su financiación.

- Aplicación de fórmulas de “custodia del territorio”:

También se propone la aplicación en la Comunidad Valenciana de las fórmulas denominadas “custodia del territorio”. La custodia del territorio es un conjunto de técnicas y estrategias jurídicas a través de las cuales se implica a propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los recursos naturales, culturales y paisajísticos, mediante acuerdos voluntarios entre propietarios de terrenos y entidades de custodia y en los que la Administración se postula como ente incentivador.

La ETV la conceptúa como una estrategia participativa y de gobernanza territorial que pretende hacer compatible la conservación con el rendimiento productivo de las explotaciones rurales.

2.1.3.8. Diagnóstico Estratégico DAFO de la Gestión Territorial en la Estrategia Territorial Valenciana

A modo de conclusión, la ETV recoge en su objetivo relativo a la Gestión Territorial un diagnóstico DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) en el que define aquellas en relación con su territorio. Sin perjuicio de las particularidades del mismo y del carácter propio de tal análisis, interesa detenerse en el mismo pues las cuestiones que plantea son a grandes rasgos a las que se enfrenta la gestión territorial en el momento actual y que pueden extrapolarse en buena medida a otros ámbitos regionales o subregionales en el contexto español, además a lo anterior se suma el carácter innovador y pionero en nuestro sistema de derecho comparado.

Entre las debilidades que señala el documento destacan tres: la insuficiente cultura de coordinación intermunicipal, la insuficiente implantación del público en los procesos de participación y la dificultad de valorar los bienes y servicios de no-mercado⁷¹⁹. Aunque se particularizan en el ámbito de la implantación y desarrollo de la gestión territorial, se trata en definitiva de debilidades a las que se enfrenta la función

⁷¹⁹ A las tres anteriores, deben añadirse cinco más recogidas en el documento:

- Prácticas de cesión de terrenos de bajo interés colectivo.
- Escasa coordinación en la dotación a los Fondos de Compensación Territorial.
- Insuficiente desarrollo práctico de la legislación territorial en particular mediante la formulación de los instrumentos para la gestión territorial.
- Plazos excesivos para las tramitaciones urbanísticas.
- Dificultad en la puesta en marcha de sistemas de pagos por servicios ambientales.

pública de Ordenación del Territorio en su conjunto y que, obviamente, se incrementan notablemente en su fase de ejecución.

Correlativas a las debilidades analizadas, son las amenazas recogidas en el documento. Las más significativas: la falta de acuerdos interadministrativos, esencial para la aplicación de la gobernanza del territorio y la aplicación de los nuevos escenarios e instrumentos para la gestión por la que se aboga desde la ETV; las carencias de recursos para gestionar los espacios obtenidos por la gestión territorial; procesos especulativos en torno a estos terrenos o la reticencia de los propietarios a vender los terrenos elegidos por la participación pública⁷²⁰.

En el marco de las fortalezas señaladas, debe destacarse el hecho de que de los cuatros aspectos analizados en el diagnóstico, éste sin duda se restringe al propio ámbito analizado y por el marco en el que se desarrolla es poco relevante a efectos de extrapolarlo a otros ámbitos territoriales más allá de la Comunidad Valenciana. En concreto se recogen como fortalezas para la aplicación de la gestión territorial en el marco de la ETV: el propio marco legislativo autonómico, y en particular la atención y desarrollo prestado a la gestión territorial; la propia orografía del territorio valenciano que facilita la proximidad de la población a los espacios de gran valor; la concepción de los Programas para la Sostenibilidad y la Calidad de Vida como instrumentos de engarce entre el planeamiento territorial y el urbanístico municipal⁷²¹.

Por último, el apartado que mayor interés muestra y favorece la apuesta por la gestión territorial son las oportunidades que su desarrollo puede tener sobre el territorio y que diagnóstica el documento. Del total de dieciséis aspectos señalados, las cinco primeras oportunidades son: la cultura de una nueva gobernanza territorial como gran apuesta de la planificación territorial regional de la Comunidad Valenciana; la valoración de las preferencias de la población en materia de paisaje; la existencia de

⁷²⁰ También se diagnostican como amenazas para la implantación de los instrumentos de equidad territorial y en definitiva para el desarrollo de la gestión territorial, los siguientes:

- La prolongación de la crisis económica e inmobiliaria.
- Desfases temporales en las actuaciones financiadas por Fondos de Compensación.
- Prioridades administrativas que pueden desviar la finalidad de estos fondos.
- Acentuación de los desequilibrios territoriales.
- Estructuras departamentales que dificultan la interlocución única en materia urbanística y territorial.

⁷²¹ También se señalan otras fortalezas, como:

- Unos instrumentos adecuados para favorecer la equidad territorial.
- Existencia de precedentes de Fondos de Compensación Interterritorial, en clara referencia al Plan Eólico de la Comunidad Valenciana.
- Espacios de gran valor ambiental, paisajístico y cultural que señalan por sí mismos los terrenos a obtener para el disfrute colectivo.
- Una distribución territorial de las ciudades que favorece la equidad territorial.

espacios de elevado interés bien distribuidos en el territorio; los criterios e indicadores sobre consumo de recursos definidos por la Estrategia Territorial, como herramienta para una mayor cohesión: las relaciones medio urbano-medio rural propiciadas por la Estrategia Territorial⁷²².

2.2. La dotación de instrumentos propios de gestión territorial por la Comunidad de Aragón y situación actual tras la aprobación de la Estrategia Territorial de Aragón

La comunidad de Aragón ha prestado desde sus inicios con la definición del marco normativo de Ordenación del Territorio, especial atención a la gestión territorial a la que ha regulado y dotado de instrumentos propios y distintos a los previstos en el marco de su planificación territorial.

Ya en su primera norma, la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón, se regulan, junto a los instrumentos propios de la planificación territorial, Directrices Generales de Ordenación Territorial y Directrices Parciales de Ordenación Territorial, otros dos llamados a posibilitar su ulterior desarrollo y ejecución: los Programas Específicos de Gestión o Actuación de Ámbito Territorial⁷²³ y los Procedimientos de Gestión Coordinada^{724 725}.

⁷²² Las once restantes oportunidades diagnosticadas por el documento, son las siguientes:

- Las áreas funcionales del territorio y unidades de paisaje como ámbitos de gestión territorial.
- Las dinámicas territoriales a escala mundial tienen a potenciar los ámbitos territoriales supramunicipales.
- La variedad de opciones que ofrece el marco legal para la gestión territorial supramunicipal.
- Involucrar al conjunto de agentes sociales en la gestión de los fondos de equidad territorial mediante la aplicación de los instrumentos de gestión territorial y en particular los Programas para la sostenibilidad y la calidad de vida.
- Existencia de Fondos Europeos relacionados con la gestión de espacios de gran valor ambiental y paisajístico.
- La corresponsabilidad ciudadana respecto a los espacios elegidos por ella misma.
- La tramitación única en materia urbanística, ambiental y paisajística.
- El desarrollo del marco territorial propuesto por la Estrategia Territorial.
- La aplicación del principio de discriminación positiva hacia el mundo rural.
- Los sistemas de pago por servicios ambientales diseñados por el Plan Forestal de la Comunidad Valenciana (PATFOR).
- Los proyectos supramunicipales definidos por la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

⁷²³ Los Programas Específicos de Gestión o Actuación de Ámbito Territorial, son definidos en el artículo 12 de la Ley 11/1992, de Ordenación del Territorio de Aragón, como los instrumentos de ejecución de las previsiones contenidas en las Directrices Parciales de Ordenación Territorial, mediante la definición de

Por su parte, su sucesora, la Ley 4/2009 de Ordenación del Territorio, que sigue manteniendo instrumentos de gestión territorial, los regula diferenciándolos, incluso en Títulos diferentes del texto, de los instrumentos de planeamiento territorial. Así junto a la Estrategia territorial de Aragón y las Directrices de Ordenación Territorial pertenecientes a la planificación territorial, los instrumentos propios de gestión territorial se unifican en la figura de los Programas de Gestión Territorial, destinados a

las actuaciones concretas a realizar en un determinado ámbito territorial, sector o sectores y período de tiempo, así como de la forma de financiación y organización de las mismas.

Su finalidad es determinar el momento o al menos el orden de ejecución de todas o parte de las previsiones contenidas en las Directrices Parciales, en condiciones que aseguren su viabilidad y efectiva realización.

Por último, y pese a que con carácter general el objeto de los Programas Específicos de Gestión o Actuación de Ámbito Territorial es la ejecución de las actuaciones previstas en los instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional, en su regulación se posibilita que con carácter excepcional y únicamente en los casos en que se contengan las especificaciones suficientes o cuando concurren razones de interés público debidamente justificadas, ejecuten directamente previsiones contenidas en las Directrices Generales de Ordenación Territorial.

⁷²⁴ Los Procedimientos de Gestión Coordinadas, regulados en el artículo 13 de la Ley 11/1992, son instrumentos de coordinación, en un ámbito específicos, de la gestión de órganos de diferentes administraciones públicas en actuaciones con incidencia sobre la estructura territorial de Aragón o de sus áreas geográficas supramunicipales de características homogéneas o funcionales, así como de coordinación de decisiones administrativas sectoriales, con incidencia territorial, tendentes al desarrollo socioeconómico o a la protección del medio natural y del patrimonio cultural.

Con objeto de permitir la coordinación en contenido y plazos de las distintas intervenciones y procedimientos administrativos que inciden sobre los usos, actividades y proyectos que transforman el territorio, las administraciones públicas podrán establecer convenios para la utilización de procedimientos de gestión coordinada capaces de ordenar las intervenciones de las distintas administraciones en la tramitación de expedientes y resoluciones, o dirigidos a la mejor gestión de infraestructuras.

Cuando se deba resolver sobre proyectos, acciones, autorizaciones o licencias que afecten a un territorio y que incidan de forma sustancial sobre sistemas estructurales y hayan sido considerados como de trascendencia supramunicipal de manera expresa en las directrices o en la Ley, se establecerán estos procedimientos mediante convenio.

Los Procedimientos de Gestión Coordinada deberán ser utilizados para la autorización de usos del suelo mediante actuaciones de interés social, con independencia de los procedimientos regulados en la legislación urbanística, en la forma en que ello sea permitido por las Directrices de Ordenación Territorial, dentro del respeto a la normativa sectorial.

Los Procedimientos de Gestión Coordinada deberán ser utilizados en las decisiones de gestión que sean tomadas por ayuntamientos, mancomunidades y otros órganos supramunicipales en desarrollo de las delegaciones de competencias que puedan hacerseles en materias de contenido urbanístico o medioambiental.

⁷²⁵ Esta Ley también regulaba en su Título II, las denominadas como “Medidas de gestión para el fomento del desarrollo socioeconómico equilibrado”, un conjunto de ayudas, beneficios fiscales y otros estímulos orientados a crear y ampliar actividades públicas o privadas de carácter industrial, artesanal, turístico, agrícola, ganadero, forestal, comercial u otras con incidencia en el territorio y orientadas a áreas deprimidas y a la creación de empleo en éstas.

la ejecución de las dos figuras de planificación territorial, mediante la definición de las actuaciones concretas a realizar en un determinado ámbito territorial, sector o sectores y período de tiempo, así como de la forma de financiación y organización de las mismas.

2.2.1. Gestión territorial en el 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

El recién aprobado texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, TRLOTA, sigue manteniendo la figura de los Programas de Gestión Territorial como figura en la que se singulariza la gestión territorial de Aragón, junto a éstos también contempla otros mecanismos relevantes para alcanzar aquella pero desde una perspectiva más específica destinada a la ejecución de actuaciones concretas, los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón. Ambas figuras, por su interés para la ejecución de la Ordenación del Territorio en el marco de la Comunidad de Aragón son analizadas en los siguientes apartados.

2.2.1.1. Los Programas de Gestión Territorial

Los Programas de Gestión Territorial posibilitan diversas formas de colaboración interadministrativa e interorgánica, cuya finalidad es la ejecución o gestión de la Estrategia territorial y las Directrices de Ordenación Territorial, al encomendársele la concreción de las actuaciones, de los plazos o la fijación de la financiación de las mismas. Así lo regula el texto refundido vigente que, manteniendo la definición contenida en las normas precedentes, los define en su artículo 28 como los instrumentos de ejecución de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón o de las Directrices de ordenación territorial, mediante la definición de las actuaciones concretas a realizar en un determinado ámbito territorial, sector o sectores y período de tiempo, así como de la forma de financiación y organización de las mismas.

Esta conceptualización estratégica de la Ordenación del Territorio hace más necesario sí cabe la elaboración de los Programas de Gestión Territorial, ya que pese a la distinción por la que en principio apuesta Aragón en su propio marco normativo, el hecho de que las propias actuaciones concretas a realizar para alcanzar el modelo territorial contenido en los instrumentos de planificación territorial, conlleva una relación entre ambos instrumentos, de planificación y gestión, no solo de complementariedad sino de necesidad entre ambos.

Conforme a este modelo, y si bien se viene defendiendo con carácter general la necesidad de ejecutar las propuestas y actuaciones contenidas en la planificación territorial, la gestión territorial se postula si cabe como más necesaria toda vez que será a través de sus instrumentos la que contendrá y precisará las concretas propuestas y actuaciones a ejecutar. En este sentido, las Directrices de Ordenación del Territorio se

caracterizan por un lado, por las continuas referencias a elaboración de instrumentos que las desarrollen (no sólo los Programas de Gestión Territorial, sino también y junto a éstos, los Planes y programas de carácter sectorial u otras Directrices Parciales de Ordenación del Territorio o Sectoriales) y por otro, por la ausencia de una relación de propuestas/presupuestación. Todo ello, hace que en la práctica el desarrollo y ejecución de la Ordenación del Territorio en su conjunto devenga en devenga inalcanzable⁷²⁶.

2.2.1.2. Instrumento para el reequilibrio y la cohesión territorial. Contenido

Se regula con precisión tanto las determinaciones de los Programas de Acción Territorial como el contenido mínimo por el que debe estar integrado, frente a la regulación anterior en la que únicamente se relacionaba el contenido que había de integrar estos instrumentos, ahora se aboga por incorporar una vertiente de reequilibrio territorial y cohesión del territorio que se encomienda a los Programas de Gestión Territorial que han de contener no ya las concretas actuaciones sino el conjunto de acciones públicas orientadas a compensar las disfunciones territoriales existentes en el marco de la Comunidad Autónoma, especialmente en las zona más desfavorecidas. Y precisamente en este contexto, la comunidad de Aragón también incorpora en su legislación territorial la figura del Fondo de Cohesion Territorial, como el mecanismo para tratar de lograr el reequilibrio territorial basado en el sistema de indicadores contemplados en el propio texto legislativo⁷²⁷.

⁷²⁶ A modo de ejemplo, las Directrices Generales de Ordenación del Territorio de Aragón, aprobadas por la Ley 7/1998, dentro de sus cuatro Directrices instrumentales, la cuarta establecía la necesidad de elaborar un Programa de Gestión Territorial de Aragón, cuyo objeto era conseguir la interrelación entre las propuestas de las Directrices Generales de Ordenación Territorial y los medios disponibles. Para ello, se encomendaba al Gobierno de Aragón la elaboración del referido instrumento de gestión territorial, en el plazo de dos años a partir de la aprobación de las Directrices por las Cortes de Aragón.

El Programa de Gestión Territorial se define como el documento operativo para la ejecución de las Directrices Generales de Ordenación Territorial, y se enumeran sus determinaciones:

- Descripción de las propuestas de las Directrices Generales de Ordenación Territorial.
- Programación de las actuaciones que se deriven de las propuestas, con especificación detallada por ejercicios económicos.
- Presupuestos de las actuaciones.
- Administraciones públicas y agentes económico-sociales participantes en la financiación y ejecución de las propuestas y actuaciones.
- Programas presupuestarios a los que se adscribirían.
- Sobre su viabilidad económica y efectos socio-económico-territoriales.

⁷²⁷ Regulados en el artículo 67 del Decreto Legislativo 2/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, el Sistema de Indicadores Territoriales de Aragón son el elemento destinado a realizar el seguimiento y la evaluación del modelo territorial establecido en la

Por su parte, también se enumeran los aspectos que necesariamente habrá de integrar los Programas de Gestión Territorial, en cuanto contenido mínimo de estos instrumentos:

- Delimitación de su ámbito material y territorial.
- Enumeración y descripción técnica de las actuaciones.
- Medidas para garantizar la coherencia de las actuaciones del Programa con otras actuaciones ejecutadas o previstas por cualesquiera poderes públicos.
- Plazos para el desarrollo de las actuaciones.
- Estudio económico-financiero en el que se valoren los costes de las actuaciones a realizar y se definan los recursos para su financiación.
- Sistema de gestión, seguimiento y control del cumplimiento del Programa.

2.2.1.1.2. Procedimiento de tramitación de los Programas de gestión Territorial

El procedimiento específico de tramitación para la elaboración, tramitación y aprobación de los Programas de Gestión Territorial queda definido en el propio texto normativo. La decisión de su elaboración compete al Gobierno de Aragón, a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, a iniciativa propia o del Departamento competente.

Su elaboración corresponde al Departamento o Departamentos que tengan atribuida la competencia, pudiendo la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial encargar su elaboración a dos o más Departamentos conjuntamente.

Especialmente relevante es la previsión contenida en relación con la financiación de estos Programas, así se regula que simultáneamente a la elaboración del Programa, se incluirán en el anteproyecto de presupuestos de cada Departamento las previsiones necesarias para atender a la financiación de aquél o se iniciará la tramitación del procedimiento administrativo o legislativo que se considere necesario para garantizar su financiación.

Los Programas de Gestión Territorial están obligados a someterse previamente al procedimiento de evaluación ambiental, de conformidad con lo establecido en la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.

Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón a través de variables susceptibles de ser estimadas cualitativa y cuantitativamente, cuyo establecimiento se le encomienda al Instituto Geográfico de Aragón. Además, el Sistema de Indicadores sirve de base para la elaboración de metodologías que permitan evaluar el impacto territorial de las actuaciones que incidan sobre el uso y la transformación del territorio.

Conclusos los trámites indicados, el proyecto de Programa debe ser sometido durante un mes, a información pública y a informe de las entidades locales en cuyo ámbito territorial se proyecten las actuaciones que, en relación con estas últimas, de no pronunciarse expresamente en los plazos previstos, se considerará que son favorables al Programa. Una vez finalizado el periodo de información pública, corresponde al Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón informar el proyecto de Programa de Gestión Territorial y su aprobación esta atribuida al Gobierno de Aragón mediante Decreto, a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial. Cualquier alteración ulterior de los Programas de Gestión Territorial, conforme establece el artículo 30 del TRLOTA, se habrá de justificar en una memoria “*adecuada en función de su objeto*”, dice textualmente el precepto, y someterse a idéntico procedimiento al de su aprobación.

Las actuaciones previstas para cada año en los Programas de Gestión Territorial han de ser tenidas en cuenta necesariamente por el Gobierno de Aragón en la elaboración del proyecto anual de presupuestos de la Comunidad Autónoma.

También se prevé fórmulas de ejecución conjunta de este instrumento, mediante la celebración de convenios y acuerdos de cooperación con las entidades locales y con la Administración General del Estado, pudiendo encomendarse las respectivas actuaciones, en todo o en parte, a consorcios u otras entidades públicas o privadas.

2.2.1.1.3. Desarrollo e implantación de los Programas de Gestión Territorial

Pese al transcurso de más de dos décadas desde que los Programas de Gestión Territorial fueran incorporados en la legislación aragonesa de Ordenación del Territorio como instrumento propiamente de gestión territorial al que se le encomienda la concreción, ejecución y desarrollo de las propuestas de la planificación territorial en esta comunidad, lo cierto es que carece por el momento de mayor desarrollo.

Aunque parece que el desarrollo de este instrumento sigue estando presente, lo cierto es que al parecer no se encuentra entre los objetivos previstos para la presente legislatura por el gobierno autonómico⁷²⁸, cuya realización se marca a medio plazo en el horizonte del año 2025.

⁷²⁸ Según información proporcionada a través de la web institucional del gobierno autonómico de Aragón, www.transparencia.aragon.es, entre los Planes y Programas que el Servicio de Estrategias Territoriales, Dirección General de Ordenación del Territorio del Departamento de Vertebración Territorial, Movilidad y Vivienda de Aragón, tiene previsto desarrollar en la presente legislatura en curso (2015/2019), se señalan expresamente tres: Desarrollo de la Estrategia Territorial de Aragón; Revisión del Plan Integral de política Demográfica y contra la despoblación; Elaboración de los índices sintéticos contemplados en la Estrategia Territorial de Aragón.

2.2.1.2. Planes y Proyectos de Interés General de Aragón

A nivel instrumental, la legislación aragonesa en Ordenación del Territorio recoge una segunda figura que también está referida a la gestión territorial, se trata de los denominados Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, integrados en lo que se denomina “instrumentos especiales de Ordenación del Territorio”.

Los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón son instrumentos que tienen por objeto autorizar y regular la implantación de actividades de especial trascendencia territorial que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan de dicho ámbito por su incidencia territorial, económica, social o cultural, su magnitud o sus singulares características

2.2.1.2.1. Objeto y procedimiento de tramitación de los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón

Las actuaciones territoriales a desarrollar a través de los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, deben ser ante todo *relevantes* para el conjunto de la Comunidad Autónoma, tal y como señala el artículo 33 del TRLOTA, precepto que señala algunas pero sin contener una relación tasada. Tres son las actuaciones territoriales que expresamente contempla: la ejecución de grandes equipamientos, infraestructuras e instalaciones; la ejecución de planes y programas propios de la Administración de la Comunidad Autónoma o gestionados conjuntamente con otras administraciones públicas; la implantación de actividades energéticas, industriales, de servicios o de ocio de especial importancia, tales como centros de esquí y montaña definidos en la legislación turística.

Estas actuaciones territoriales se ubicarán preferentemente en suelo urbanizable no delimitado o en suelo no urbanizable genérico, aunque la norma posibilita que afecte a otras clases o categorías de suelo en cuyo caso habrá de justificarse motivadamente tanto la necesidad de la concreta ubicación como la compatibilidad con los valores propios del suelo afectado.

También se trata de distinguir estas actuaciones de los planes con incidencia territorial previstos en otras leyes o reglamentos, señalando expresamente la norma que

Sin duda, la elaboración de estos índices es el paso previo y necesario para la elaboración del Programa de Gestión Territorial de Aragón.

También se recoge en un Anexo a dicho documento, lo que se denomina las “Actuaciones contempladas en la EOTA a desarrollar con el horizonte en el año 2025”, y es precisamente aquí donde se enumera y prevé la elaboración del citado Programa de Gestión Territorial de Aragón.

Información disponible en: http://transparencia.aragon.es/sites/default/files/documents/planes_y_programas-set.pdf. Consultado 31/05/2016.

estos no tienen la consideración de Planes de Interés General de Aragón por lo que deberán ser objeto del informe territorial del Consejo de Ordenación Territorial de Aragón.

En relación con su tramitación y aprobación, cuyas previsiones se desarrollan detenidamente en la legislación de Ordenación del Territorio de Aragón, destacan cuestiones como la posibilidad de que sean promovidos desde la iniciativa pública o la iniciativa privada⁷²⁹, la declaración previa a su aprobación del carácter de interés general por parte del gobierno autonómico⁷³⁰ o la convocatoria pública de selección de

⁷²⁹ El **artículo 34** del **TRLOTA** regula la figura del “**promotor inicial**” de los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, indicando:

1. Los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón podrán ser promovidos:

- a) Por iniciativa pública, que pueden ejercer tanto los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma como los organismos públicos, las empresas públicas y las demás entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma.*
- b) Por iniciativa privada de cualquier persona natural o jurídica.*

2. Con independencia de la forma de promoción inicial del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón, el Gobierno de Aragón podrá reservar la condición definitiva de promotor a un Consorcio de Interés General de Aragón, a una sociedad urbanística o a una persona seleccionada en concurso público conforme a lo establecido en el artículo 37 de esta ley.

3. También podrá el Gobierno de Aragón vincular la promoción y ejecución de un Plan o Proyecto de Interés General de Aragón a los términos de un contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, conforme a lo previsto en la legislación reguladora de los contratos del sector público.

⁷³⁰ **Artículo 35 TRLOTA Declaración del interés general.**

1. Con carácter previo a la aprobación de un Plan o Proyecto de Interés General de Aragón, deberá producirse la declaración formal del interés general por parte del Gobierno de Aragón.

2. Para iniciar el procedimiento, el promotor habrá de presentar ante la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial la siguiente documentación:

- a) Características fundamentales del Plan o Proyecto y justificación del interés general del mismo.*
- b) Inserción del Plan o Proyecto en el modelo territorial de la Comunidad Autónoma definido en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón o, en su caso, justificación de la modificación que dicho Plan o Proyecto introduce en el modelo territorial de Aragón.*
- c) Previsión del impacto territorial del Plan o Proyecto.*
- d) Previsiones organizativas para la gestión del Plan o Proyecto y para el fomento de las actividades económicas y sociales que garanticen la distribución, en el área de influencia y para las entidades locales afectadas, si el ámbito de actuación se halla definido ya en esta fase del proyecto, de los aprovechamientos y otros ingresos derivados de dicho Plan o Proyecto.*
- e) En el caso de Planes, deberán especificarse los proyectos mediante los cuales se ejecutarán.*
- f) En el caso de Planes, documento inicial estratégico o documento ambiental estratégico, y, en el caso de Proyectos, estudio de impacto ambiental o documento ambiental, con el contenido establecido en la legislación vigente en materia de evaluación ambiental.*

g) Cuantos otros documentos se consideren preceptivos en la normativa aplicable.

3. A la vista de la documentación, la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial podrá designar los departamentos que, por su relación con la materia objeto del Plan o Proyecto, colaborarán con el departamento competente en materia de ordenación del territorio mediante la emisión de informe en el expediente.

4. El departamento competente en materia de ordenación del territorio otorgará audiencia a las entidades locales afectadas por plazo máximo de un mes y recabará informe del Consejo Local de Aragón y de los departamentos colaboradores, que habrán de pronunciarse sobre el contenido de la documentación a que se refiere el apartado 2.f) de este artículo.

5. Concluido el trámite anterior, el departamento competente en materia de ordenación del territorio elaborará un informe con las conclusiones que, junto al expediente completo, someterá a informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón por plazo de un mes.

6. El departamento competente en materia de ordenación del territorio remitirá la propuesta a la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, que la elevará con su informe al Gobierno de Aragón para la declaración, en su caso, del interés general del Plan o Proyecto.

7. En cualquier fase del procedimiento, el departamento competente en materia de ordenación del territorio, la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial o el Gobierno de Aragón podrán requerir del promotor la presentación de la documentación complementaria que se considere precisa y también poner fin al procedimiento por considerar, discrecional, pero motivadamente, que el Plan o Proyecto carece de interés general.

8. La declaración del interés general por el Gobierno de Aragón será requisito previo para que pueda seguirse el procedimiento de aprobación del Plan o Proyecto, pero no condicionará la resolución que se derive de dicho procedimiento. En los casos de iniciativa privada, la correspondiente solicitud se entenderá desestimada por el transcurso de tres meses desde su presentación completa sin resolución expresa.

9. En el acuerdo por el que se declare el interés general de un Plan o Proyecto, el Gobierno de Aragón podrá concretar su área de influencia y las entidades locales que se deben considerar afectadas a los efectos de lo previsto en el presente artículo y en la legislación urbanística y sectorial.

10. Para la declaración de interés general de planes o proyectos de centros de esquí o de montaña, deberán respetarse los siguientes criterios:

- a) Medidas tendentes a potenciar la calificación y el desarrollo prioritarios de usos hoteleros o, en general, de alojamientos turísticos en sus diferentes modalidades, frente a los residenciales.*
- b) Respeto al paisaje urbano y a las características urbanísticas y constructivas tradicionales en cada población.*
- c) Se evitarán nuevas urbanizaciones en alta montaña, actuando en el entorno de núcleos existentes, con la finalidad de consolidar, mejorar y preservar el sistema de núcleos de población.*

11. La documentación para tramitar la declaración de interés general de planes o proyectos de centros de esquí o de montaña incluirá una propuesta de actuación en núcleos existentes de su área de influencia, con la finalidad de consolidar, mejorar y preservar el sistema de núcleos de población existente. Para su elaboración, se tendrán en cuenta los servicios existentes en los núcleos sobre los que se realice la propuesta de actuación. Esta propuesta incluirá, además, los siguientes aspectos:

- a) Análisis de los desarrollos residenciales de los municipios del área de influencia y su relación con los centros de esquí y de montaña, pudiendo establecerse límites para su crecimiento en relación con su dimensión o criterios para establecerlos.
- b) Posibles alternativas a incorporar en los planeamientos correspondientes que vinculen la ordenación y gestión de actuaciones inmobiliarias a las inversiones precisas para su implantación y mejora, garantizando, en todo caso, el estricto cumplimiento de los criterios y límites establecidos con carácter general en la normativa de ordenación del territorio y urbanismo.
- c) Soluciones de transporte vinculadas a la propuesta realizada.

Artículo 36 TRLOTA Declaración implícita

1. Cuando la actividad susceptible de ser promovida mediante un Proyecto de Interés General de Aragón estuviera contemplada en planes aprobados por el Gobierno de Aragón y determinado el municipio o los municipios previstos para su ubicación, podrá considerarse de interés general a los efectos de quedar exenta del trámite previo de declaración contemplado en el artículo anterior.
2. Del mismo modo, los proyectos contemplados en los Planes cuyo interés general hubiese sido declarado por el Gobierno de Aragón y estuviese determinado el municipio o los municipios previstos para su ubicación quedarán también exentos del trámite previo de declaración de su interés general.
3. El promotor de estos proyectos podrá proseguir, en su caso, con el resto de la tramitación establecida para la aprobación de Proyectos de Interés General de Aragón, debiendo iniciar los trámites de la evaluación ambiental conforme se establece en el artículo 40.

Artículo 37 TRLOTA Promotor definitivo

1. El Gobierno de Aragón podrá determinar, en la misma declaración de interés general del Plan o Proyecto o en cualquier momento posterior, quién asume la condición definitiva de promotor conforme a lo establecido en este artículo.
2. Cuando el Gobierno de Aragón opte por la creación de un Consorcio de Interés General para asumir la condición definitiva de promotor del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón, se observarán las siguientes reglas:

a) En el Consorcio de Interés General tendrán derecho a participar exclusivamente la Administración de la Comunidad Autónoma, las entidades locales afectadas, la Administración General del Estado y las entidades privadas sin ánimo de lucro que tengan finalidades de interés público concurrentes, cuya representación en los órganos de gobierno estará en función de sus respectivas aportaciones.

b) El Consorcio de Interés General se constituirá en el plazo máximo de dos meses desde su designación como promotor definitivo. Cuando los municipios afectados renuncien a participar

la ubicación para los supuestos en que la concreta localización del Plan o Proyecto no estuviere predeterminada en la propuesta de actuación en cuyo caso, el Consejero competente en materia de Ordenación del Territorio podrá seleccionar la ubicación más adecuada a través de convocatoria pública, con objeto de cualesquiera interesados puedan ofrecer posibles ubicaciones⁷³¹ y por último, la evaluación ambiental⁷³².

en el Consorcio o transcurra dicho plazo sin que la constitución del Consorcio haya tenido lugar, la Administración de la Comunidad Autónoma asumirá directamente la totalidad de las competencias precisas para la gestión del Plan o Proyecto de Interés General. Las entidades locales afectadas podrán asociarse voluntariamente, en la forma que reglamentariamente se determine, a la actividad de la Administración autonómica, cabiendo igualmente, desde que adopten dicha iniciativa y previo convenio interadministrativo, la organización en forma consorcial.

3. *Cuando el Gobierno de Aragón atribuya la condición definitiva de promotor a una sociedad urbanística, esta podrá llevar a cabo la gestión y ejecución del correspondiente Plan o Proyecto de Interés General de Aragón bajo la dependencia directa de la Administración de la Comunidad Autónoma o del Consorcio de Interés General.*

4. *Cuando el Gobierno de Aragón confiera definitivamente la promoción a la iniciativa privada, el correspondiente promotor será seleccionado en concurso público conforme a lo establecido reglamentariamente.*

5. *Cuando el Gobierno de Aragón vincule la promoción a los términos de un contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, se aplicará lo establecido en la legislación reguladora de los contratos del sector público.*

6. *Quien hubiese ejercido inicialmente la iniciativa privada, siempre que no se le atribuyese la promoción definitiva del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón, tendrá derecho, en los términos previstos reglamentariamente, a resarcirse del valor de la actividad técnica y profesional desarrollada incrementado con el correspondiente beneficio empresarial.*

⁷³¹ **Artículo 38 TRLOTA Convocatoria pública de selección de la ubicación**

1. *Cuando la concreta ubicación del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón no estuviere predeterminada en la correspondiente propuesta de actuación, el consejero competente en materia de ordenación del territorio podrá seleccionar la ubicación más adecuada a través de convocatoria pública, con objeto de que cualesquiera interesados puedan ofrecer posibles ubicaciones, conforme a las características fundamentales de la actuación propuesta, siempre que acrediten la disponibilidad del suelo necesario y el informe previo de los ayuntamientos afectados.*

2. *En el caso de que se optase por una convocatoria pública de selección de la ubicación del Plan o Proyecto, antes de su resolución se requerirán los siguientes informes:*

a) *Informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón cuando las propuestas presentadas al concurso excedan del ámbito de un término municipal o cuando, estando restringidas a un único municipio, tal limitación no hubiese quedado recogida en la declaración*

Para finalizar indicar que, superadas las fases previas, tiene lugar el procedimiento de aprobación del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón, cuya formulación corresponde al promotor de la actuación quien habrá de presentarlo ante el

de interés general del Plan o Proyecto. El informe analizará la adecuación de las ubicaciones propuestas al modelo territorial de la Comunidad Autónoma.

b) Informe del departamento competente en materia de urbanismo, que versará sobre el impacto de las ubicaciones propuestas sobre la ordenación urbanística municipal.

c) Informe del departamento competente en materia de medio ambiente, que versará sobre el impacto de las ubicaciones propuestas sobre el medio ambiente. Este informe no condicionará en modo alguno el resultado de la posterior tramitación ambiental del proyecto en la ubicación que finalmente resulte seleccionada.

d) Informe del departamento competente en materia de patrimonio cultural, que versará sobre el impacto de las ubicaciones propuestas sobre el patrimonio cultural, y que podrá descartar, con carácter vinculante, aquellas ubicaciones claramente incompatibles con su conservación.

3. *El consejero competente en materia de ordenación del territorio podrá seleccionar la ubicación que considere más adecuada a las características del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón, conforme a las bases de la convocatoria, o declararla desierta de forma motivada.*

Artículo 39 TRLOTA Tanteo y retracto

1. *Cuando la ubicación de un Plan o Proyecto de Interés General de Aragón estuviera determinada en el acuerdo del Gobierno de Aragón de declaración del interés general, el ámbito correspondiente tendrá la consideración de área de tanteo y retracto para el destino especificado en la declaración de interés general, sometiéndose a tal fin al régimen establecido en la legislación urbanística.*

2. *Transcurridos cinco años desde la determinación de la ubicación de un Plan o Proyecto de Interés General de Aragón sin que este hubiere sido definitivamente aprobado, los terrenos correspondientes dejarán de estar sujetos al régimen establecido en el apartado anterior de este artículo.*

⁷³² **Artículo 40 TRLOTA Evaluación ambiental**

1. *Con la declaración del interés general por el Gobierno de Aragón de un Plan o Proyecto, una vez seguido el procedimiento de selección del promotor particular cuando sea procedente, se iniciarán los trámites correspondientes a la evaluación ambiental del Plan o Proyecto. A estos efectos, el departamento competente en materia de ordenación del territorio remitirá al órgano ambiental la documentación presentada por el promotor, así como los informes que hubieran sido emitidos por los departamentos y entidades locales consultadas.*

2. *El órgano ambiental podrá utilizar la documentación presentada por el promotor para la declaración de su interés general a que se refiere el artículo 35.2.f) de esta ley como memoria resumen del Plan o Proyecto. Igualmente, dicho órgano ambiental podrá prescindir de consultar, en esta fase, a aquellos órganos administrativos o entidades locales que ya hubiesen sido consultados en el trámite de declaración del interés general.*

departamento competente en materia de Ordenación del Territorio para su tramitación. La aprobación inicial corresponde al Consejero de este departamento y tras la fase de información pública y alegaciones será remitido al Gobierno de Aragón, a quien compete su aprobación definitiva a propuesta del consejero del departamento de Ordenación del Territorio⁷³³.

⁷³³ **Artículo 41 TRLOTA Procedimiento de aprobación**

- 1. Corresponde al promotor formular y presentar ante el departamento competente en materia de ordenación del territorio, cuando este no fuera también el promotor, los distintos documentos que hayan de integrar el Plan o Proyecto de Interés General de Aragón.*
- 2. La aprobación inicial del Plan o Proyecto de Interés General de Aragón corresponde al consejero del departamento competente en materia de ordenación del territorio.*
- 3. Una vez aprobado inicialmente el Plan o Proyecto de Interés General de Aragón, este se someterá a información y participación pública junto con el estudio ambiental estratégico o documento ambiental estratégico, en el caso de Planes, o con el estudio de impacto ambiental o documento ambiental para el caso de Proyectos, según proceda, por un plazo mínimo de dos meses, debiendo incluir, al menos, las consultas que hubiere indicado el órgano ambiental, así como audiencia a las entidades locales afectadas, que informarán particularmente sobre la delimitación del ámbito de ordenación o actuación. Igualmente, se podrán recabar cuantos informes sean preceptivos o se consideren convenientes.*
- 4. Cuando el Plan o Proyecto esté sujeto a evaluación ambiental y concluido el periodo de información y participación pública, el departamento competente en materia de ordenación del territorio recabará del órgano ambiental la resolución ambiental que proceda, para lo cual deberá remitir la documentación completa del expediente, incorporando una memoria explicativa de cómo se ha tenido en cuenta en el Plan o Proyecto el resultado de las consultas y la información pública. La resolución ambiental que proceda, cuando resulte exigible, deberá ser notificada en el plazo máximo de cuatro meses desde su solicitud.*
- 5. Notificada la resolución ambiental que resulte exigible en cada caso, podrá aprobarse definitivamente el Plan o Proyecto con las modificaciones que procedieren.*
- 6. La aprobación definitiva de los Planes o Proyectos de Interés General de Aragón corresponde al Gobierno de Aragón, a propuesta del consejero del departamento competente en materia de ordenación del territorio.*
- 7. Cuando la aprobación de un Plan o Proyecto de Interés General de Aragón exija la alteración de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, deberá proponerse el nuevo texto, tramitándose de forma paralela la modificación de esta, con la salvedad de que el Gobierno de Aragón puede aprobar la modificación sin necesidad de someterla a debate de las Cortes de Aragón, debiendo, en todo caso, remitirle la modificación aprobada.*

Artículo 42 TRLOTA Procedimiento de modificación de Planes y Proyectos de Interés General

- 1. Las modificaciones de Planes y Proyectos de Interés General pueden ser sustanciales o no sustanciales.*

2.2.1.2.2. Gestión de los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón: los Consorcios de Interés General

Son diversas las formas en que puede gestionarse los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón, así se prevé que con independencia de la forma de promoción inicial, el Gobierno de Aragón se reserva la potestad para decidir quién ostentará la condición de promotor definitivo de la actuación, pudiendo adjudicarse a un Consorcio de Interés General, a una sociedad urbanística o a una persona seleccionada mediante concurso público.

De las diferentes posibilidades recogidas, es precisamente la figura del Consorcio como figura para la gestión y ejecución del instrumento en la que se centra el

2. El promotor del Plan y/o Proyecto de Interés General que solicite la modificación deberá presentar la siguiente documentación:

- a) Memoria justificativa de la necesidad de la modificación.*
- b) Definición del nuevo contenido del Plan o Proyecto con el mismo grado de detalle que el original.*
- c) Determinación de los efectos territoriales de la modificación solicitada.*

3. A la vista de la documentación presentada, el departamento competente en materia de ordenación territorial, de forma motivada, determinará el carácter sustancial o no sustancial de la modificación, utilizando los siguientes criterios:

- a) Grado de alteración de los elementos que sustentaron la declaración de interés general del Plan o Proyecto: características fundamentales, inserción en el modelo territorial, impacto territorial y previsiones organizativas para su gestión.*
- b) Coherencia con los instrumentos de ordenación territorial y en particular con la Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón.*
- c) Alteración del régimen urbanístico.*
- d) Modificación del régimen de cesiones.*

La modificación de un Plan o Proyecto no podrá declararse no sustancial cuando esté sujeta al trámite de evaluación ambiental.

4. Las modificaciones sustanciales se tramitarán según el procedimiento establecido en el artículo anterior.

5. Las declaradas como no sustanciales seguirán el procedimiento abreviado que se establece a continuación y que corresponderá tramitar al departamento competente en materia de ordenación del territorio:

- a) La propuesta de modificación se someterá, por plazo máximo de un mes, a los trámites de información pública, audiencia e informe de cuantas Administraciones se hubiera consultado en el procedimiento de aprobación del Plan o Proyecto.*
- b) Concluido el trámite anterior, el departamento competente en materia de ordenación del territorio elevará informe-propuesta al consejero de dicho departamento, quien, a la vista de la documentación recibida, aprobará, en su caso, la modificación no sustancial.*

presente apartado por su interés como mecanismo para integrar en la gestión de la actuación a las diferentes Administraciones afectadas.

En principio la composición del Consorcio no posibilita la integración en el mismo de particulares, sino que se reserva en exclusiva a la Administración de la Comunidad Autónoma, las entidades locales afectadas, la Administración General del Estado y las entidades privadas sin ánimo de lucro que tengan finalidades de interés público concurrentes.

La regulación de esta figura es genérica y únicamente junto a los presupuestos anteriores se señala que para el caso de que los municipios afectados renuncien a participar en el Consorcio o transcurra el plazo de dos meses previsto como máximo para su constitución desde su designación como promotor definitivo de la actuación, sin que se haya constituido, será la Administración de la Comunidad Autónoma quien asuma directamente la totalidad de las competencias precisas para la gestión del Plan o proyecto. También se posibilita que las entidades locales afectadas puedan asociarse voluntariamente a la actividad de la Administración autonómica, cabiendo igualmente, desde que adopten dicha iniciativa y previo convenio interadministrativo, la organización en forma consorcial.

2.2.1.2.3. Desarrollo e implantación de Planes y Proyectos de Interés General de Aragón

Contrariamente a lo indicado en el caso de los Programas de Gestión Territorial los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón sí que han tenido un desarrollo en el territorio de la comunidad, sirviendo para la implantación de actuaciones como la plataforma logística de PLAZA o más, recientemente, los Proyectos de Interés General de Aragón de “ampliación de la estación de esquí de Valdelinares (Teruel)” o “ampliación de la estación de esquí de Cerler”.

2.2.2. Gestión territorial en la Estrategia Territorial de Aragón

La Estrategia Territorial de Aragón, ETA, se instituye en un documento a priori de necesaria observancia por sus posibles aportaciones a mecanismos que coadyuven a la definición de un modelo de gestión territorial en sentido propio. Diversos motivos llevan a la presunción anterior, por un lado su carácter reciente, su aprobación definitiva data de diciembre de 2014, la apuesta de Aragón por acoger la figura de la Estrategia en consonancia con la Estrategia Territorial Europea frente a unas Directrices regionales, hasta entonces vigentes en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, o un Plan regional y por último, la apuesta de Aragón por la gestión territorial que se remonta al primer texto normativo aprobado y que se mantiene en la actualidad.

Con carácter general, la ETA propone 20 objetivos generales y 111 específicos, cada uno de ellos integrados por un conjunto de disposiciones normativas de contenido obligatorio para sus destinatarios junto con formulaciones de carácter estratégico que tienen el valor de criterios determinantes del ejercicio de todas las Administraciones Públicas.

Desde el punto de vista de la gestión territorial, resulta relevante el análisis de determinados mecanismos que, previstos en diferentes objetivos generales y específicos de la ETC, tienden en principio a fomentar y facilitar el desarrollo e implantación de la fase de ejecución de la Ordenación del territorio. Son estos los que se analizan en los siguientes apartados.

2.2.2.1. Fondo de Cohesion Territorial

El Objetivo 7 de la ETA persigue la “*Viabilidad económica del desarrollo territorial*” y se integra por un total de cuatro objetivos específicos: incorporación del análisis de viabilidad económica; promoción del desarrollo mediante el Fondo de Cohesion Territorial; limitación del endeudamiento público; evitar el deterioro de las infraestructuras y equipamientos públicos.

En principio, la ETA señala que el objeto del Objetivo 7.2. “*Promoción del desarrollo mediante el Fondo de Cohesion Territorial*” es promover actuaciones de desarrollo territorial en aquellos territorios con renta territorial inferior al promedio de Aragón, lo que tendrá lugar mediante el Fondo de Cohesión Territorial.

Para su consecución, se establecen cinco estrategias: inversiones eficientes en términos de rentabilidad económica y social; planeamiento estratégico; gestión eficiente del patrimonio público; fomento del desarrollo empresarial; financiación del desarrollo territorial. Estas propuestas estratégicas se canalizan en las siguientes actuaciones:

- Inversiones eficientes en términos de rentabilidad económica y social: Impulsar, ante el Gobierno de España, que la distribución de las inversiones del Estado se base en la calidad de los proyectos de inversión, en términos de eficiencia y rentabilidad económica y social.
- Planeamiento estratégico: Planear estratégicamente la actuación inversora y la acción de fomento.
- Gestión eficiente del patrimonio público: Gestionar eficientemente el patrimonio público con mapas y valoración actualizados de recursos inmobiliarios.
- Fomento del desarrollo empresarial: Fomentar la creación de pequeñas y medianas empresas para la creación de puestos de trabajo, así como apoyar su crecimiento para competir en la economía global.

- Financiación del desarrollo territorial: Disponer de los medios presupuestarios adecuados para la inversión en desarrollo territorial.

El Fondo de Cohesión Territorial y en concreto su dotación, es el mecanismo previsto por el Objetivo 9 de la ETA “*equilibrio territorial*” y en concreto de su Objetivo específico 9.1. “*convergencia de los niveles de desarrollo y sostenibilidad territorial y equilibrio demográfico*”, cuya finalidad es impulsar la convergencia de los niveles de “renta territorial” (índice sintético de desarrollo) de los asentamientos, municipios y comarcas aragonesas, dando prioridad a los municipios cuyo índice de desarrollo sea inferior al promedio aragonés, así como los situados en los percentiles más bajos, a la hora de plantear actuaciones territoriales de reequilibrio para fomentar la cohesión territorial entre todos los asentamientos aragoneses, de manera que se corrija los desequilibrios de renta territorial.

Para la dotación del Fondo de Cohesion Territorial se establece que se tendrán en cuenta los diversos fondos existentes en el marco de la Comunidad Autónoma con una finalidad semejante, con el fin de unificarlos en un único fondo en el que el criterio de reparto sea el valor del índice de desarrollo territorial de cada municipio. También se establece la posibilidad de elaborar Programas de Gestión Territorial basados en estos fondos, con un horizonte de aplicación superior a cuatro años.

2.2.2.2. *Búsqueda del equilibrio territorial. Sistemas de indicadores de valoración de la sostenibilidad y el equilibrio territorial para la adecuada gestión territorial*

El equilibrio territorial es uno de los veinte objetivos que conforman la ETA, concretamente el Objetivo 9. Para alcanzar el equilibrio territorial, la ETA establece la necesidad de avanzar en la cohesión territorial, compatibilidad ambiental, viabilidad económica y mejora de la cohesión social, de las actuaciones de desarrollo territorial aragonés, estableciendo un sistema de indicadores de valoración de la sostenibilidad y el equilibrio territorial que permita la correcta toma de decisiones y, en su caso, adoptar medidas correctoras.

El objetivo específico es la convergencia de los niveles de desarrollo y sostenibilidad territorial y equilibrio demográfico, para lo que la ETA prevé la elaboración de tres índices: índice sintético de desarrollo territorial, índice sintético de sostenibilidad del desarrollo territorial e índice de equilibrio demográfico.

La importancia de este conjunto de indicadores, desde el punto de vista de la gestión territorial, radica en que frente a otros modelos territoriales autonómicos en los que se establecen como mecanismo de seguimiento de los instrumentos de planificación territorial y cuyo estudio en el presente trabajo se ha abordado en el Capítulo 4, en el

caso de Aragón se postulan como un elemento previo y necesario para la elaboración del correspondiente Programa de Gestión Territorial de la propia Estrategia Territorial de Aragón, lo que sin perjuicio de la mayor o menor idoneidad de dicho criterio, justifica la necesidad de su estudio en el presente Capítulo.

2.2.2.2.1. Índice sintético de desarrollo territorial

El índice sintético de desarrollo territorial permite conocer el nivel de desarrollo territorial de los municipios y comarcas aragonesas con base en indicadores de situación de los distintos factores territoriales de desarrollo. Este índice permite evaluar el estado del equilibrio territorial de la Comunidad Autónoma.

El índice resumirá en una cifra adimensional (con valores comprendidos entre 0 y 100) el grado de desarrollo territorial existente en cada municipio de Aragón. Para su elaboración se partirá de índices parciales que expliquen el grado de desarrollo de cada uno de los factores territoriales considerados. Una vez definidos y evaluados estos índices parciales, se ponderarán para obtener el índice sintético de desarrollo territorial. Las ponderaciones que se apliquen a cada índice parcial para el cálculo del índice sintético deberán estar basadas en un amplio consenso con los agentes territoriales.

Cada uno de los índices parciales se construirá a partir de una colección relativamente amplia de indicadores, tratando de recoger aquellas variables explicativas del factor de desarrollo, de modo que el valor que tome el índice parcial pueda explicarse a través de los valores de los indicadores con los que se haya construido. Al igual que en el caso del índice sintético, será necesario también valorar el peso de cada uno de los indicadores que intervienen en la construcción del índice parcial. La utilización, para cada factor territorial, de un amplio número de indicadores tiene la finalidad de poder establecer, en cada caso, los componentes del factor sobre los que es posible actuar para mejorar el valor final del índice parcial y, por lo tanto, del índice sintético.

En último lugar, se señalan los indicadores que se podrán utilizar para construir los índices parciales correspondientes a cada uno de los factores de desarrollo territorial considerados: actividad económica⁷³⁴, alojamiento,⁷³⁵ equipamientos y servicios⁷³⁶, movilidad⁷³⁷ y escenario vital y patrimonio territorial⁷³⁸.

⁷³⁴ **1.- Actividad económica.**

1.1. Indicadores globales.

- a) Renta disponible bruta (en su defecto, comarcal)
- b) Renta disponible bruta per cápita (tramo en el que se encuentra cada municipio) (en su defecto, comarcal)
- c) Licencias de actividades económicas (absolutas y por habitante)

1.2. Indicadores sobre el empleo.

- a) Número de puestos de trabajo por habitante en el asentamiento.
- b) Afiliados a la Seguridad Social.
- c) Contratos de trabajo registrados.
- d) Tasas de actividad, empleo y paro
- e) Calidad de empleo (temporalidad, f/p, nivel ocupación, nivel retributivo, siniestralidad laboral, etc.)

1.3. Indicadores sobre los sectores económicos.

- a) Superficie de regadío (absoluta y porcentaje)
- b) Superficie agraria útil.
- c) Principales cultivos (datos del IT municipal)
- d) Censos ganaderos municipales.
- e) Número de camas (turísticas) por cada mil habitantes.

1.4. Derivados del condicionante de recursos naturales.

- a) Precipitación media anual.
- b) Cuadrículas mineras.
- c) Superficie con menos del 5 % de pendiente (porcentaje y absoluta)

1.5. Derivados del condicionante de infraestructuras (excepto las de movilidad)

- a) Capacidad máxima de las infraestructuras hidráulicas de abastecimiento (por superficie y por habitante)
- b) Proximidad a una subestación transformadora.
- c) Potencia instalada (térmica, ciclo combinado, centrales hidroeléctricas, parques eólicos, energía fotovoltaica).
- d) Proximidad a una infraestructura de distribución de energía eléctrica.
- e) Porcentaje de superficie ocupada por infraestructuras, respecto a la total del municipio.
- f) Suelo industrial calificado.

1.6. Derivados del condicionante de los recursos humanos.

- a) Personas potencialmente activas (valores absolutos y por habitante)
- b) Personas escolarizadas en ESO y Bachiller (valores absolutos y por habitante)
- c) Asociacionismo.
- d) Actividad cultural.

⁷³⁵ 2.- Alojamiento.

- a) Suelo residencial calificado (absoluto y por habitante)
- b) Precio medio del m²/vivienda nueva.
- c) Precio medio del m²/vivienda usada.
- d) Superficie media de las viviendas.
- e) Estado de la edificación.
- f) Viviendas principales por habitante.
- g) Derivados de las infraestructuras urbanísticas existentes.
- h) Días de abastecimiento de agua con cisterna.

⁷³⁶ **3.- Equipamientos y servicios.**

3.1. Existencia en el asentamiento de los siguientes equipamientos:

- a) Sanidad.
- b) Educación.
- c) Servicios sociales.
- d) Cultural.
- e) Deportivo.
- f) Comercial.
- g) Ocio.

3.2. Presupuesto municipal.

⁷³⁷ **4.- Movilidad.**

4.1. Infraestructuras.

- a) Red viaria.
 - Enlace a una vía de alta capacidad.
 - Distancia a una red de Interés General del Estado.
- b) Red ferroviaria.
 - Distancia a una estación AVE.
 - Distancia a una estación convencional.
 - Servicios ferroviarios ofertados.
 - Distancia, en tiempo, al aeropuerto de Zaragoza.

4.2. Servicios de Transporte.

- a) Frecuencia de servicios a Zaragoza.
- b) Frecuencia de servicios a la capital de provincia.
- c) Frecuencia de servicios a la capital comarcal.
- d) Parque de automóviles por habitante.
- e) Parque de taxis por cada 1000 habitantes.

4.3. Tecnologías de la información y comunicación.

- a) Cobertura y calidad de la señal de telefonía móvil y fija.
- b) Cobertura y prestaciones del acceso a Internet.
- c) Acceso a servicios audiovisuales (televisión, radio...)

4.4. Accesibilidad.

- a) Tiempo de acceso a los siguientes equipamientos:
 - 1. Sanidad.
 - 2. Educación.
 - 3. Servicios sociales.
 - Índice de accesibilidad (modelo gravitatorio)

⁷³⁸ **5.- Escenario vital y patrimonio territorial.**

5.1. Calidad media del paisaje en el término municipal.

2.2.2.2. Índice sintético de sostenibilidad del desarrollo territorial

El índice sintético de sostenibilidad del desarrollo territorial para cada municipio o comarca aragonesa, prevé la ETA que se elabore a partir de los índices parciales de compatibilidad ambiental del desarrollo territorial, de la viabilidad económica del mismo y de su grado de cohesión social. Este índice se construirá a partir de tres índices parciales derivados de la valoración de la compatibilidad ambiental, de la viabilidad económica y de la cohesión social del desarrollo territorial existente en cada municipio, que también serán ponderados, aunque en principio la ETA propone asignar el mismo peso a cada una de las componentes que conforman la sostenibilidad. A su vez, para elaborar cada uno de los tres índices parciales se emplean diferentes componentes de la sostenibilidad que son relacionadas por la ETA⁷³⁹. Los índices parciales son: compatibilidad ambiental, viabilidad económica y cohesión social.

-
- Número de elementos de paisaje catalogados e inventariados (árboles monumentales, etc.)
 - Presencia de agua (fuentes, cursos fluviales, etc.)

5.2. Calidad del paisaje urbano.

- Viviendas en estado de ruina (porcentaje)

5.3. Patrimonio cultural.

- a) Bienes de Interés Cultural (Conjuntos y bienes inmuebles)
- b) Patrimonio cultural inmaterial.
- c) Ubicación en el ámbito de un Parque Cultural

5.4. Patrimonio natural.

- Superficies (ponderadas) de espacios naturales de la Red Natural de Aragón en el término municipal.

5.5. Condiciones ambientales.

- a) Indicadores sobre la benignidad del clima
- b) Focos de ruido.

⁷³⁹ 1.- **Compatibilidad ambiental.**

1.1. Incidencia en el cambio climático.

- Tm. de gases de efecto invernadero emitidas en el término municipal.
 - Industrias.
 - Transporte.
 - Ganadería.
 - Viviendas.

1.2. Consumo de energía de origen no renovable por habitante.

- Sector del transporte.

-
- Privado.
 - Público.
 - Sector industrial.

1.3. Existencia de estación de tratamiento de aguas residuales.

1.4. Efectos sobre la biodiversidad.

- a) Especies de fauna y flora catalogadas en el Catálogo Aragonés de Especies Amenazadas reconocidas en el término municipal.
- b) Superficie (ponderada, en función de su importancia) municipal incluida en la Red Natural de Aragón (absoluta y porcentaje sobre el total del término)

1.5. Valoración de los servicios ambientales proporcionados en el término municipal.

- Superficie de cubierta forestal (absoluta y relativa)
- Presencia de agua (cursos fluviales, fuentes, etc.)

1.6. Artificialización de los suelos del término municipal (valores absolutos y relativos)

1.7. Procesos de reciclado implantados en el municipio.

- Contenedores por habitante.

1.8. Sobrecarga ganadera.

1.9. Superficie de agricultura ecológica en el municipio.

1.10. Consumo de agua.

2.- Viabilidad económica.

2.1. Deuda municipal por habitante.

2.2. Carga fiscal (municipal) por habitante.

3.- Cohesión social.

3.1. Indicadores económicos de la cohesión social.

- a) Tasa municipal de paro.
- b) Indicador de nivel de pobreza absoluta y relativa.
- c) Pensiones contributivas y no contributivas. Importe medio de las pensiones.
- d) Grado de cobertura desempleo.
- e) Perceptores IAI y otras ayudas dependientes del IASS.
- f) Sistema para la autonomía y atención a la dependencia: nº dependientes y tipología, servicios y prestaciones disfrutadas, etc.
- g) Usuarios de servicios sociales cada 1.000 habitantes.

3.2. Indicadores sociales.

- a) Accesibilidad a guarderías.
- b) Accesibilidad a equipamientos comerciales (personas mayores)

2.2.2.2.3. Índice de equilibrio demográfico

La ETA prevé la elaboración de índices de equilibrio demográfico que permitan valorar la convergencia del reparto de la población de la Comunidad Autónoma en los asentamientos hacia un modelo más equilibrado (índice regional y comarcal), así como del equilibrio demográfico en cada uno de los municipios.

Los indicadores que se utilizarán para la construcción de estos índices serán calculados por el IAEST⁷⁴⁰ a nivel municipal⁷⁴¹. Dos son los índices que para la determinación del equilibrio demográfico señala la ETA: índice de reparto equilibrado de la población en el sistema de asentamientos e índice de equilibrio demográfico, dentro de cada asentamiento.

2.2.2.3. Los Programas de Gestión Territorial en la Estrategia Territorial de Aragón en el marco de la Gobernanza del Territorio

El Programa de Gestión Territorial es una de las normas contenidas en la ETA, en el marco del Objetivo general 16 “*Mejorar la gobernanza del territorio*” y el

c) Indicadores de asociacionismo.

⁷⁴⁰ Instituto Aragonés de Estadística.

⁷⁴¹ **1.- Índice de reparto equilibrado de la población en el sistema de asentamientos.**

- a) Proporción de asentamientos en los diferentes tramos de población.
- b) Proporción de población en cada uno de los tramos considerados.

2.- Índice de equilibrio demográfico, dentro de cada asentamiento.

- a) Índice de vejez.
- b) Índice de envejecimiento.
- c) Índice de sobrevejecimiento.
- d) Tasa global de dependencia.
- e) Índice de reemplazo.
- f) Índice de masculinidad.
- g) Tasa bruta de natalidad y tasa bruta de fecundidad.
- h) Tasa bruta de mortalidad.
- i) Tasa bruta de crecimiento vegetativo.
- j) Edad media de la población.
- k) Distribución de la población por grupos de edad.
- l) Grado de juventud 0-25 años.
- m) Densidad de población

Objetivo específico 16.1 “*Fortalecer la colaboración entre las administraciones públicas*”.

El propósito general de este Objetivo 16 de la ETA es mejorar la gobernanza del territorio, mediante la coordinación y cooperación de las administraciones públicas, proponiendo nuevos modos de gestión territorial y fomentando la colaboración con las comunidades y regiones vecinas. A su vez, se desarrolla a través del objetivo específico, fortalecer la colaboración entre las administraciones públicas, cuya meta es fortalecer las fórmulas de colaboración intra e interadministrativas para la coordinación y cooperación en las propuestas de actuación sobre los distintos factores de desarrollo territorial y sus condicionantes, poniendo de manifiesto las interrelaciones existentes entre ellos.

Para la consecución de este objetivo, además de cuatro estrategias: coherencia territorial, fomentar el acuerdo y la cooperación inter-administrativa, promover la simplificación administrativa y la consideración de los ayuntamientos aragoneses como agentes territoriales básicos para avanzar en la vertebración equilibrada y sostenible del territorio aragonés, se establecen dos normas de obligado cumplimiento: el Programa de Gestión Territorial y la utilización racional del patrimonio inmobiliario público.

No obstante, la previsión sobre el Programa de Gestión Territorial en la ETA se reduce únicamente a señalar que aprobada la Estrategia Territorial, el gobierno de Aragón acordará su redacción en los términos previstos en la legislación reguladora y con el objeto de conseguir la interrelación entre las propuestas contenidas en la Estrategia y los medios disponibles.

Sin embargo, tras más de un año de vigencia de la ETA, por el momento no parece que se haya comenzado a elaborar este instrumento para el que tampoco se señala un plazo determinado, que, como se indicaba líneas atrás parece estar en el medio/largo plazo, con un horizonte del año 2025.

El carácter estratégico del documento aprobado y el hecho de encomendarse al Programa de Gestión Territorial, las concretas actuaciones a realizar, hace que en buena medida la planificación territorial regional en Aragón quede condicionada a aquélla, cuya aprobación se postula como necesaria para sentar realmente las bases de la propia planificación territorial en esta comunidad.

2.3. Castilla y León: redefinición del modelo territorial y delimitación de ámbitos adecuados para la implantación de la gestión territorial

La comunidad de Castilla-León optó inicialmente por desarrollar su política de planificación territorial de ámbito subregional concediendo una relevancia muy importante a la escala provincial, lo que venía justificado en el tamaño de su territorio,

Castilla León es, en términos superficiales, la Comunidad Autónoma más extensa de España, aunque junto a ésta, también apostó por ámbitos inferiores al provincial, como los ámbitos urbanos, escala de referencia para alguno de sus instrumentos de planificación aprobados como las Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Segovia y en Entorno o las Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Valladolid y su Entorno.

Sin embargo, de manera reciente ha optado por tomar una nueva escala en la ordenación de ámbito subregional, las regiones urbanas. Esta apuesta de la comunidad castellano leonesa que responde a una realidad más cercana a las actuales escalas territoriales junto a la apuesta por la gestión de los servicios en escala supramunicipal mediante el impulso a fórmulas de asociación voluntaria de municipios para la gestión común de servicios municipales, hacen interesante el análisis de las referidas medidas que aun estando alejadas de los mecanismos propios de la gestión territorial, sí pueden resultar interesantes para el desarrollo de aquellos sirviendo de interesante referencia.

2.3.1. Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León: las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio y las áreas funcionales

Dos de las principales aportaciones del nuevo modelo territorial definido en la Comunidad Autónoma de Castilla-León y que pueden resultar de utilidad para el desarrollo de la gestión territorial por predefinir ámbitos más adecuados para su implantación son, las áreas funcionales y las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio.

Ambos mecanismos se presentan como claves en el nuevo modelo territorial previsto y se plasman en la Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León⁷⁴², norma que regula la “Ordenación del Territorio en Castilla y León” y con la que se pretende, todo ello según establece en su exposición de motivos, mejorar la cohesión social de la Comunidad, impulsar una mayor cercanía en la prestación de servicios y garantiza el acceso en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos de Castilla y León a los servicios públicos, independientemente de su lugar de residencia. Además, la ley pretende culminar el camino de la “*territorialización*” de las políticas autonómicas, y en este sentido prevé la adaptación de las zonificaciones de los servicios prestados por la administración autonómica en el ámbito rural a las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio que la ley prevé, y que se constituyen como el nuevo parámetro básico para la ordenación del territorio.

⁷⁴² BOCL núm. 189 de 01/10/2013.

De los cinco títulos que conforman el texto de la ley, es el Título I el que propiamente está dedicado a la Ordenación del Territorio. En el mismo, se regula en primer lugar las unidades básicas de la ordenación y servicios del territorio, que como se indicaba se constituyen como la referencia espacial y parámetro básico para el modelo de la Ordenación del Territorio en Castilla y León, y que pueden ser rurales o urbanas. Junto a las cuales, se prevé la elaboración de un mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio, determinando el procedimiento para su aprobación y, por último se regula las áreas funcionales distinguiendo entre las estables dirigidas a impulsar una planificación conjunta de los grandes municipios y su entorno o alfoz y las estratégicas, con una fuerte vocación de dinamización del medio rural.

2.3.1.1. Las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio

Las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio son definidas como los espacios funcionales delimitados geográficamente, que constituyen la referencia espacial y el parámetro básico para el desarrollo de la Ordenación del Territorio de Castilla y León⁷⁴³. La ley encomienda la concreción y delimitación de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio a un posterior mapa de ordenación territorial.

Se establece una doble tipología de unidades básicas de ordenación: rurales o urbanas.

2.3.1.1.1. Las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales

La unidad básica de ordenación y servicios del territorio rural agrupa a municipios iguales o menores de 20.000 habitantes de una provincia, con contigüidad espacial y con características similares. Además debe cumplir alternativamente alguna de dos reglas adicionales que se señalan: en función de su tamaño, que la población total de la unidad básica tenga como mínimo 5.000 habitantes, y como máximo 30.000; en función de la dispersión, que la unidad básica tenga una densidad menor de 15 habitantes por kilómetro cuadrado, y como mínimo agrupe a 5 municipios.

Frente a la regla general anterior, la regulación de estos espacios posibilita que por razones geográficas singulares, históricas, económicas, medioambientales o de cualquier otra índole, se pueda disponer la configuración de unidades básicas que no cumplan las premisas anteriores. Se contempla la posibilidad de que con carácter

⁷⁴³ Artículo 3 de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León.

excepcional, la unidad básica de ordenación y servicios del territorio rural pueda agrupar a municipios de más de una provincia.

2.3.1.1.2. Las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio urbanas

Por su parte, son unidades básicas de ordenación y servicios del territorio urbanas cada uno de los municipios con más de 20.000 habitantes de la Comunidad de Castilla y León. También podrán considerarse como tal aquellos municipios que, contando con una población aproximada de 19.000 habitantes disten más de 50 kilómetros de una unidad básica de ordenación y servicios urbanos, cuando se integren en una de las áreas funcionales estables.

El desarrollo de esta cuestión requería la elaboración de un mapa en el que las mismas fueran delimitadas⁷⁴⁴, tal y como se establece en la ley. Casi dos años después

⁷⁴⁴ El artículo 6 de la Ley 7/2013, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio, regula la elaboración del mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio. El contenido literal del citado precepto es el siguiente:

1. Las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio, tanto rurales como urbanas, se incluirán en un mapa que será aprobado mediante una norma con fuerza de ley, y que precisará el apoyo de dos tercios de las Cortes de Castilla y León.

2. Las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales se delimitarán, a través de su inclusión en el mapa, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a) Cada delegación territorial de la Junta de Castilla y León, en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de esta ley, elaborará un estudio de zonificación y lo elevará a la consejería competente en materia de administración local, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 4 de esta ley.

b) La consejería, analizado el estudio anterior, y oídos los plenos de las diputaciones provinciales, que deberán evacuar su informe en el plazo de un mes, elaborará una propuesta inicial de delimitación del mapa de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales y, por lo tanto, del conjunto de municipios que integran cada una de ellas.

c) La propuesta inicial de delimitación del mapa será sometida a audiencia de los municipios y estará sujeta a información pública por parte de la consejería competente en materia de administración local, durante el plazo de un mes, mediante su publicación en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

d) Para la constitución de unidades básicas de ordenación y servicios del territorio rurales que agrupen a municipios de varias provincias será necesario el informe de las diputaciones provinciales interesadas.

3. La consejería, después de analizar las alegaciones presentadas, y previo informe del Consejo de Cooperación Local, formulará una propuesta del mapa de las unidades básicas de ordenación y servicios

de la entrada en vigor de la ley, en septiembre de 2015, era presentado el primer borrador de unidades básicas de ordenación del territorio, que al cierre del presente trabajo aún continúa en elaboración. Este borrador delimita un total de 176 unidades básicas que integran 2.233 municipios, con un promedio de 12,8 municipios y 6.718 habitantes por unidad básica⁷⁴⁵.

2.3.1.2. Las áreas funcionales

Las áreas funcionales previstas por la Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León, son definidas como los espacios delimitados geográficamente para el desarrollo de la Ordenación del Territorio de Castilla y León y la aplicación de sus instrumentos y herramientas de planificación y gestión.

Se establece una doble categoría de áreas funcionales: estables y estratégicas, en función de que perduren en el tiempo o tengan una duración determinada.

2.3.1.2.1. Las áreas funcionales estables

Las áreas funcionales estables son aquellas integradas por la unidad básica de ordenación y servicios del territorio urbana y los municipios de su entorno o alfoz con los que mantiene relaciones funcionales que precisan una planificación conjunta. Cada área funcional estable se constituirá por cada una de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio urbanas y sus municipios colindantes inmediatos, así como por los colindantes de estos últimos siempre que estén a una distancia aproximada de 15 kilómetros del municipio de mayor población.

Se prevé la integración en una única área funcional estable, las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio urbanas colindantes.

del territorio a aprobar por la Junta de Castilla y León, para su remisión a las Cortes de Castilla y León a los efectos de lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo.

No obstante, de ser necesario, y a la vista del procedimiento, la propuesta definitiva del mapa podrá hacerse de forma parcial y sucesiva, hasta completar el mapa de toda la Comunidad Autónoma.

4. Cualquier modificación posterior del mapa seguirá la tramitación prevista en los apartados anteriores.

⁷⁴⁵ Según noticia publicada por el Gobierno de Aragón el día 30 de septiembre de 2015 en la página web de la Junta de Castilla y León.

Disponible en <http://www.comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100DetalleFeed/1281372051501/NotaPrensa/1284483465801/Comunicacion>. Consultado 30/05/2016.

La Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio establece las bases para la declaración de las áreas funcionales estables en el territorio de la Comunidad Autónoma. A este respecto, señala que, con audiencia de los municipios afectados y del pleno de la diputación provincial correspondiente, y previo informe del Consejo de Cooperación Local, su declaración tendrá lugar mediante norma con fuerza de ley que precisará el apoyo de dos tercios de las Cortes de Castilla y León. Aprobada ésta se podrá proceder a la elaboración del correspondiente instrumento de planificación territorial de ámbito subregional.

Precisamente, dicho mandato legal se lleva a efecto mediante la aprobación de la Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León⁷⁴⁶ y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, que delimita un total de trece áreas funcionales estables en el conjunto de la comunidad de Castilla y León: Ávila, Burgos, Aranda del Duero, Miranda de Ebro, León, Ponferrada, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Medina del Campo y Zamora.

La relevancia de esta tipología desde el punto de vista de la gestión de la Ordenación del Territorio, radica precisamente en delimitar nuevos espacios que aunque inicialmente su finalidad es promover y facilitar la prestación de servicios mediante la integración de los municipios en diferentes ámbitos supramunicipales, precisamente toman como referencia las unidades básicas de ordenación y servicios, dicha idoneidad puede y deber extrapolarse y ser aprovechada para el desarrollo de las políticas de Ordenación del Territorio en el seno de la comunidad de Castilla y León.

2.3.1.2.2. Las áreas funcionales estratégicas

La segunda categoría de áreas funcionales previstas, son las denominadas áreas funcionales estratégicas que, integradas por una unidad básica de ordenación y servicios del territorio o por varias contiguas, tienen por finalidad impulsar programas de desarrollo en aquellas zonas de menor dinamismo económico y demográfico, o afectadas por circunstancias extraordinarias.

El área funcional estratégica se delimitará mediante el correspondiente instrumento de ordenación del territorio de ámbito subregional, indicando las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio que la integran. No obstante, se establece la necesidad de que antes del inicio del procedimiento de aprobación del instrumento de ordenación, se conceda audiencia al pleno de la diputación o diputaciones provinciales interesadas para la definición inicial del ámbito del área funcional estratégica y a los agentes económicos y sociales que forman parte del Diálogo Social de Castilla y León, y se solicitará informe al Consejo de Cooperación Local.

⁷⁴⁶ BOCL núm. 233 de 3/12/2014.

Las áreas funcionales estratégicas se extinguirán una vez alcanzados los objetivos perseguidos o, cumplido el plazo previsto, todo ello de acuerdo con el instrumento de ordenación que las establezca.

La propia configuración de este instrumento puede servir de soporte a medidas de compensación y equilibrio territorial, no obstante su reciente promulgación y consecuente falta de desarrollo, hace que se deba esperar a cómo se articule finalmente. En consonancia con lo anterior, ya la disposición adicional decimotercera de la Ley de Ordenación, Servicios y Gestión del Territorio apunta en este sentido cuando al regular la *convergencia territorial* hace referencia expresa al Fondo Autonómico de Compensación⁷⁴⁷ que, aunque se reguló se demora al momento en que el Producto Interior Bruto regional crezca por encima del dos por ciento interanual, sí se contempla expresamente la posibilidad de que tenga en cuenta el mapa de las unidades básicas de ordenación y servicios del territorio, con inclusión, en todo caso, de aquellos espacios delimitados como áreas funcionales estratégicas.

2.3.2. Fórmulas asociativas supramunicipales previstas por la Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Junto a la nueva delimitación de ámbitos supramunicipales contenidos en la Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio, la segunda cuestión relevante para una futura gestión territorial adecuada en el seno de esta comunidad, es la previsión de entidades supramunicipales con capacidad para gestionar con eficacia los recursos municipales a través de economías de escala.

2.3.2.1. Las Mancomunidades de Interés General

Reguladas en el Título IV de la ley, las mancomunidades de interés general⁷⁴⁸ aparecen como una entidad local de base asociativa y carácter voluntario, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar plena e independiente de los municipios que la integran, para el cumplimiento de fines específicos.

⁷⁴⁷ El Fondo Autonómico de Compensación de Castilla y León está previsto en el artículo 78 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, conforme a su redacción vigente dada por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en el marco de los principios de política económica. El Fondo Autonómico de Compensación tiene por objeto asegurar el equilibrio económico y demográfico dentro del territorio de la Comunidad y la realización interna del principio de solidaridad.

⁷⁴⁸ Cuya regulación se remite a la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León para las mancomunidades, con las especialidades establecidas en el artículo 32 de la misma, precepto que precisamente regula las denominadas Mancomunidades de interés comunitario.

Para ser declaradas de interés general, deben contener una cartera común y homogénea de competencias y funciones, sin que pueda afectar a la totalidad de competencias y funciones municipales, que se contendrán en sus estatutos. Su declaración como mancomunidad de interés general se llevará a cabo mediante Orden de la Consejería competente en materia de Administración Local.

2.3.2.1.1. Las Mancomunidades de Interés General Rurales

Son mancomunidades de interés general rurales las surgidas de la asociación voluntaria entre los municipios con población inferior o igual a 20.000 habitantes, que coincidan con todos o algunos de los municipios integrados en una unidad básica de ordenación y servicios del territorio rural, o en varias unidades completas.

Un municipio no podrá pertenecer a más de una mancomunidad de interés general rural.

En sus estatutos, estas mancomunidades deberán contener necesariamente la cartera común y homogénea de materias, competencias y funciones de entre las materias previstas en la normativa de régimen local.

Por último, destacar la posibilidad que se contempla en relación a que las mancomunidades de interés general rurales puedan solicitar su institucionalización como comarcas, en los términos previstos en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

2.3.2.1.2. Las Mancomunidades de Interés General Urbanas

Las mancomunidades de interés general urbanas son las surgidas de la asociación voluntaria entre los municipios con población superior a 20.000 habitantes y los municipios de su entorno o alfoz, que coincide con las que estén incluidas en el área funcional estable de que se trate.

Los municipios menores de 20.000 habitantes incluidos en alguna de las áreas funcionales estables de Castilla y León podrán asociarse simultáneamente a una mancomunidad de interés general rural y a una mancomunidad de interés general urbana, siempre que sea para ejercer diferentes competencias y funciones.

Las mancomunidades de interés general urbanas incluirán en sus estatutos las competencias y funciones que se acuerden, de entre las materias previstas en la normativa de régimen local. Especialmente, podrán incluir aquellas que se refieran al abastecimiento de agua, al saneamiento y depuración de aguas residuales, al transporte

público intermunicipal de viajeros, y a la seguridad ciudadana, protección civil y extinción de incendios, u otras que se concreten reglamentariamente.

Por otra parte, se contempla la compatibilidad de una mancomunidad de interés general urbana con la existencia de un área metropolitana, en los términos previstos en la Ley de Régimen Local de Castilla y León.

2.3.2.2. Los Consorcios Provinciales de Servicios Generales

Junto a las mancomunidades, la Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León, regula la figura el consorcio provincial de servicios generales.

Las Diputaciones Provinciales podrán constituir, junto con las mancomunidades de interés general de su respectivo ámbito territorial, consorcios provinciales denominados de Servicios Generales para la prestación de servicios de ámbito local, quedando adscritas a las primeras. De forma excepcional, podrán participar motivadamente en dichos consorcios los municipios de la provincia que ya dispongan de medios propios para la realización efectiva del servicio público consorciado de que se trate.

Los consorcios provinciales de servicios generales tendrán personalidad jurídica propia. Su régimen jurídico se determinará en los estatutos, que serán aprobados por los entes locales consorciados en el marco de lo dispuesto en la ley que prevé su creación. Los estatutos deberán contener, en todo caso, su régimen orgánico, funcional y presupuestario, así como la cartera de servicios de ámbito local que van a ser prestados por el consorcio.

Se constituirá, en su caso, un solo consorcio para la prestación de servicios generales en cada provincia.

En relación con las funciones a desarrollar, los consorcios provinciales de servicios generales podrán prestar aquellos servicios de ámbito local de competencia de las Diputaciones Provinciales o asignados a las mancomunidades de interés general que se refieran a los residuos domésticos o, en su caso, a los residuos comerciales no peligrosos, a los micropolígonos industriales, u otros que se determinen reglamentariamente.

Además, se contempla que los municipios asociados en una mancomunidad de interés general deberán condicionar la asignación de aquellas competencias y funciones que de forma reglamentaria se determinen previamente, a que su ejercicio sea prestado a través de un consorcio provincial de servicios generales. Estas competencias y funciones, que deberán concretarse en los estatutos de la mancomunidad de interés

general, serán prestadas por los municipios mientras no se constituya el consorcio provincial de servicios generales.

2.4. La escala metropolitana como ámbitos de interés para la gestión territorial. La consolidación del modelo por las comunidades de Cataluña y Galicia: Área Metropolitana de Cataluña y Área Metropolitana de Vigo

Con las nuevas economías de escala y frente a la necesidad de dar respuesta a fenómenos globales, desde hace años se viene apostando paulatinamente en el ámbito comparado europeo por los fenómenos metropolitanos (el Área Metropolitana de Londres, *Gran Londres*, o el Área Metropolitana de París, son algunos ejemplos). Cuestiones como la necesidad de competir en un contexto globalizado, crear economías de escalas pero también, la simple adaptación a los nuevos fenómenos urbanos, el entendimiento de la ciudad con un ente que se relaciona y se complementa con su entorno, las cada vez mayores relaciones de sinergias entre los pueblos y ciudades, son cuestiones presentes en los modelos territoriales y se deben articular los adecuados mecanismos que garanticen su desarrollo⁷⁴⁹.

El fenómeno metropolitano es una realidad constatada desde hace años, la población en su día a día vive y se relaciona en un entorno que supera los límites administrativos de una ciudad o de un pueblo. Son movimientos cotidianos, favorecidos sin duda por unas adecuadas infraestructuras y las vías rápidas de transporte que posibilitan que en poco tiempo los ciudadanos puedan moverse por un entorno que implica a diferentes entes municipales (límite municipal que se continúa empleando), pero también por unos adecuados y eficientes transportes públicos. Por lo general, el fenómeno masivo en la actualidad y el que se repite en las grandes ciudades y otras de tamaño medio, es los continuos flujos diarios entre aglomeraciones urbanas (el propio término invoca a la unión de urbes, ciudades), se trabaja, por lo general, en la ciudad central, se vive en otra del entorno (un hecho conocido, es la tendencia en los últimos

⁷⁴⁹ Muy interesante al respecto el artículo de HILDENBRAND SCHEID, A. (2016) “La desatención de la acción pública a la realidad metropolitana. Un hecho inexplicable a la luz de las experiencias europeas”. *eldiario.es* de fecha 25/03/2016, en el que plantea “*en las sociedades modernas los cambios económicos, sociales, demográficos, y tecnológicos se han manifestado territorialmente en la dispersión de lo urbano, la “explosión de la ciudad”, que ha dado lugar a una nueva realidad urbana: las áreas metropolitanas. Son conjuntos de varas ciudades, vinculadas entre sí por relaciones funcionales, que configuran un mercado único de trabajo y vivienda y se caracterizan por la cohabitación de áreas altamente urbanizadas con otras de baja densidad de ocupación del suelo. Constituyen los espacios de vida de la mayoría de los ciudadanos y concentran los recursos, la actividad económica, la innovación y el conocimiento. Por tanto, son los espacios relevantes para el desarrollo de una región o un país entero. Además, de la consecución de un desarrollo sostenible de estas áreas metropolitanas dependerá en gran parte nuestro éxito o fracaso respecto al reto global del cambio climático...*”.

Disponible http://www.eldiario.es/cv/arguments/metropolitana-Espana-inexplicable-experiencias-Europa_6_497360278.html. Consultado 16/07/2016.

tiempos a las conocidas como “ciudades dormitorios”), pero además los hijos acuden a un centro educativo que no siempre coincide con el núcleo en el que se vive o trabaja, y existen múltiples relaciones diarias en las que el fenómeno interurbano sigue estando presente⁷⁵⁰.

⁷⁵⁰ En el marco del Proyecto Europeo Urban Audit, proyecto puesto en marcha por la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO), coordinado por Eurostat y desarrollado por las Oficinas de Estadística de los Estados participantes, en el que España participa, la publicación de marzo de 2016 Indicadores Urbanos (Urban Audit), delimita áreas funcionales en España en torno a las 45 ciudades de más de 100.000 habitantes.

Para los fines del proyecto *Urban Audit* se definen, para las principales ciudades europeas, sus áreas metropolitanas de influencia, conocidas como Áreas Urbanas Funcionales (AUF). Cada AUF consiste en una ciudad y los municipios que forman su entorno funcional, concretamente de influencia laboral. Se definen 45 áreas urbanas funcionales para toda España.

El objetivo es disponer de un área con una parte significativa de población ocupada residente que se desplaza a trabajar a la ciudad objeto de estudio. Un municipio pertenece al AUF de una ciudad si el 15% o más de su población ocupada se desplaza a esa ciudad por motivos de trabajo.

En 2015, las AUF con mayor población fueron las de Madrid (con cerca de 6,52 millones de personas) y Barcelona (con 4,89 millones). Por su parte, las de Valencia, Sevilla y Bilbao contaban con más de un millón de personas cada una.

Aunque los criterios que pueden seguirse para la delimitación de estos espacios y de las propias áreas metropolitanas pueden obedecer a diferentes fines, el criterio de desplazamientos laborales es uno de los que a menudo está presente en la definición de estos espacios. Atendiendo a este concreto criterio (desplazamiento por motivos de trabajo), el Proyecto Urban Audit, localiza un total de 45 AUF en España, que se ordenan ateniendo a su población (referida al año 2015) en el siguiente cuadro:

Esta es la realidad desde hace años y esos flujos y relaciones intermunicipales deben contemplarse de manera conjunta y no aislada, como de hecho se sigue haciendo, por el hecho de que tal o cual competencia radique en uno u otro ente. Este planteamiento es decimonónico, obsoleto y lo peor no da una respuesta efectiva a las necesidades reales y frente a lo que desde el entendimiento individual de cada ente se pueda entender, la realidad es que “*la unión hace la fuerza*” y es preciso empezar a plantear modelos de ciudad basados en estas aglomeraciones, borrar los límites administrativos siquiera imaginariamente y analizar los fenómenos que se vienen produciendo, el presente, como se relaciona la población y su entorno y a partir de ahí organizar, reequilibrar y cohesionar el territorio, lo que pasa por una planificación territorial adecuada.

Estos ámbitos son de masivo interés para la gestión territorial, al igual que lo son en otras partes del territorio, las áreas o ámbitos funcionales, en la medida en que en estas estructuras ya existen de antemano vinculaciones sociales y económicas, y desarrollan la gestión de servicios u obras de manera conjunta. Además, cuentan con órganos de gobierno y administración que a priori facilita la gestión y desarrollo de las

Lista de las 45 Áreas Funcionales ordenadas según población. Año 2015

AUF de Madrid	6.513.075	AUF de Vitoria-Gasteiz	270.472
AUF de Barcelona	4.892.634	AUF de Elche/Elx	258.969
AUF de Valencia	1.619.463	AUF de Cádiz	258.108
AUF de Sevilla	1.418.233	AUF de Cartagena	235.873
AUF de Bilbao	1.022.051	AUF de Castellón de la Plana/Castelló de la Plana	234.166
AUF de Málaga	853.516	AUF de Huelva	229.034
AUF de Zaragoza	753.884	AUF de Almería	224.767
AUF de Palma de Mallorca	670.128	AUF de Jerez de la Frontera	219.948
AUF de Palmas de Gran Canaria, Las	633.031	AUF de Tarragona	216.304
AUF de Murcia	619.519	AUF de León	214.142
AUF de Granada	546.520	AUF de Salamanca	202.400
AUF de Vigo	543.034	AUF de Burgos	200.752
AUF de Santa Cruz de Tenerife	480.199	AUF de Santiago de Compostela	199.924
AUF de Alicante/Alacant	459.387	AUF de Logroño	192.538
AUF de Valladolid	424.907	AUF de Albacete	191.589
AUF de Coruña, A	408.130	AUF de Lleida	186.232
AUF de Santander	383.014	AUF de Badajoz	178.015
AUF de Pamplona/Iruña	369.648	AUF de Jaén	160.663
AUF de Córdoba	360.389	AUF de Toledo	149.312
AUF de Donostia/San Sebastián	336.807	AUF de Ourense	149.152
AUF de Marbella	312.833	AUF de Algeciras	142.087
AUF de Oviedo	312.501	AUF de Reus	118.914
AUF de Gijón	299.684		

Fuente: “Indicadores Urbanos” (Urban Audit). Proyecto Europeo Urban Audit. Instituto Nacional de Estadística. Notas de prensa. 1 de marzo de 2016.

Disponible <http://www.ine.es/prensa/np960.pdf>. Consultado 02/11/2016.

políticas territoriales en el ámbito. Pero además de todo lo anterior, precisan una planificación conjunta planteada desde una visión supramunicipal, lo que es función de la Ordenación del Territorio.

En el contexto español, se viene dando dos fenómenos en relación con los espacios metropolitanos y la planificación territorial. Por un lado, algunas Comunidades Autónomas, como el caso de Andalucía, han centrado sus políticas territoriales en la planificación subregional de estos espacios (son prioritarios desde sus inicios para el planificador andaluz tres ámbitos: las aglomeraciones urbanas, los ámbitos litorales y las zonas de montaña) y de hecho existen, así de las ocho capitales andaluzas, cinco cuentan ya con instrumentos aprobados (AU Granada, AU Sevilla, AU Málaga, AU Almería y AU Jaén), una en tramitación (AU Huelva) y otra en redacción (AU Córdoba). Sin embargo, no se ha dotado a estos ámbitos de la necesaria estructura político-administrativa que el propio ordenamiento jurídico posibilita y que facilitaría la gestión e implementación de aquellos. En efecto, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, contempla junto al municipio y la provincia, lo que denomina “otras entidades locales” y en esta categoría, junto a las comarcas y las mancomunidades, incluye las áreas metropolitanas.

Este hecho no es aislado en el contexto español y así junto a éste, que además se encuentran otros ejemplos autonómicos (Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano, en País Vasco; Directrices de Ordenación Territorial del Espacio Metropolitano de Zaragoza, en Aragón, estas últimas previstas en la Estrategia Territorial de Aragón pero sin desarrollo hasta el momento) se encuentran únicamente dos casos de Comunidades que han optado, en el marco del meritado cuerpo legal, por la creación de áreas metropolitanas en su ámbito, nos referimos a la comunidad de Cataluña que en el año 2010 creó el Área Metropolitana de Barcelona y la comunidad de Galicia con la conformación del Área Metropolitana de Vigo en 2012⁷⁵¹.

⁷⁵¹ La afirmación anterior ha de ser matizada. En el registro de entidades locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se recogen únicamente tres áreas metropolitanas que no coinciden totalmente con las señaladas. Las tres áreas metropolitanas que aparecen en el citado registro son: el Área Metropolitana de Barcelona, inscrita el 07/10/2011; la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos de la Comunidad Valenciana, inscrita el 02/08/2002; la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos, también en la Comunidad Valenciana, inscrita el 17/07/2002.

Disponible en http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/areas_metropolitanas/all/all. Consultado 12/10/2016.

Las dos áreas metropolitanas constituidas en la Comunidad Valenciana se crean por la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de Creación y Gestión de Áreas Metropolitanas en la Comunidad Valenciana (la disposición adicional primera crea la Entidad Metropolitana de Servicios hidráulicos de la Comunidad Valenciana y la disposición adicional segunda hace lo propio con la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos de la Comunidad Valenciana).

Estos ejemplos son de interés para la gestión territorial en la medida en que dotan al instrumento de órganos de gobierno y administración en el propio ámbito que coincide con el del plan territorial, lo que pese a no ser propiamente un mecanismo dirigido al desarrollo del instrumento, sí crea las bases y estructura organizativa necesaria que va a posibilitar su implementación.

2.4.1. El Área Metropolitana de Barcelona

El territorio del área metropolitana de Barcelona, con una superficie de 636 km² y una población de 3.239.337 personas, integrada por 36 municipios⁷⁵², tiene una

La Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana deroga el citado cuerpo legal, salvo sus disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y disposición derogatoria. Desde su entrada en vigor, el 14 de julio de 2010, esta es la norma que en sus artículos 73 a 87 junto a las disposiciones no derogadas de la Ley 2/2001, regulan dichas áreas metropolitanas.

Sin embargo, a efectos prácticos lo realmente relevante es el doble modelo con que, al amparo de la flexibilidad de la regulación de esta figura, se desarrollan las áreas metropolitanas en nuestro país. Aunque son escasos los ejemplos existentes hasta el momento, se observa en su desarrollo como se conjugan áreas metropolitanas con carácter de administración territorial y con unas funciones más amplias conforme a aquella y que pueden abarcar una diversidad de funciones y áreas metropolitanas de carácter sectorial, creadas para la gestión de una función o fin concreto. En esta línea, se pronuncia TOSCANO GIL, F. para quien *“Al amparo de esta regulación legal estatal, tan abierta, han sido dos los modelos de Administración metropolitana desarrollados por el legislador autonómico, conviviendo al mismo tiempo una Administración metropolitana territorial y una Administración metropolitana institucional. El Área metropolitana territorial ha adoptado la forma de las Administraciones Públicas territoriales o generales, caracterizándose por la generalidad y pluralidad de sus fines y funciones, dentro de los límites establecidos por la ley de atribución, así como por la asignación de potestades públicas propias de las Administraciones territoriales. El Área metropolitana institucional es una Administración Pública institucional o instrumental, comúnmente una entidad sectorial a la que se atribuyen solo ciertas funciones, en un sector determinado, y cuyas potestades administrativas aparecen muy delimitadas, acorde a la naturaleza instrumental de estas entidades... Ambos modelos de Administración metropolitana están vigentes en la actualidad. Al primero, el de Administración territorial, responden las entidades metropolitanas de las áreas de Barcelona y Vigo, mientras que el segundo, el de Administración institucional, viene representado por las dos entidades sectoriales del área de Valencia...”*

En TOSCANO GIL, F. (2015) “Las áreas metropolitanas en el Derecho español: modelos vigentes e incidencia de la crisis económica” en *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, ISSN 1126-7917, N.º. 2, pág. 391-392.

Por su parte, el Área Metropolitana de Vigo pese a contar con su propia Ley de creación como más adelante se detallará, hasta el momento (octubre de 2016) no ha entrado en funcionamiento ni consta inscrita en el referido registro de entidades locales.

⁷⁵² Badalona, Badia del Vallès, Barberà del Vallès, Barcelona, Begues, Castellbisbal, Castelldefels, Cerdanyola del Vallès, Cervelló, Corbera de Llobregat, Cornellá de Llobregat, El Papiol, El Prat de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavà, L'Hospitalet de Llobregat, La Palma de Cervelló, Molins de Rei, Montcada i Reixac, Montgat, Pallejà, Ripollet, Sant Adrià de Besòs, Sant Andreu de la Barca, Sant

relevancia significativa a nivel regional, al integrar al 42,8% de la población de Cataluña (7.570.908) pese a que en términos superficiales solo ocupa un 2% de la superficie de Cataluña (32.108 km²)⁷⁵³.

Constituida en el año 2010, es la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona⁷⁵⁴, la que posibilita su creación y regula su organización, competencias y financiación, como ente local supramunicipal de carácter territorial en el que se integran los municipios de la conurbación de Barcelona, entre los que hay vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación de políticas públicas y la implantación de servicios de manera conjunta⁷⁵⁵.

Las competencias que ostenta la entidad están englobadas en cinco ámbitos concretos: territorio, movilidad, vivienda, medio ambiente, desarrollo socioeconómico. En relación con la Ordenación del Territorio, al área metropolitana le compete la participación en la formulación y tramitación del Plan Territorial General de Cataluña, la participación en la redacción y el seguimiento de los Planes Territoriales Parciales que afecten a su ámbito así como los Planes Territoriales Sectoriales que afecten a sus competencias y la formulación de Planes, Cartas y Programas de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje⁷⁵⁶. Además y en la esfera competencial urbanística, esta entidad es competente para un conjunto de actuaciones que sin duda deben fomentar y facilitar la integración y cohesión de los diferentes planes urbanísticos municipales y por extensión entre la planificación territorial y los diferentes planeamientos locales. En este ámbito, el Área Metropolitana de Barcelona tiene potestad para:

- Ordenación urbanística integrada del territorio metropolitano mediante el Plan Director Urbanístico Metropolitano (PDUM) y el Plan de Ordenación Urbanística Metropolitano (POUM). La iniciativa de formulación y las

Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicenç dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramenet, Tiana, Torrelles de Llobregat y Viladecans.

⁷⁵³ Datos obtenidos de “Área Metropolitana de Barcelona”. Disponible en <http://www.amb.cat/s/es/web/area-metropolitana/coneixer-l-area-metropolitana/localitzacio-i-usos-del-sol.html>. Consultado 25/09/2016.

⁷⁵⁴ BOE núm. 231 de 23/09/2010.

⁷⁵⁵ De hecho desde el año 1976 se encuentra aprobado el Plan General Metropolitano de Barcelona, aprobado por la Comisión de Urbanismo de Barcelona el 14 de julio de 1976 y cuyo objeto es la ordenación urbanística del territorio que integraba la anterior Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, que comprendía un total de 27 municipios. Este instrumento continúa en vigor hasta la aprobación del, actualmente en redacción, Plan Director Urbanístico Metropolitano de Barcelona.

⁷⁵⁶ Artículo 19 de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.

aprobaciones inicial y provisional de ambos planes y de sus modificaciones posteriores corresponden al AMB.

- Participación en la Comisión de Urbanismo del Área Metropolitana de Barcelona.
- Formulación y aprobaciones inicial y provisional de los programas de actuación urbanística plurimunicipales.
- Formulación y aprobación de figuras de planeamiento derivado de interés metropolitano o que afecten varios municipios.
- Gestión urbanística del PDUM y el POUM, con carácter de administración competente y actuante.
- Protección de la legalidad urbanística por delegación de los municipios o sustitución de la competencia municipal. Ejercicio de la potestad sancionadora, cuando corresponda.
- Cooperación y asistencia técnica jurídica y económica a los municipios en materia de planificación, programas de actuación, proyectos y obras, y disciplina urbanística.

Esta perspectiva integradora de la planificación urbanística municipal y en particular, la competencia para formular dos instrumentos para la ordenación urbanística integrada del territorio metropolitano: Plan director urbanístico metropolitano (PDUM) y el Plan de ordenación urbanística metropolitano (POUM), hacen avanzar en la idea del establecimiento de mecanismos que posibiliten el desarrollo de las políticas territoriales por contar desde su inicio del marco jurídico adecuado, o al menos más próximo, a su realidad territorial.

Aunque por el momento⁷⁵⁷, el documento del Plan Director Urbanístico Metropolitano de Barcelona se encuentra en redacción y habrá que esperar a su publicación para conocer con mayor detalle su articulación, sin duda las sólidas bases sobre las que se elabora el instrumento puede consolidarlo como un mecanismo acertado para el desarrollo de una planificación supramunicipal integrada del ámbito.

2.4.1.1. Complementariedad de instrumentos de planificación supramunicipales en el Área Metropolitana de Barcelona

Los dos instrumentos llamados a la ordenación urbanística integrada del territorio metropolitano, están llamados a complementarse con el objetivo de hacer realidad y ejecutar en el territorio del área metropolitana las políticas previstas. Así mientras el Plan Director Urbanístico Metropolitano tiene un carácter más

⁷⁵⁷ Octubre de 2016.

estratégico⁷⁵⁸, el Plan de Ordenación Urbanística Metropolitana es el instrumento que desarrolla las determinaciones del Plan Director Urbanístico Metropolitano⁷⁵⁹ con el

⁷⁵⁸ De conformidad con el artículo 22 de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, los objetivos del Plan Director Urbanístico Metropolitano de Barcelona, son:

- Establecer los elementos estructurantes de la ordenación urbanística del ámbito territorial metropolitano.
- Establecer las determinaciones sobre el desarrollo urbanístico sostenible, la movilidad de las personas y mercancías y el transporte público metropolitano.
- Establecer medidas de protección del suelo no urbanizable y la estructura orgánica de dicho suelo.
- Concretar y delimitar las reservas de suelo para las infraestructuras y sistemas generales del ámbito metropolitano, como por ejemplo redes viarias, ferroviarias, hidráulicas, portuarias, aeroportuarias, de saneamiento y abastecimiento de agua, de telecomunicaciones, de equipamientos, de espacios libres y otros parecidos.
- Definir políticas metropolitanas de suelo y vivienda, así como de actividad económica, para garantizar la solidaridad intermunicipal en la ejecución de políticas de vivienda asequible y de protección pública, la suficiencia y viabilidad de dichas políticas para garantizar el derecho constitucional a la vivienda y el cumplimiento de los principios establecidos por el artículo 3 del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/1995.

⁷⁵⁹ Las determinaciones del Plan Director Urbanístico Metropolitano, se enumeran en el artículo 23 de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.

1. Corresponde al Plan director urbanístico metropolitano, de conformidad con la planificación territorial:

a) Definir, en el ámbito metropolitano, las reservas para los sistemas urbanísticos generales de comunicaciones y de otras infraestructuras, equipamientos comunitarios y espacios libres, como por ejemplo los parques, corredores naturales u otros espacios para el tiempo libre o para la preservación de los elementos naturales.

b) Clasificar el suelo del ámbito metropolitano. En cuanto al suelo urbano, el Plan director delimita los terrenos que tienen esta clasificación y, si procede, concreta los ámbitos de suelo urbano no consolidado a los que se refiere la letra d.

c) Fijar los criterios para calificar el suelo urbano y urbanizable. En este sentido, el Plan director urbanístico puede establecer las magnitudes de edificabilidad, usos, densidades y reservas de sistemas para el desarrollo del suelo urbanizable delimitado y no delimitado, y de los ámbitos de transformación urbanística del suelo urbano, en relación con los distintos ámbitos territoriales.

d) Definir y, si procede, delimitar los ámbitos de transformación urbanística de interés metropolitano.

detalle que corresponde a un plan urbanístico municipal, además de establecer otras determinaciones propias⁷⁶⁰.

e) *Garantizar el uso racional del territorio, la preservación del medio natural, la calidad de vida y el valor agrícola y forestal de los terrenos.*

f) *Definir la normativa urbanística y de edificación común.*

g) *Las demás determinaciones establecidas por el Plan territorial metropolitano.*

2. *En cuanto a la programación metropolitana de suelo y vivienda, así como de la actividad económica, el Plan director urbanístico metropolitano debe clasificar y calificar los suelos necesarios para alcanzar los objetivos, y los sectores delimitados a tales efectos pueden desarrollarse directamente mediante planes derivados.*

3. *El Plan director urbanístico metropolitano puede contener determinaciones en los siguientes aspectos:*

a) *La calificación urbanística del suelo, de forma coherente con los objetivos que quieren alcanzarse y si resulta de las determinaciones del apartado 1.*

b) *La definición de ámbitos y criterios, con el alcance determinado coherente y justificadamente por el mismo Plan, para ajustar la clasificación mediante el Plan de ordenación urbanística metropolitano.*

c) *La definición de criterios para las transferencias de techo edificable.*

4. *El Plan director urbanístico metropolitano debe especificar las determinaciones que pueden ser ejecutadas directamente y que son susceptibles, si procede, de desarrollo mediante un planeamiento derivado.*

5. *El Plan director urbanístico metropolitano debe respetar las determinaciones de los planes directores urbanísticos que, con objetivos sectoriales específicos, formula la Administración de la Generalidad en ejercicio de sus competencias y que afectan al ámbito metropolitano. En los ámbitos ordenados por los planes directores de delimitación y ordenación de las áreas residenciales estratégicas, el Plan director urbanístico metropolitano debe atenerse a las determinaciones de dichos planes directores específicos.*

⁷⁶⁰ La regulación del Plan de Ordenación Urbanística Metropolitana de Barcelona se contiene en el artículo 27 de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.

1. *El Plan de ordenación urbanística metropolitano desarrolla las determinaciones del Plan director urbanístico metropolitano con el detalle que corresponde a un plan de ordenación urbanística municipal, y establece las demás determinaciones propias.*

2. *El Plan de ordenación urbanística metropolitano contiene la documentación de los planes de ordenación urbanística municipal adaptada a las peculiaridades del contenido de dicho instrumento plurimunicipal. Los documentos del Plan de ordenación urbanística metropolitano han de especificar las determinaciones que derivan del cumplimiento obligado del Plan director urbanístico metropolitano. La agenda o el programa de actuación urbanística metropolitano se*

actualiza cada seis años por acuerdo del Área Metropolitana de Barcelona, pasado el plazo de un mes de información pública. Este acuerdo debe publicarse en el correspondiente boletín oficial y debe comunicarse a la Comisión de Urbanismo del Área Metropolitana de Barcelona.

3. La adopción del Plan de ordenación urbanística metropolitano se lleva a cabo mediante la adaptación del Plan general metropolitano y los demás instrumentos de planeamiento urbanístico general de los municipios del ámbito metropolitano, y sigue los siguientes trámites:

a) La iniciativa para la formulación del Plan corresponde al Área Metropolitana de Barcelona, que debe elaborar el documento previo del avance que ha de incluir el informe ambiental preliminar y el programa de participación ciudadana. También puede incluir los documentos y determinaciones necesarios para suspender tramitaciones y licencias.

b) El avance de planeamiento se somete al trámite de información pública y a la consulta de los ayuntamientos por un plazo de un mes. Simultáneamente, se solicita el documento de referencia al órgano ambiental, y se solicita al departamento de la Administración de la Generalidad competente en la materia el informe urbanístico y territorial establecido por la legislación de aplicación.

c) La aprobación inicial y aprobación provisional del Plan de ordenación urbanística metropolitano corresponden al Área Metropolitana de Barcelona, y la aprobación definitiva corresponde a la Comisión de Urbanismo del Área Metropolitana de Barcelona.

d) En los demás aspectos no especificados, la tramitación del Plan de ordenación urbanística metropolitano sigue el procedimiento establecido por la legislación urbanística. El procedimiento de evaluación ambiental se integra en el procedimiento urbanístico de conformidad con lo establecido por la legislación urbanística y la legislación sobre evaluación ambiental.

4. Las modificaciones del Plan de ordenación urbanística metropolitano se sujetan al trámite previo del avance de planeamiento cuando han de seguir el procedimiento de evaluación ambiental de conformidad con la legislación de aplicación. La sujeción a información pública del avance de las modificaciones del Plan de ordenación urbanística metropolitano es potestativa.

5. La aprobación inicial y aprobación provisional de las modificaciones del Plan de ordenación urbanística metropolitano corresponden:

a) Al Área Metropolitana de Barcelona, si tienen una incidencia territorial supramunicipal o requieren la modificación del Plan director urbanístico metropolitano.

b) A los ayuntamientos, en todos los demás casos.

6. La aprobación definitiva de las modificaciones del Plan de ordenación urbanística metropolitano corresponde a la Comisión de Urbanismo del Área Metropolitana de Barcelona.

Esta complementariedad entre los instrumentos es determinante y necesaria para la gestión efectiva y el desarrollo de las políticas previstas, aun tratándose de un instrumento que aboga por la perspectiva urbanística como su propio nombre adelanta, no deja de ser un mecanismo de articulación y coordinación de los planes urbanísticos pero que además parte de la visión conjunta del ámbito como territorio y no como suma de divisiones administrativas.

2.4.1.2. Mecanismos financieros del Área Metropolitana de Barcelona

Una de los principales problemas que llevan en la práctica al no desarrollo de las políticas territoriales es la falta de recursos financieros. En este sentido, también resulta de interés la autonomía financiera del nuevo ente local en el que se conjugan las aportaciones de los municipios con la potestad del área metropolitana para establecer recargos sobre determinados impuestos locales, en el marco de la legislación de haciendas locales, además de los ingresos derivados por la prestación de servicios por la propia área metropolitana⁷⁶¹.

⁷⁶¹ Regulados en el Título V, “Financiación”, de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, destacan los artículos 40 en el que se enumeran los recursos de financiación del Área Metropolitana, 41 dedica al recargo sobre el impuesto sobre bienes inmuebles y 42 en el que se establece el régimen de aportaciones de los municipios.

Artículo 40. Recursos del Área Metropolitana de Barcelona.

El Área Metropolitana de Barcelona puede financiarse mediante los siguientes recursos:

- a) Los ingresos procedentes del patrimonio y demás ingresos de derecho privado.*
- b) El recargo sobre el impuesto sobre bienes inmuebles, establecido por la legislación de haciendas locales para las áreas metropolitanas.*
- c) Los demás recargos sobre los impuestos de los municipios o la Generalidad creados de conformidad con la legislación reguladora de las haciendas locales.*
- d) Las tasas y precios públicos para prestar servicios y para llevar a cabo actividades de su competencia.*
- e) Los cánones y demás derechos a su favor para explotar servicios públicos y utilizar el dominio público metropolitano.*
- f) Las cuotas urbanísticas y contribuciones especiales para ejecutar obras y para establecer, mejorar o ampliar servicios.*
- g) El producto de las multas y sanciones.*
- h) Las transferencias de la Generalidad y de otros entes supramunicipales en cuanto a las delegaciones de competencias que se acuerden.*

2.4.2. El Área Metropolitana de Vigo⁷⁶²

-
- i) La participación en los tributos del Estado y de la Generalidad, en los términos establecidos por la legislación reguladora de las haciendas locales.*
 - j) Las aportaciones de los municipios que la integran.*
 - k) Las subvenciones y demás ingresos de derecho público.*
 - l) El producto de las operaciones de crédito.*
 - m) Los recursos procedentes de la Unión Europea y de programas comunitarios.*
 - n) Cualquier otro recurso creado para financiar el Área Metropolitana de Barcelona.*

Artículo 41. Recargo sobre el impuesto sobre bienes inmuebles.

- 1. El recargo metropolitano sobre el impuesto sobre bienes inmuebles no debe exceder el porcentaje fijado por la legislación de haciendas locales y debe recaer sobre el valor catastral que constituye la base imponible de dicho impuesto.*
- 2. La gestión del recargo metropolitano sobre el impuesto sobre bienes inmuebles debe ser conjunta con la del mismo impuesto sobre el que recae.*

Artículo 42. Aportaciones de los municipios.

- 1. Las aportaciones de los municipios a las que se refiere la letra j del artículo 40 deben ser objeto de establecimiento y ordenación, con el acuerdo de la mayoría absoluta del número legal de miembros del Consejo Metropolitano.*
- 2. Las aportaciones a las que se refiere el apartado 1 deben ser generales, sin perjuicio que puedan variar en función de las características de los municipios. También pueden establecerse aportaciones específicas para satisfacer compensaciones derivadas de las prescripciones del planeamiento urbanístico y otros planes, programas o transferencias de aprovechamiento urbanístico.*

⁷⁶² Como se adelantaba al comienzo del epígrafe, con carácter previo se hace preciso aclarar que el área metropolitana de Vigo, constituida por la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo, hasta el momento no ha entrado en funcionamiento y ni siquiera consta como área metropolitana en el registro de entidades locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Son múltiples las noticias que en este aspecto han colmado la prensa en los últimos años y que achacan lo anterior a desencuentros políticos.

Sin embargo parece que en los últimos meses se viene avanzando para su puesta en marcha. En este sentido, las últimas noticias publicadas en prensa señalaban en el mes de abril de 2016 que “Vigo aprueba el área metropolitana tras cinco años de tensa negociación”, la noticia señalaba que se había llegado a un acuerdo entre la Xunta y el ayuntamiento de Vigo y que se estaba a la espera de que de manera inminente lo refrendaran los restantes 13 municipios.

Noticia publicada en la versión digital del periódico El País de fecha 01/04/2016. Disponible en http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/04/01/galicia/1459529408_677857.html. Consultado 20/11/2016.

El área metropolitana de Vigo, con una superficie de 744,52 km² y una población de 478.427 habitantes⁷⁶³, incluye el término municipal de 14 municipios⁷⁶⁴, fue creada por la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo⁷⁶⁵.

Ostenta un conjunto de competencias que se engloban en nueve materias: promoción económica, empleo y servicios sociales; turismo y promoción cultural; movilidad y transporte público de viajeros; medio ambiente, aguas y gestión de residuos; prevención y extinción de incendios; protección civil y salvamento; ordenación territorial y cooperación urbanística; coordinación en las tecnologías de la información y de la comunicación; cohesión social y territorial.

La ordenación territorial y urbanística integrada del territorio del área metropolitana, en el marco de la planificación territorial y sectorial de la Xunta de Galicia, se llevará a cabo a través de dos instrumentos: el Plan Territorial Integrado Metropolitano y los Planes y Proyectos Sectoriales Metropolitanos.

De especial relevancia es que se dota al área metropolitana de una competencia capital, como es la formulación del Plan Territorial Integrado Metropolitano (PTIM), como segundo nivel de ordenación territorial por debajo de las Directrices de Ordenación del Territorio, que es el instrumento de planificación territorial regional en Galicia. Este Plan Territorial Integrado Metropolitano deberá ser aprobado por la

De manera más reciente, la noticia publicada por la edición digital del periódico La Voz de Galicia de fecha 02/11/2016, titulada “Vigo tendrá funcionando el Área Metropolitana a finales de mes” apuntaban como fecha concreta para su constitución formal entre los días 22 y 24 de noviembre de 2016.

Disponible en http://www.lavozdeg Galicia.es/amp/noticia/vigo/2016/11/02/vigo-tendra-funcionando-area-metropolitana-finales-mes/0003_201611201611021478087958909.htm. Consultado 20/11/2016.

Sin embargo, según la última noticia recogida, la publicada por la edición digital del periódico El Faro de Vigo el día 18/11/2016, parece que vuelve a aplazarse de nuevo la constitución formal del ente metropolitano. Así bajo el título “El alumbramiento del Área Metropolitana de Vigo, a la espera de nueva fecha”, la noticia recoge que la constitución de la asamblea del Área Metropolitana deberá posponerse de nuevo debido a problemas jurídicos en el nombramiento de dos representantes de sendos municipios integrados en dicho ente.

Disponible en <http://www.farodevigo.es/gran-vigo/2016/11/18/alumbramiento-area-metropolitana-vigo-espera/1572564.html>. Consultado 20/11/2016.

⁷⁶³ Datos referidos a 1 de enero de 2015.

⁷⁶⁴ El ámbito territorial del Área Metropolitana de Vigo estará delimitado por los términos municipales de los ayuntamientos de Baiona, Cangas, Fornelos de Montes, Gondomar, Moaña, Mos, Nigrán, Pazos de Borbén, O Porriño, Redondela, Salceda de Caselas, Salvaterra de Miño, Soutomaior y Vigo.

⁷⁶⁵ BOE núm. 111 de 09/05/2012. Recientemente modificada por la Ley 14/2016, de 27 de julio, por la que se modifica la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo (BOE núm. 217 de 08/09/2016).

Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Área Metropolitana de Vigo, y se establece como el marco para la futura aprobación definitiva de los planes generales de ordenación municipal de los distintos ayuntamientos integrantes así como de los planes y proyectos sectoriales, que también recaerán en dicha Comisión.

La apuesta por coordinar y adecuar los diferentes planeamientos municipales a la planificación territorial del ámbito, constituye sin duda una acertada apuesta para el logro de un adecuado marco de coordinación interadministrativa, lo que se refuerza con la previsión de que desde el ente metropolitano se preste asistencia a los municipios integrados en ella, a efectos del correcto cumplimiento de las determinaciones urbanísticas correspondientes.

También como novedad, se crea la ya citada Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Área Metropolitana de Vigo como órgano de composición paritaria (Xunta de Galicia-Área Metropolitana de Vigo) adscrito a la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, lo que supone en la práctica el traslado del centro de decisión política al territorio metropolitano.

2.4.2.1. Instrumento de planificación territorial subregional de escala metropolitana: el Plan Territorial Integrado Metropolitano

En desarrollo de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, el Área Metropolitana de Vigo prevé la redacción de un Plan Territorial Integrado Metropolitano, de acuerdo con la legislación gallega en materia de ordenación del territorio. La particularidad es que como se señalaba con anterioridad, este instrumento de planificación territorial hace coincidir su ámbito con la del ente metropolitano, lo que es una novedad en nuestro país, ya que pese a que las áreas metropolitanas o aglomeraciones urbanas han tenido una especial importancia para la planificación territorial subregional hasta el momento no coexisten estos entes legalmente constituidos en el marco de la Ley de Bases de Régimen Local, lo que sin duda es un soporte esencial para su ulterior desarrollo al contar con un ente con capacidad de gestión, con instrumentos de planificación aprobados.

Para la redacción del Plan Territorial Integrado se establece un procedimiento de colaboración con la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y con las Consejerías competentes en las materias que lo regulan para garantizar su coherencia territorial con el sistema de planificación establecido con el instrumento regional de planificación territorial de Galicia, las Directrices de Ordenación del Territorio.

Como objetivo del Plan Territorial Integrado, en el ámbito de sus competencias, se señala la organización del territorio metropolitano, que por sus características homogéneas, de tamaño y sus relaciones funcionales, hacen necesaria una planificación infraestructural y de equipamientos de tipo metropolitano y carácter integrado, de cara a un desarrollo sostenible y equilibrado de todos los ayuntamientos integrantes. La regulación de sus determinaciones concretas, el procedimiento de tramitación así como sus vinculaciones es el que con carácter general se establecen en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia, norma a la que se remite.

2.4.2.2. Mecanismo para la cohesión social y territorial:
Programas de cohesión social y territorial para el Área
Metropolitana de Vigo

Aunque por el momento, la Ley 4/2012, del Área Metropolitana de Vigo, únicamente establece su existencia en el marco de su competencia en materia de cohesión social y territorial, está prevista la elaboración de un Programa de cohesión social y territorial⁷⁶⁶ cuyo objeto es planificar y evaluar programas que permitan, desde las políticas sociales públicas, y con la participación de los agentes sociales, reducir la desigualdad interterritorial y contribuyan a mejorar las garantías de protección y atención social de los vecinos y vecinas del Área Metropolitana.

Correctamente articulado, este mecanismo puede coadyuvar a favorecer el reequilibrio y la cohesión intermunicipal en el ámbito.

2.4.2.3. Mecanismos financieros del Área Metropolitana de Vigo

Tal y como se refería al analizar el área metropolitana de Barcelona, es esencial dotar al ente metropolitano de capacidad financiera que posibilite el desarrollo de sus políticas.

En este contexto, la ley también dota al área metropolitana de Vigo de su propia hacienda local, integrada por diferentes recursos entre los que también se contempla las aportaciones económicas de los municipios integrados en el área metropolitana, en un cuantía que atiende al criterio poblacional, y junto a esta otras como los provenientes de participación en tributos del Estado o autonómicos, los recursos de la propia UE y de programas comunitarios o los percibidos en concepto de precios públicos, entre otros⁷⁶⁷.

⁷⁶⁶ Artículo 32 bis de la Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo.

⁷⁶⁷ Artículo 33 “Hacienda del Área Metropolitana de Vigo”, Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo.

1. La hacienda del Área Metropolitana de Vigo estará constituida por los siguientes recursos:

-
- a) *Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.*
- b) *Los cánones y demás derechos por la utilización de bienes públicos y tributos propios, clasificados en tasas y contribuciones especiales, en los términos de la legislación aplicable en materia de haciendas locales.*
- c) *Las aportaciones económicas de los municipios integrados en el área metropolitana, que serán fijadas por la asamblea metropolitana, previa propuesta de la junta de gobierno metropolitana, y que consistirán:*
- 1. En una cantidad fija por habitante igual para cada ayuntamiento, que, necesariamente, deberá cubrir el sistema general de financiación del Área Metropolitana de Vigo.*
 - 2. En una cantidad, que será acordada en las comisiones mixtas paritarias y que dependerá de los servicios transferidos, calculada según las premisas de racionalidad y de no incrementar el gasto público y determinada por el coste efectivo neto.*
- Para tal fin, los ayuntamientos integrados en el área metropolitana consignarán, en sus presupuestos, las cantidades precisas.*
- Si las aportaciones económicas no se efectuasen, el área metropolitana, a través de la persona que ocupe la presidencia, podrá solicitarle a la Comunidad Autónoma que retenga, previa instrucción del correspondiente procedimiento y con cargo a las transferencias de carácter incondicionado y no finalista que esta pueda tener reconocidas a favor de los ayuntamientos deudores, los fondos del municipio deudor hasta la cuantía en que se cifre la deuda en cuestión y que los ingrese en la hacienda del área metropolitana.*
- d) *Las transferencias, subvenciones y aportaciones en general provenientes de otras administraciones públicas, incluidas las aportaciones dirigidas a la financiación de servicios y competencias específicos previamente traspasados, delegados o encomendados calculadas según la premisa de no incrementar el gasto público y determinadas por el coste efectivo neto. Las aportaciones de los servicios traspasados por la Xunta de Galicia serán acordadas en las comisiones mixtas paritarias según lo establecido en la presente ley. También, en su caso, las que se pudiesen conceder con carácter no finalista.*
- e) *El producto de las operaciones de crédito.*
- f) *Los percibidos en concepto de precios públicos.*
- g) *El producto de las multas y sanciones que el área metropolitana pueda imponer en el ámbito de sus competencias.*
- h) *Las demás prestaciones de derecho público.*
- i) *Los recursos procedentes de la UE y de programas comunitarios.*
- j) *Los recursos que, con carácter de afectados, pudiesen establecerse en los presupuestos generales del Estado en concepto de financiación de determinados servicios específicos.*

Contrariamente a lo previos para el Área Metropolitana de Barcelona, no están previstos recargos sobre impuestos locales como medio para dotar de medios financieros al ente metropolitano de Vigo.

2.5. La delimitación de espacios con potencial para el desarrollo económico y la vertebración subregional y regional: el caso de las “Áreas de Oportunidad” en la planificación territorial de ámbito subregional de Andalucía

En la última década, Andalucía ha optado por la inclusión en sus instrumentos de planificación territorial subregional de una figura novedosa en el contexto español y que, correctamente articulada, puede ser un mecanismo muy interesante para la puesta en marcha de la gestión territorial en sentido propio, incluso devenir en uno de los principales pilares en torno a la que ésta pueda por fin hacer tangible buena parte de los objetivos que desde hace décadas se vienen propugnando de la ordenación territorial.

2.5.1. Antecedentes y marco normativo de las áreas de oportunidad en la planificación territorial andaluza

Aunque la figura de las “áreas de oportunidad” no se define o conceptúa propiamente en el marco de la legislación o planificación territorial andaluza, a grandes rasgos puede adelantarse que el término engloba el conjunto de actuaciones tendentes a integrar desde una perspectiva supralocal diversas zonas colindantes con la finalidad de dotarlas de infraestructuras supramunicipales con capacidad de vertebrar un territorio más allá de los anclados y cada vez más obsoletos conceptos urbanísticos municipalistas, dotar el territorio de elementos estructurantes y vertebradores con

k) Las donaciones de entidades particulares.

k bis) Participación en los tributos del Estado y de la Xunta de Galicia, en los términos que acuerden la Comisión Nacional de Administración Local y la Subcomisión Permanente de Régimen Económico y Financiero de la Comisión Gallega de Administración Local, respectivamente, sin que en ningún caso esta última suponga la alteración del coeficiente global de participación de las administraciones locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma.

l) Cualquier otro que le corresponda percibir o, en su caso, se establezca de acuerdo con las leyes.

2. El área metropolitana tendrá capacidad para adquirir, gravar y enajenar bienes, y se obligará mediante relaciones de derecho público y privado. Su régimen presupuestario y contable será el que se señala en la legislación de aplicación en materia de haciendas locales y en su normativa de desenvolvimiento para los entes locales.

capacidad de preservar suelos para su destino al desarrollo a usos que fomenten y potencien el desarrollo económico del área.

Aunque la LOTA, no regula esta figura, sí que indirectamente se viene a hacer referencia a la misma en la medida en que en la misma se indica como objetivo de los instrumentos de planificación territorial subregional andaluces, POTS, mejorar la estructura territorial y la articulación física a través de constituir ámbitos funcionales unitarios⁷⁶⁸. Así, el artículo 7 de la citada LOUA, en su apartado 1 inciso d) establece que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía contendrá los criterios territoriales básicos para la localización de las infraestructuras, equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal y para la localización de actuaciones públicas de fomento del desarrollo económico y en consonancia con lo anterior, el artículo 11 en el apartado 1, incisos b) y c) señala entre el contenido de los Planes de ámbito subregional tanto el esquema de las infraestructuras básicas y la distribución de los equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal para el desarrollo de los objetivos propuestos por el Plan como en la indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio.

En desarrollo de este objetivo parece se configuran, algunos años después, las áreas de oportunidad. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, POTA, aprobado en el año 2006, sí que, contrariamente a la ley territorial, se refiere expresamente al término “área de oportunidad”, lo que además se encuadra con el

⁷⁶⁸ La atenta lectura de la propia Exposición de Motivos de la LOTA, nos hace comprender mejor la idea del planificador andaluz cuando apuesta por la inclusión de la figura de las “áreas de oportunidad” en la planificación subregional, “*La Ordenación del Territorio constituye una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad*” para continuar indicando que “*Los objetivos específicos de la Ordenación del Territorio son la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma y la distribución de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico; todo ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración de la Comunidad Autónoma, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes*”. Dicho documento señala entre los objetivos de esta competencia, siguiendo el contenido de la propia Carta Europea de Ordenación del Territorio, los siguientes:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
- La mejora de la calidad de vida de la población, a través del acceso a 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 manera compatible con la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos, así como con el respeto a las peculiaridades locales.
- La utilización racional y equilibrada del territorio, mediante la definición de usos aceptables 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.

carácter de norma de la determinación que lo contiene⁷⁶⁹. El POTA se refiere a las “áreas de oportunidad” como aquellas con capacidad para la “*adecuada localización de equipamientos, servicios y espacios libres, así como suelos para actividades productivas*”⁷⁷⁰.

Desde su incorporación al POTA, en el año 2006, paulatinamente esta figura ha ido paulatinamente incorporándose en el acervo de la planificación territorial de la comunidad. De esta forma, en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional aprobados ese mismo año, concretamente el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental, Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva y Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Oriental Axarquía de Málaga ya se localizan y reservan suelos de los distintos procesos urbanísticos bajo la denominación propiamente dicha de “área de oportunidad”⁷⁷¹.

2.5.2. Caracteres de las áreas de oportunidad

Es necesario profundizar en el estudio de esta figura para conocer la oportunidad real que, desde la perspectiva de la gestión territorial, puede aportar en la búsqueda de mecanismos eficaces y con capacidad de desarrollar en el territorio y ejecutar lo que hasta el momento no han pasado de ser meras propuestas o aspiraciones contenidas en documentos, con vinculaciones importantes fundamentalmente para el planeamiento urbanístico municipal, pero sin generar los efectos que se propone.

⁷⁶⁹ En Andalucía, la planificación territorial emplea tres tipos de determinaciones: normas (de aplicación directa y obligado cumplimiento), directrices (obligatorio en cuanto a sus fines) y recomendaciones.

⁷⁷⁰ El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía⁷⁷⁰, POTA, en su Artículo 31 apartado 3, con carácter de Norma y por tanto plenamente vinculante para el resto de Administraciones Públicas establece que:

“La formulación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional definirá los objetivos y las condiciones específicas para su desarrollo, de acuerdo con las líneas estratégicas, directrices y recomendaciones del presente Plan orientadas a hacia:

...

*c) la adecuada localización de equipamientos, servicios y espacios libres, así como suelos para actividades productivas en las **áreas de oportunidad**.”*

Cuestión que debe ser puesta en relación con el apartado 2 del artículo 21 de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía que señala “*Las normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables*”.

⁷⁷¹ También es cierto que si bien es a partir de este momento cuando propiamente se hace referencia al término “área de oportunidad”, el concepto y finalidad que persigue puede entenderse como una evolución y ampliación de mecanismos ya previstos en documentos aprobados con anterioridad bajo términos como “*áreas estratégicas*” o “*zonas de reserva de uso*”.

En este sentido, es preciso conocer las notas o caracteres inherentes a las “áreas de oportunidad”. El hecho de que la concreción y regulación de esta figura se contenga en cada uno de los instrumentos subregionales, POTS, hace que en la práctica cada plan establezca sus propios objetivos atendiendo a las particularidades, necesidades y oportunidades del ámbito que planifica, por lo que, en ocasiones difieren de unas a otras. Del análisis conjunto de la totalidad de POTS aprobados en la comunidad de Andalucía, se pueden resaltar como características más relevantes y comunes a las diferentes áreas de oportunidad, aspectos como la oportunidad del propio ámbito, la escala de los proyectos que desarrolla, la preservación de suelos, su localización vinculante frente a una delimitación indicativa o su ubicación en suelo clasificado como no urbanizable.

2.5.2.1. Oportunidad del ámbito en que se ubican

Precisamente constituye una de las finalidades primordiales de esta figura tanto es así que el propio término contiene el vocablo “oportunidad”. Se trata de zonas relevantes desde un punto de vista territorial cuya importancia en ocasiones reside en descongestionar zonas saturadas y promover el desarrollo de nuevos lugares en los que formalizar una nueva tipología territorial que sirva de soporte a las primeras y a su vez permita un desarrollo ordenado y el impulso económico de las segundas.

2.5.2.2. Proyectos de escala mayor / intermedia

Son proyectos de gran escala o escala intermedia que buscan reeconomizar el espacio de un ámbito territorial de forma que contribuyan a una recualificación territorial y una mejora de la organización y estructuración interna y con el exterior.

2.5.2.3. Preservación de suelos

El establecimiento de la figura de las “áreas de oportunidad” por parte de la planificación territorial subregional tiene entre sus principales cometidos el buscar la preservación de determinados suelos con una localización estratégica para destinarlos a usos de interés supramunicipal.

2.5.2.4. Localización vinculante

La localización que proponen los Planes de Ordenación del Territorio es vinculante para el planeamiento urbanístico. A tal fin la LOUA expresa en el artículo 25.1, la vinculatoriedad a que se encuentra sometido el Planeamiento Urbanístico municipal por los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional. En el mismo sentido, el apartado 4 del referido precepto legal señala la aplicación directa de las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional

que prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico general.

2.5.2.5. Delimitación indicativa

Frente a la característica anterior, localización vinculante, se deja un margen de maniobra a los municipios puesto que la delimitación concreta de dichas áreas podrá realizarse por los mismos a través de su planeamiento urbanístico, por lo que las delimitaciones en principio establecidas por los POTS tienen carácter indicativo hasta que el planeamiento urbanístico general o el Proyecto de Actuación delimiten con precisión el suelo afectado que definitivamente conforme el área. Ambos instrumentos podrán ajustar pormenorizadamente la delimitación inicialmente propuesta siempre de manera justificada y con el objetivo de mejorar la ordenación e integración del área en la ordenación general del municipio. Lo que no podrá en ningún caso es llevarse a cabo modificaciones sustanciales o cualquier otra que tenga como consecuencia la imposibilidad de consecución del objetivo definido para dicha “área de oportunidad”.

2.5.2.6. Incorporación al Planeamiento Municipal

Los instrumentos de planeamiento urbanístico general, deben incorporar las “áreas de oportunidad” mediante los procedimientos de revisión o modificación de su planeamiento.

2.5.2.7. Ubicación sobre Suelos No Urbanizables

En su mayor parte se localización sobre suelos clasificados como No Urbanizables por el planeamiento municipal, la inclusión de dicho suelo en un “área de oportunidad” supone para el municipio que dichos suelos deban ser clasificados como Urbanizables y con un uso adecuado al previsto por el POT.

2.5.2.8. Exención a efectos de cómputo de la limitación de crecimientos urbanos prevista en la Norma 45 del POTA

Íntimamente relacionado con su ubicación en suelos clasificados como no urbanizables, una de las características que más polémica ha tenido es la relativa al hecho de que la clasificación como Urbanizable por parte del planeamiento municipal del suelo incluido en las “áreas de oportunidad” no computa a los efectos de las determinaciones sobre la dimensión de los crecimientos urbanos en el planeamiento general establecidas en la Norma 45.4.a) del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

2.5.2.9. Criterios específicos para la ordenación dotacional de las “áreas de oportunidad”

El planeamiento de desarrollo para la ordenación pormenorizada de estas áreas debe prever en dichas zonas los niveles más altos de dotaciones locales de los previstos en el artículo 17 apartado 1. 2º de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.⁷⁷² Además suelen establecerse criterios adicionales tales como que la ubicación de las dotaciones se lleve a cabo en localizaciones centrales y abiertas a los principales accesos rodados, la implantación de las infraestructuras necesarias tendentes a la eliminación de los efectos de la contaminación, el favorecimiento de implantación de energías renovables, la incorporación al sistema de espacios libres de las preexistencias naturales tales como formaciones arbóreas o arroyos. Igualmente se incide en la importancia de la preeminencia de la peatonalización e intermodalidad del transporte en las mismas.

2.5.2.10. Protección cautelar del suelo afecto al “área de oportunidad”

Constituye una de las limitaciones más importantes que recogen los diversos POTS respecto de dichos espacios, además se establecen con el carácter de norma y por tanto constituyen determinaciones de aplicación directa y vinculante para los municipios

⁷⁷² Tal precepto establece el conjunto de determinaciones complementarias sobre ordenación de las áreas urbanas y sectores. En concreto en su inciso 2ª del apartado 1 del artículo 17 establece que: “En los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, el Plan General de Ordenación Urbanística o el Plan Parcial de Ordenación y, en su caso, los Planes Especiales, deberán cumplir las reglas sustantivas y los estándares de ordenación siguientes:

Las reservas para dotaciones, tales como parques y jardines, centros docentes, sanitarios o asistenciales, equipamiento deportivo, comercial, cultural o social, y aparcamientos, deberán localizarse de forma congruente con los criterios establecidos en el apartado E del artículo 9 y establecerse con características y proporciones adecuadas a las necesidades colectivas del sector. Asimismo, deben cumplir como mínimo los siguientes estándares:

- a. *En suelo con uso característico residencial, entre 30 y 55 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados de techo edificable con uso residencial, de los que entre 18 y 21 metros cuadrados de suelo, y nunca menos del 10 % de la superficie del sector, deberán destinarse a parques y jardines, y además, entre 0,5 y 1 plaza de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable.*
- b. *En suelo con uso característico industrial o terciario, entre el 14 y el 20 % de la superficie del sector, debiendo destinarse como mínimo el 10 % a parques y jardines; además, entre 0,5 y 1 plaza de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable.*
- c. *En suelo con uso característico turístico, entre el 25 y el 30 % de la superficie del sector, debiendo destinarse como mínimo el 20 % del sector a parques y jardines, y además, entre 1 y 1,5 plazas de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable.*

en que se ubiquen dichos suelos. Tienen como finalidad establecer el mayor grado de protección sobre estos ámbitos y su destino al fin previsto por el Plan Territorial, así prohíbe expresamente la implantación sobre dicho suelo de edificaciones, construcciones o instalaciones de clase alguna, así como la realización de usos o actividades distintas a las que constituyan la originaria de dichos suelos. Excepcionalmente, los municipios podrán autorizar la construcción de edificaciones e instalaciones pero únicamente cuando concurren tres presupuestos:

- Que las mismas tengan el carácter de “utilidad pública o interés social”.
- Que el uso al que se destinen dichas construcciones esté entre los comprendidos para las Áreas de Oportunidad.
- Que resulten autorizables conforme al planeamiento urbanístico general vigente.

2.5.2.11. Declaración en situación de “fuera de ordenación” de las edificaciones, construcciones e instalaciones preexistentes

Con este mismo fin y con el mismo carácter normativo indicado en el párrafo anterior, se establece como norma general que las edificaciones, construcciones e instalaciones existentes con anterioridad a la aprobación del Plan de ordenación del Territorio en dicho suelo pasarán a tener la consideración de “fuera de ordenación” a efectos urbanísticos.

2.5.2.12. Caducidad

Se trata de una característica incorporada con carácter más reciente, ya que el primer POTS en el que se alude a la “caducidad de las áreas de oportunidad”, es en el documento aprobado en el año 2011, el POT de la Costa Noroeste de Cádiz⁷⁷³. Pero que parece haberse implantado de manera definitiva en la regulación de estos instrumentos, por cuanto en los Planes aprobados con posterioridad a dicha fecha ya contienen la expresa previsión de la posibilidad de caducidad de esta figura⁷⁷⁴. Es una cuestión relevante ya que frente a lo que parecía debía entenderse con carácter indefinido, esto es el desarrollo de las áreas de oportunidad previstas, ahora se limita ya que se regula con carácter de norma, que para aquellos supuestos que en el plazo de cuatro años desde la

⁷⁷³ El artículo 45 del POT de la Costa Noroeste de Cádiz indica con carácter normativo “El órgano responsable del desarrollo y seguimiento del Plan, justificadamente y en función del interés general, valorará la conveniencia de suprimir las áreas de oportunidad no incorporadas al planeamiento urbanístico en los siguientes cuatro años desde la aprobación del Plan, proponiendo a tal efecto la modificación del mismo.”

⁷⁷⁴ Idéntica mención se contiene por ejemplo en el artículo 50 del Plan de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz).

aprobación del Plan no se hayan incorporado al planeamiento urbanístico correspondiente, el órgano responsable del desarrollo y seguimiento del plan territorial queda facultado para, justificadamente y en función del interés general, valorar la conveniencia de suprimir áreas de oportunidad previstas mediante la propuesta de modificación del Plan.

2.5.3. Ejecución y gestión de las áreas de oportunidad: duplicidad de fórmulas

Los diversos POTS prevén dos mecanismos para llevar a cabo la gestión y ejecución de dichas “áreas de oportunidad” una vez aprobadas definitivamente por el instrumento de planificación subregional. Resulta especialmente relevante por cuanto pueden intervenir dos Administraciones, la local o la autonómica, en función de la forma en que se lleve a cabo su ejecución, a tal fin se establece que las “áreas de oportunidad” se podrán ejecutar:

- a través del planeamiento urbanísticos general, por cualquiera de los sistemas de actuación previstos en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, LOUA.⁷⁷⁵
- o, cuando concurren los presupuestos, a través de la “Declaración de Interés Autonómico”, de acuerdo con la regulación que establece la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía en sus artículos 38 y 39.

La opción del planificador andaluz en este sentido, como se desprende de la propia regulación de estos ámbitos, es optar por una de las posibilidades que se indicaban en la introducción del presente capítulo, el empleo de mecanismos urbanísticos para llevar a cabo la gestión de la Ordenación del Territorio.

Mención especial merece este apartado que parece tener su finalidad en facilitar los medios para que lo que en principio no es más que un proyecto plasmado en un documento se materialice en una realidad como medio para alcanzar el propio modelo propuesto por el Plan. La tramitación para la ejecución de las “áreas de oportunidad” podrá así llevarse a cabo bien a través del propio Ayuntamiento debiendo para ello el municipio que plasmar en su planeamiento general la localización de dichas áreas por lo que deberá proceder a su revisión a fin de incorporar dichos suelos conforme a la clasificación y calificación indicadas por el planeamiento territorial, y una vez previstos se podrán ejecutar conforme a cualquiera de los sistemas de actuación previstos en la LOUA. La segunda posibilidad es la tramitación ante la Administración Autonómica, en este caso será preciso que la actuación prevista en el área presente entidad suficiente

⁷⁷⁵ Los sistemas de actuación previstos en la LOUA son tres: Sistema de Expropiación (artículos 114 a 122), Sistema de Cooperación (artículos 123 a 128) y Sistema de Compensación (artículos 129 a 138).

para obtener la necesaria y previa “Declaración de Interés Autonómico” que procederá cuando la actuación tenga especial relevancia por su magnitud, su proyección económico y social o su importancia para la estructuración territorial de Andalucía. La misma compete al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y requerirá un trámite de previa audiencia al municipio o municipios en que dicha área se localice para lo que deberá presentarse un estudio informativo o anteproyecto que deberá ser aprobado por la Administración de la Junta de Andalucía, una vez aprobado tendrá los siguientes efectos:

- Declaración de la utilidad pública y la necesidad de urgente ocupación a los efectos de expropiación forzosa y derechos necesarios para su ejecución.
- Legítima para su inmediata ejecución.
- Sus determinaciones vinculan al planeamiento municipal que deberá necesariamente incorporarlas en la primera innovación urbanística que lleve a cabo.
- Cuando la ejecución se lleve a cabo por una Administración Pública, su construcción y puesta en funcionamiento no están sujetas a licencia ni actos de control preventivo municipal.

Cuando las actuaciones supongan la implantación de usos productivos, dotaciones u otros análogos, lo que sucede en la mayoría de las “áreas de oportunidad”, y precisen un desarrollo urbanístico la Declaración de Interés Autonómico se producirá mediante la aprobación por el Consejo de Gobierno de un Proyecto de Actuación, igualmente precisará de un trámite de audiencia previa al municipio o municipios afectados, pero además en este supuesto la aprobación del Proyecto de Actuación quedará vinculado a su sometimiento a información pública así como al requerimientos de los informes y dictámenes de los distintos órganos y entidades administrativas gestoras de intereses públicos afectados que resulten preceptivos. Su aprobación compete a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, actualmente la Consejería de Obras Públicas y Vivienda.

2.5.4. Tipología de las áreas de oportunidad: predominio de usos productivos, turísticos y residenciales

Las “áreas de oportunidad” delimitadas en los distintos POTS, aun teniendo un denominador común, esto es, el desarrollo económico del ámbito y por tanto el objetivo principal de su previsión es en todo caso potenciar el mismo, sin embargo se han englobado bajo distintas tipologías en función de la actividad principal cuya implantación se ha previsto, aunque cada Plan contiene sus particularidades e incluso se utilizan distintos términos, al objeto de realizar una clasificación de los tipos de “áreas de oportunidad” que encontramos en Andalucía podemos distinguir tres:

- Áreas de Oportunidad de carácter productivo.
- Áreas de Oportunidad de carácter turístico.
- Áreas de Oportunidad de carácter residencial.

La distribución cuantitativa de los distintos tipos de “áreas de oportunidad”, como ámbitos territoriales de interés supramunicipal estratégicos para usos residenciales, industriales, turísticos o dotacionales de carácter supramunicipal ya previstas en la Comunidad Autónoma de Andalucía en los distintos planes aprobados hasta el momento se cuantifican en un total de 187 ámbitos (116 de uso productivo-empresarial-logístico, 36 de uso residencial y 35 de uso turístico).

El predominio de una u otra tipología ha ido desde su aparición evolucionando, en un principio casi centrado en exclusiva en los usos productivos e industriales, posteriormente incorporando los usos residenciales lo que acaece en el año 2009 y tiene su principal exponente en los POTS de la aglomeración urbana de Sevilla y de la aglomeración urbana de Málaga, en los últimos años la tendencia es al leve incremento de las áreas con contenido turístico en detrimento de las áreas de carácter residencial, mientras que las áreas productivas siguen siendo las que mayor presencia siguen teniendo además, con una clara tendencia al alza.

2.5.5. Presente de las áreas de oportunidad en la Comunidad Autónoma de Andalucía

Pese a la importante apuesta realizada por la comunidad de Andalucía por la figura de las áreas de oportunidad, el sólo dato de existir en la actualidad un total de 187 espacios destinados a tal fin, corrobora la afirmación anterior, la realidad muestra que hasta el momento ninguno de estos ámbitos ha culminado su ejecución y que, incluso son escasos los casos en que se ha intentado su puesta en marcha.

Lo anterior tiene como consecuencia inmediata que no se pueda hasta el momento conocer, y menos evaluar, la efectividad real y la idoneidad de esta figura para el logro de los objetivos que inicialmente se propone conseguir. Sin duda alguna, la situación económica de los últimos años no ha constituido el escenario más favorable para ello y alguno de los proyectos que en este sentido habían comenzado a dar algunos pasos para su puesta en marcha han visto se han visto ralentizados e incluso paralizados. Unido a lo anterior, otro de los motivos que ha tenido un importante impacto en la falta de desarrollo de estas figuras ha sido los procesos judiciales en que en algunos casos se han visto inmersos.

Sin ánimo de exhaustividad dada la complejidad que entraña conocer cada uno de los trámites que desde las diferentes administraciones locales se hayan podido o se

vengan realizando, aunque si se puede avanzar que en todo caso son impulsos en fases iniciales, estudios previos o firmas de acuerdos en algunas áreas localizadas en territorio de varios municipios, si se pueden citar a modo de ejemplo algunas áreas que se vienen tramitando desde la administración autonómica y que incluso cuentan con algún trámite aprobado. Entre estos últimos, se encuentran los ámbitos siguientes: el Parque Empresarial del Mármol en Purchena y Urrácal (Almería), Las Aletas (Cádiz), Llano Central (Almería), La Ballabona (Almería).

3. EXPERIENCIAS DE INTERÉS EN EL CONTEXTO EUROPEO PARA UNA ADECUADA GESTIÓN TERRITORIAL Y PUESTA EN MARCHA DE POLÍTICAS TERRITORIALES

El objeto del presente epígrafe es, partiendo de la inexistencia de un modelo adecuado de gestión territorial en el escenario español salvo concretas referencias a determinados mecanismos o instrumentos por parte de alguna Comunidad Autónoma, analizar experiencias que se vengán desarrollando en países de nuestro entorno comparado y que puedan servir como referente o idea para gestar las bases de un adecuado modelo para la gestión territorial en España.

El análisis efectuado hasta el momento hace que se deba ser cauto en las aspiraciones del presente trabajo, sería una osadía y casi una temeridad, definir y perfilar concretos mecanismos toda vez que ninguna experiencia completa existe en nuestro país y ni siquiera se puede afirmar que se encuentre colmatada la planificación territorial en el mismo. Es prudente y este es el sentido del presente apartado, tratar de sentar las bases o los elementos con los que debiera contar la gestión territorial para el logro de su implantación en las políticas territoriales de las diferentes Comunidades Autónomas españolas y para, lo que es más importante, su adecuado desarrollo. En dichas bases de la gestión territorial, el avance en el estudio de la situación, nos adelanta la necesidad de redefinir incluso determinados aspectos de la propia planificación territorial y de las legislaciones territoriales vigentes. Para ello, es esencial orientar los esfuerzos de la Ordenación del Territorio hacia determinados aspectos concretos que garanticen y posibiliten el desarrollo de esta función pública. Cuestiones como la idoneidad de la escala territorial que se viene utilizando, la posible necesidad de establecer sub-escalas o sub-ámbitos que faciliten el desarrollo e implantación; la consolidación de la coordinación, cooperación y concertación en una doble vertiente, interadministrativa en sentido horizontal y vertical pero junto a ésta, entre las administraciones y los agentes en sus diferentes categorías pero también con la ciudadanía en general; figuras con capacidad para implementar las propuestas o previsiones que en la búsqueda de su modelo territorial definen los instrumentos de planificación territorial; fórmulas de compensación y equilibrio entre las diferentes partes del territorio que consoliden a la Ordenación del Territorio como una función con capacidad para reequilibrarlo y cohesionarlo frente a la actual situación en la que se vienen creando disfunciones y desigualdades; entidades con capacidad de liderazgo y potestades suficientes para gestionarlo, son algunos aspectos fundamentales en este sentido. Como se indicaba, sería arriesgado apostar por una política concreta cuando las voces autorizadas en la materia llevan décadas discutiendo el camino a seguir y cuando no existen en nuestro país ni siquiera los pilares del camino que se deba empezar a emprender.

Partiendo de estas premisas, en el presente apartado se trata de buscar experiencias concretas que se vengán desarrollando en el ámbito de la planificación territorial, regional o subregional, en países de nuestro entorno europeo. La pronta implantación y el desarrollo de las políticas territoriales en algunos países como Reino Unido, Francia o Alemania hacen a priori pensar que estas mismas cuestiones que a día de hoy se plantean en España, deben ser las que se vengán o se han venido planteando en el resto de países, sin obviar el marco en el que comúnmente nos movemos, y se trata de localizar las soluciones dadas o los mecanismos con que en la práctica vienen desarrollando sus instrumentos de planificación territorial y ejecutando sus modelos territoriales, así como los resultados de las experiencias tenidas.

No se trata de analizar el marco legal o instrumental de la Ordenación del Territorio en los países analizados, esta tarea ya ha sido desarrollada por algunos autores con gran precisión e interés a cuyos trabajos nos remitiremos de manera breve con la intención de clarificar el marco en el que cada uno de los instrumentos tratados se inserta. Desde la perspectiva anterior tampoco se lograría el objeto perseguido con el análisis general de las políticas territoriales, así la metodología empleada ha consistido en desengranar experiencias concretas o políticas específicas que facilitan y amplían las perspectivas en torno al rumbo que puede seguirse en las Comunidades Autónomas españolas para el logro de la tan demandada (y necesaria en estos tiempos) ejecución de la Ordenación del Territorio.

3.1. Holanda: madurez de la ordenación del territorio y articulación con políticas sectoriales para el logro de los objetivos territoriales

3.1.1. Ideas previas: cuestiones relevantes en torno a la Ordenación del Territorio en Holanda

3.1.1.1. Contexto general de la Ordenación del Territorio

Holanda es uno de los países del contexto europeo que mayor y más temprana atención ha prestado a la Ordenación del Territorio. Su localización y la batalla constante con el mar a lo largo de su historia para ganar uno de sus bienes más preciados y escasos, la tierra, son una constante en la historia de este país. Las constantes intervenciones desde el siglo XVI para ganar tierra al mar y las actuaciones llevadas a cabo, propias de la planificación territorial, no solo mediante la construcción de diques también a través de la conversión de lagos, marismas y zonas pantanosas en *polders*, tienen como consecuencia no solo su persistencia sino la poca similitud de su delimitación geográfica actual con la pasada.

Sólo el hecho de tratarse de un referente en el ámbito europeo comparado, unido a su dilatada y temprana experiencia en planificación territorial, son motivos que sin duda hacen atractivo (y necesario) el análisis de las políticas territoriales llevadas a cabo en este país centrado en el objeto que persigue el presente estudio, la puesta en práctica de las políticas de ordenación territorial orientadas hacia la gestión territorial.

A nivel histórico, con la llegada del siglo XX, aparecen las primeras leyes holandesas que serán el preámbulo de lo que es hoy la Ordenación del Territorio en este país⁷⁷⁶. Con sólo indicar tres datos, se puede dar una idea del temprano interés mostrado por este país por las políticas territoriales: en el año 1901 se aprueba la Ley de Construcción de Viviendas cuyo objeto era regular y mejorar las condiciones de los barrios marginales, en 1921 comienzan a aprobarse Planes de Uso del Suelo y en el año 1931, con la modificación de la Ley de Construcción de Viviendas, se posibilita la elaboración de planes de ámbito subregional para ordenar el territorio de varios municipios conjuntamente⁷⁷⁷.

⁷⁷⁶ Autores como ⁷⁷⁶ HILDENBRAND SCHEID, A. (1996), “Política de ordenación del territorio...”, op. cit, pág. 131, señalan sin embargo que los antecedentes de la Ordenación del Territorio en Holanda se remontan al siglo XVI, cuando con el Emperador Carlos V se dictó en el año 1531 una norma que obligo a la mayoría de las actividades artesanales o preindustriales a localizarse “intra muros”, prohibiéndose su localización “extra muros”, lo que ayudo a preservar el “corazón verde” de Holanda.

⁷⁷⁷ Es en estos años cuando comienza también a divulgarse la necesidad de un Plan Nacional de Ordenación del Territorio. En 1941, se crea la Agencia Estatal para el Plan Nacional (*Rijksdienst voor het Nationale Plan*), órgano cuya finalidad es el asesoramiento al Gobierno de todas las cuestiones relativas a

No es el objeto del presente estudio pormenorizar en toda la política de Ordenación del Territorio desarrollada por este país como ya se ha indicado. A modo resumen y siguiendo a HILDEBRAND⁷⁷⁸, las características más significativas que destaca de la Ordenación del Territorio en Holanda, son:

- Un mayor conocimiento que en otros países de la opinión pública sobre la utilidad de la planificación territorial, por un lado, por la intensa labor de las Administraciones públicas de informar al ciudadano e insertar la ordenación territorial como contenido de enseñanza en el sistema educativo y, por otro, por la larga tradición histórica de protección y ordenación del territorio frente a la amenaza de las intrusiones del mar del Norte que convierte la planificación territorial en una tarea de especial relevancia para la sociedad.
- Un peso político notable de la ordenación del territorio en el conjunto de las políticas públicas, por la histórica relevancia de la planificación territorial y porque la Administración es el principal propietario de terrenos en el país.
- Amplias posibilidades de participación de la población en el proceso de planificación.
- Un alto grado de descentralización de la planificación, ya que el Gobierno central se limita a establecer una serie de directrices esenciales y elementos claves de la ordenación del territorio y deja a las Provincias y Municipios un amplio margen de maniobra.
- Un entendimiento de la planificación territorial como una “planificación de la coordinación” y de los “grandes escenarios”, en la cual la coordinación a través de la información, el asesoramiento, la comunicación y la facilitación de “ayudas creativas” para la resolución de problemas concretos.
- Una estrecha relación entre las políticas de medio ambiente y ordenación del territorio que se refleja en la creciente importancia de los aspectos

la Ordenación del Territorio y a la que se le encomendó la redacción de un Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

No será hasta el año 1962 cuando se apruebe finalmente, y tras varios intentos fallidos, la primera Ley de Ordenación del Territorio (*Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO*), desarrollada en el año 1985 en la Decisión sobre la Ordenación del Territorio (*Besluit op de Ruimtelijke Ordening, BRO*) y desarrollada en su reglamento de ejecución, aprobado ese mismo año.

⁷⁷⁸ HILDENBRAND SCHEID, A. (1996), “Política de ordenación del territorio...”, op. cit. págs. 132-133.

medioambientales en los contenidos de los instrumentos de planificación territorial así como en la unión institucional de ambas políticas.

3.1.1.2. Organización territorial de Holanda, distribución competencial de la Ordenación el Territorio e instrumentos de planificación territorial

Holanda, situada en Europa occidental, con una superficie de 41.500 km² y una población de en torno a 17 millones de personas, es uno de los ámbitos con mayor densidad de población en el contexto europeo, 501 habitantes por km²⁷⁷⁹. Estos datos son muy significativos y justifican en buena medida las políticas en Ordenación del Territorio llevadas a cabo en este país.

La organización política administrativa de los Países Bajos se distribuye en tres niveles administrativos: el Estado central, 12 provincias⁷⁸⁰ y 647 municipios. Aunque a priori el esquema de distribución pudiera resultar similar al previsto en España, asimilando la figura de las provincias a la de las Comunidades Autónomas, las diferencias son notables entre otros aspectos porque la potestad legislativa queda reservada al Estado.

HILDEBRAND⁷⁸¹ realiza un completo y clarificador análisis de la organización administrativa y los instrumentos de la planificación territorial en Holanda, indicando la relevancia del Ministerio de Vivienda, Planificación Territorial y Medio Ambiente (en la actualidad la competencia a nivel central en Ordenación del Territorio está atribuida Ministerio de Infraestructura y Medio Ambiente) órgano responsable de la política de Ordenación del Territorio a nivel central. A este Ministerio se adscriben a su vez de diferentes entes, como la Comisión Delegada del Gobierno para Planificación Territorial, la Agencia Nacional para la Planificación Territorial o la Comisión Interministerial de Planificación Territorial⁷⁸².

⁷⁷⁹ Datos publicados por la Oficina de Información Diplomática de Países Bajos – Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, referidos a marzo de 2016. Disponible en http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/paisesbajos_ficha%20pais.pdf.

⁷⁸⁰ Holanda del Norte, Holanda del Sur, Zelanda, Brabante Septentrional, Utrecht, Flevoland, Frisia, Groninga, Drenthe, Overijssel, Güeldres y Limburgo.

⁷⁸¹ HILDENBRAND SCHEID, A. (1996), “Política de ordenación del territorio...”, op. cit. págs. 133-146.

⁷⁸² La *Comisión Delegada del Gobierno para la Planificación Territorial y Medio Ambiente* es la responsable de preparar las decisiones del Consejo de Gobierno en materia de Ordenación del Territorio. Por su parte, la *Agencia Nacional para la Planificación Territorial*, adscrita al Ministerio de Vivienda, Planificación Territorial y Medio Ambiente y dirigida por el Director General de Planificación Territorial,

Tradicionalmente los instrumentos de planificación territorial en Holanda a nivel nacional, han sido los Informes de Planificación Territorial del Gobierno (conocidos como Notas) y junto a éstos, los planes del Gobierno para aspectos específicos de la política nacional de planificación territorial en los que se distinguen tres categorías: los Borradores Estructurales, los Esquemas Estructurales y las Decisiones Concretas⁷⁸³.

A nivel regional, en las provincias, la formulación de la política de Ordenación del Territorio se encomienda al órgano ejecutivo (Diputación permanente) y a la asamblea representativa (Asamblea Provincial), Las Diputaciones Permanentes elaboran los Planes Territoriales Provinciales (*Streekplan*) que son aprobados por las Asambleas Provinciales. Como órgano más representativo para asesorar y apoyar al Ejecutivo provincial en su labor de implementación del Plan, existe la Comisión Permanente de

tiene atribuida como funciones más importantes, las siguientes: el asesoramiento del Ministro en la preparación de la política nacional de Ordenación del Territorio, la realización de estudios, la emisión de informes y dictámenes, la preparación de los dictámenes del Consejo Interministerial de Planificación Territorial o el control del cumplimiento de la Ley de Ordenación del Territorio. Como cuestiones destacables de esta Agencia, la inclusión en su organigrama de los llamados Inspectores de Planificación Territorial, que operan en las provincias como enlace entre la Administración central y las provincias y municipios con la función principal de vigilar el cumplimiento de la Ley de Ordenación del Territorio, y la elaboración del Informe Anual, que se viene emitiendo desde 1986, y en el que se describe la planificación territorial de Holanda y se rinde cuenta de las actividades de la Agencia en cada momento.

En el caso de la Comisión Interministerial de Planificación Territorial, en cuya composición están representados todos los Ministerios, su función es la coordinación horizontal de la Ordenación del Territorio con las políticas públicas de incidencia territorial así como el asesoramiento del Ministro de Planificación Territorial o de otros Ministerios en los asuntos relacionados con la política territorial a nivel nacional. En este sentido, la propia Ley de Ordenación del Territorio dispone que los Ministros responsables de medidas y planificaciones sectoriales que tengan relevancia para la política de Ordenación del Territorio deberán oír previamente a la Comisión Interministerial.

Junto a los anteriores, el Consejo Asesor de Ordenación del Territorio, es el órgano consultivo integrado por representantes del Gobierno y de determinados grupos sociales: empresarios, sindicatos, cooperativas de viviendas, organizaciones de transporte, asociaciones agrarias encargado de elaborar, por propia iniciativa o a demanda de los Ministros, dictámenes sobre las líneas directoras y principios básico de la planificación territorial de interés general.

⁷⁸³ Los Borradores Estructurales indican las posibles tendencias de desarrollo que a medio y largo plazo pueden tener relevancia para la política nacional de Ordenación del Territorio, formulando, para varias áreas temáticas de esta política, una serie de líneas directoras y principios que reciben también una representación cartográfica a través de mapas. Los Esquemas Estructurales son conceptos estratégicos, acompañados de medios financieros para programas de actuación quinquenales, para lo que parteen de un diagnóstico del desarrollo de los aspectos territoriales del sector a medio y largo plazo, formulan líneas directoras y principios de la política nacional de Ordenación del Territorio dirigidos a una determinada política sectorial del Gobierno. Por último, las Decisiones Concretas son documentos que se aprueban para áreas determinadas.

Planificación Territorial, órgano de coordinación en sentido horizontal y vertical y que debe velar por alcanzar los necesarios consensos de los diferentes intereses presentes, y junto a ésta, la Agencia de Planificación Territorial que realiza estudios, asesora a la Administración Provincial y ejerce las funciones de Secretaría de la Comisión Provincial de Planificación.

Por último, son los municipios los que tienen la competencia del planeamiento urbanístico, que debe ser compatible con las determinaciones provinciales y nacionales en materia de planificación territorial, y que se desarrolla a través de dos instrumentos: los Planes Estructurales (*Structuurplan*), con un marcado carácter estratégico y no vinculante jurídicamente en el que se establecen las directrices orientativas del desarrollo que se pretende alcanzar, y los Planes de Usos del Suelo (*Bestemmingsplan*), con vinculación jurídica directa tanto para las Administraciones públicas como para los particulares, que son los que concretan las previsiones de los Planes Estructurales definiendo, a través de áreas de planificación, los usos del suelo y normas para el uso de los terrenos y construcciones.

En la actualidad, Holanda apuesta por una política de ordenación territorial más estratégica basada en la “visión espacial” del territorio. Las decisiones de planificación territorial se realizan a nivel nacional, regional y local, describiendo los desarrollos territoriales que se esperan, así como la forma en que se determina y la aplicación de estos desarrollos. Las visiones espaciales son documentos de política que han sustituido a las decisiones clave de planificación (del gobierno central), los planes regionales (de las provincias) y los planes de estructura (de los municipios). En este marco, el Estado se centra en temas de importancia para todo el país, como la mejora de accesibilidad, que se establecen en la Estrategia de Política Nacional de Infraestructura y Ordenación del Territorio⁷⁸⁴ (SVIR), las provincias se centran en sus competencias que engloba cuestiones como la gestión del paisaje, la urbanización y la preservación de los espacios verdes, lo que se concreta en las Estrategias Territoriales Provinciales. En este marco, a los municipios se les atribuye una función fundamental centrada en la aplicación de estas estrategias sobre la base de que son los que mejor pueden establecer normas adecuadas por su mejor conocimiento de la situación local, la herramienta para ello son los planes de uso del suelo que se erigen en los instrumentos más importantes en la planificación territorial y los que señalan lo que puede ser construido, el tamaño de la estructura o el uso asignado.

⁷⁸⁴ En la actualidad el documento vigente es la “National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning” (Estrategia de Política Nacional de Infraestructuras y Ordenación del Territorio”, publicada por el Ministerio de Infraestructuras y Medio Ambiente con el lema “Hacer los Países Bajos competitiva, accesible y habitable” y en el que se establece una visión nacional para el año 2040. Este documento fue publicado en marzo de 2011. Disponible [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/summary-national-policy-strategy-for-infrastructure-and-spatial-planning%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/summary-national-policy-strategy-for-infrastructure-and-spatial-planning%20(1).pdf). Consultado 09/08/2016.

Dentro de este entramado que trata de aclarar el contexto en el que se mueve la ordenación territorial en Holanda, resultan de interés dos cuestiones en las que se centran las siguientes líneas: la relevancia de las políticas territoriales llevadas a cabo en Holanda que han dado lugar al modelo policéntrico del Randstad y, en su propio contexto, alguno de los programas llevados a cabo y que ponen de manifiesto un cambio en las tendencias tradicionales seguidas y la integración de políticas de movilidad y usos del suelo, en concreto el conocido como Stedenbaan.

3.1.2. La preservación de espacios verdes abiertos en el centro de una gran aglomeración urbana: Randstad & Groene Hart

El Randstad es una de las mayores áreas metropolitanas europeas, integrada por una conurbación de centros urbanos a los que se les asigna diferentes especializaciones, organizados en forma de anillo en torno a un gran vacío interior (Groene Hart, Corazón Verde) y que conjuntamente conforman una unidad.

El Randstad es un ejemplo de la capacidad de las políticas territoriales y en particular de la planificación territorial para, durante décadas conseguir conservar y mantener este gran espacio verde y la articulación de mecanismos para su entendimiento como un conjunto, de las sinergias mutuas e interdependencia entre los núcleos de población y la preservación del espacio verde, en un contexto además, de continua lucha con el mar. La transformación de ejecutar las políticas territoriales, modificarlas y revisarlas en torno a una meta clara: seguir preservando el Groene Hart y todo ello en un marco de consenso y participación social⁷⁸⁵.

El Randstad metropolitano ocupa una extensión próxima a los 6.000 km² en la que conviven casi 7 millones de personas, con una densidad de población de en torno a 1300 habitantes/km². El Randstad está formado por la conurbación de ciudades y aglomeraciones urbanas organizadas en forma de anillo al oeste de los Países Bajos desde el centro geográfico hasta la costa del Mar del Norte. Las cuatro grandes ciudades que conforman el Randstad son Ámsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht, centros administrativos, económicos, comerciales y de infraestructuras.

⁷⁸⁵ CASABELLA, N. (2004), “El sistema de planeamiento en Italia y Países Bajos. Un estudio comparado”. Trabajo de investigación, UPC Doctorado de Urbanismo 2003-2004, dirigido por Dr. Arq. Joaquín Sabaté. Disponible en <http://docplayer.es/14193788-El-sistema-de-planeamiento-en-italia-y-paises-bajos.html>. Consultado 01/09/2016, señala “la tendencia histórica del planeamiento holandés de hacer planes para discutirlos y no para construirlos... los proyectos sí llegan a ejecutarse, transformado no sólo la apariencia sino el funcionamiento de ciudades como Rotterdam o Ámsterdam, y que los errores durante el proceso de su implementación también se corrigen en las revisiones que cada cinco años se hacen de las Decisiones Fundamentales de Planeamiento Nacional. En definitiva, el planeamiento holandés nos ha demostrado la increíble capacidad que tiene de re-inventarse a sí mismo cada década, quizá inspirado por una buena dosis de pragmatismo de una sociedad se dice que regida por los principios del “modelo pólder”, del consenso a cualquier precio”.

En la actualidad, el Randstad se divide en dos áreas: “ala norte” (*Noordvleugel*) que incluye el área metropolitana de Ámsterdam y “ala sur” (*Zuidvleugel*) en cuyo ámbito se encuentra el área metropolitana de Rotterdam.

3.1.2.1. Políticas nacionales en planificación territorial y su repercusión sobre el Randstad y Groene Hart

La evolución de las diferentes políticas territoriales seguidas en el Randstad orientadas a la preservación del Groene Hart, muestra, con sus luces y sombras y no exentas de críticas, en suma la capacidad de la ordenación territorial para, correctamente articulada, lograr objetivos territoriales de envergadura. En un país en que el Estado se ha encargado tradicionalmente de planificar el conjunto del territorio, a través de los llamados Informe Nacional de Ordenación Territorio (*Nota*), documentos con los que el gobierno busca establecer su políticas territoriales y cuyas directrices deben ser acatadas por las provincias y los municipios y en cuyo marco deben desarrollarlas, el Randstad aun con importantes precedentes⁷⁸⁶ empieza a ser una preocupación y a centrar todos los esfuerzos en el mismo, a partir de la segunda mitad del siglo pasado. Es en el año 1958, cuando en el marco de la *Nota Westen des Land* (Desarrollo de los territorios del oeste) por primera vez se hace referencia expresa al termino Randstad y Groene Hart y se establecen un conjunto de medidas orientadas a prevenir la conurbación de las ciudades en este área y las preservación de las zonas agrícolas incluido el “Corazón Verde” para lo que entre otras, se crean nuevas ciudades con capacidad de dar repuesta al crecimiento del ámbito aunque siguiendo unas pautas tales como la separación de al menos 15 km entre los nuevos desarrollos y las ciudades existentes y compactadas con corredores verdes.

⁷⁸⁶ KOUIJ, P. y VAN DE LAAR, P. (2010) “Town and countryside in a Dutch perspective”. Historia agricultura nº 42 ISBN 978-90-367-4143-9. Disponible <http://rjh.ub.rug.nl/ha/issue/view/548>. Consultado 06/08/2016, señala como la aparición del término “Randstad” se utilizó por primera vez en 1938 por Albert Plesmanlann, fundador de la aerolínea holandesa KLM (*Koninklijke Luchtvaart Maatschappij*), cuando en pleno debate por la concentración de actividades en aeropuertos de las provincias del norte y del sur de Holanda, y sobrevolando la zona en busca de un emplazamiento para un nuevo aeropuerto central para el Randstad, cuando visto desde el aire, se percató de que las grandes ciudades del oeste de los Países Bajos estaban dispuestas en forma de herradura alrededor de un gran vacío central de carácter rural gran zona verde.

Sin embargo existen antecedentes, como indica MORENO, J. (2014) “Four lessons on Randstad-Holland”. VLC arquitectura. Vol. 1(2): 89-117. ISSN: 2341-3050. Disponible: <http://dx.doi.org/10.4995/vlc.2014/3227>. Consultado 12/09/2016, esta estructura territorial había sido identificada por Th. K. van Luhuizen y expuesta en el I Congreso de la International Federation for Town and Country Planning and Garden City, celebrada en Ámsterdam en 1924. Los asistentes a este congreso acuerdan, entre otros aspectos, la necesidad de una escala regional de planificación espacial y la preservación de los espacios abiertos de gran escala, principios aplicables tanto al Randstad-Holland como al Groene Hart.

Desde la década de los 60, el gobierno aprueba sucesivas notas para establecer la planificación territorial del conjunto del país. El primero de estos documentos, publicado en 1960, Eerste Nota Ruimtelijke Ordening (Primera Nota de la Ordenación del Territorio), prácticamente reproduce lo que años antes había establecido la *Nota Westen des Land*, la preocupación de la congestión en las ciudades, la necesidad de viviendas todo ello en el seno de un fenómeno que no era exclusivo de Holanda ni de este área pero en el que también se vio inmerso, la industrialización y el consiguiente éxodo de la población desde las zonas rurales a las grandes ciudades. Seis años después, en 1966 verá la luz la conocida, Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (Segunda Nota de la Ordenación del Territorio) en la que en un marco de crecimiento de 20 millones de habitantes para finales de siglo, las propuestas se centran en la creación de nuevas ciudades dentro del anillo del Randstad, el crecimiento de algunas de las ya existentes junto con la restricción de crecimiento para las ubicadas en el Randstad⁷⁸⁷.

A partir del año 1972 se puso en marcha una política consistente en la puesta en marcha de los que se denominaban como “centros de crecimiento” en los que el gobierno fomentó a través de mecanismos financieros, acuerdos administrativos y la política de tierra la apuesta por lo que se vino a denominar como “planificación de la ejecución”, para ello el propio gobierno designaba los municipios y ciudades en los que debían aplicar las medidas para el crecimiento. La *Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening* (Tercera Nota de la Ordenación del Territorio, sigue en esta línea entre los años 1973-1983 con el reforzamiento de las nuevos centros de crecimiento. El mayor exponente de esta etapa es la ciudad de Almere, situada cerca de Ámsterdam y donde se diseña una ciudad para la población a la que el Randstad no puede acoger, con capacidad para 250.000 personas⁷⁸⁸, por el contrario en las ciudades del Randstad se

⁷⁸⁷ CASABELLA, N. (2004), “El sistema de planeamiento en Italia y Países Bajos. Un estudio comparado”, op. cit, pág. 2, señala en relación con el 2º Informe que “*opta por una política de “descentralización concentrada” (gebundelde desconcentratie): se definen nuevas ciudades dentro del anillo del Randstad, como Purmerend y Maarssenbroek, además de dar un nuevo impulso a las ciudades de los polder como Lelystad, donde deberá construirse casi toda la nueva oferta de viviendas, además de potenciar el desarrollo económico que estos nuevos habitantes traerán sin duda consigo. Simultáneamente, se restringe el crecimiento en las ciudades del Randstad, con la ayuda de grandes espacios libres que las “taponan” (bufferzonebeleid), y que incluso son adquiridos por el Estado para garantizar que no crezcan y acaben conurbándose. Este modelo de ordenación se completa con una apretada red de autopistas*”.

⁷⁸⁸ CASABELLA, N. (2004), “El sistema de planeamiento en Italia y Países Bajos. Un estudio comparado”, op. cit, pág. 3 destaca el papel que en aquel momento tuvo las previsiones sobre la ciudad de Almere indicando que “*su concepción se anuncia en los principales periódicos, convocando a diversos profesionales a participar en su proyecto. El proceso de diseño de una ciudad para 250.000 personas “que ya no caben en el Randstad” se plantea como un verdadero experimento social, basándose en encuestas sobre preferencias de la población, definiendo sucesivamente la estructura, sin prefigurar excesivamente los detalles, defendiendo una ciudad más densa, modular y policéntrica, de objetivos ajustables a escenarios cambiantes*”.

opta por la compactación y se prioriza la rehabilitación frente al crecimiento de las mismas⁷⁸⁹.

Le sucederá, en el año 1988, la *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening* (Cuarta Nota de la Ordenación del Territorio) que se centra en limitar aún más los crecimientos para lo que adopta una política de desarrollo de mayor compactación de las ciudades del Randstad en la que se intensifica los usos del suelo y se regula la localización de las áreas de trabajo en torno a los nodos de transporte conforme a la política conocida como “Sitios ABC” (localización de mayor a menos accesibilidad del transporte público)⁷⁹⁰, a la vez que se intensifican las políticas orientadas a la protección del medio ambiente que ya habían sido objeto de especial interés en la Tercer Nota. Una revisión extraordinaria de la Cuarta Nota, dará lugar en el año 1991 a la aprobación del Informe VINEX (*Vierde Nota Planificación Extra*), documento que contiene las previsiones para la construcción de nuevas viviendas en la década 1995-2005⁷⁹¹ y en el que como políticas más relevantes para el Randstad se opta por conjugar desde el nivel nacional la dispersión y concentración para reforzar el Randstad, intensificando la corona anular mediante la mejora de la conexión entre las cuatro ciudades principales y en la esfera local se apuesta por la proximidad y el transporte público. Los dos principales programas que se establecen en esta etapa para alcanzar la pretendida “ciudad

⁷⁸⁹ Una de las principales consecuencias la señala DERKSEN, W. (2013) “Núcleos de crecimiento: la planificación urbana especial” en su blog “wimderksen” Disponible en <http://www.wimderksen.com/>. Consultado 07/07/2016, “Entre 1970 y 1985 los 15 la población de los 15 centros de crecimiento se incrementó en 446.000 personas”.

⁷⁹⁰ La política de “Sitios ABC” en síntesis viene a combinar la localización de las áreas de trabajo, áreas de negocios y los visitantes en ubicaciones que se clasifican atendiendo al mayor o menor acceso en transporte público. Las licencias de obras y actividad se otorgan en función de la accesibilidad de la zona, de manera que todo proyecto queda imbricado con un perfil de movilidad. Distingue tres categorías:

- Sitios A: son las que mejores condiciones presentan para acceder a las mismas en transporte público como estaciones de ferrocarril. El acceso en transporte privado es razonable y están limitadas en aparcamientos. Se prevé la capacidad para acoger muchos empleados y muchos clientes.
- Sitios B: es una categoría intermedia, con razonable acceso en transporte público y buena accesibilidad en transporte privado. Moderado número de empleados y de clientes.
- Sitios C: son las zonas a las que hay que acudir en transporte privado por su proximidad a las carreteras y en las que el transporte público está limitado o no existe. Con capacidad para un bajo número de empleados y de clientes.

⁷⁹¹ CASABELLA, N. (2004), “El sistema de planeamiento en Italia y Países Bajos. Un estudio comparado”, op. cit, pág. 4, indica que en total se preveía la construcción de 635.000 viviendas de las que el 30% de total de viviendas debía ser social, y el 70% restante de libre mercado. Entre los proyectos previstos, Leidsche Rijn (extensión de Utrecht con unas previsiones de crecimiento de 50.000 viviendas); Ypenburg (junto a La Haya, de unas 25.000 viviendas); Ijburg (al Este de Ámsterdam, para unas 50.000 viviendas) o Pijnacker (entre Rotterdam y Delft, otras 25.000 viviendas).

compacta” son los “Sitios VINEX”, que delimita áreas de desarrollo para las ciudades del Randstad en las que se prevé la masiva construcción de viviendas, creando entornos en los que vivir y trabajar, y localizando los nuevos desarrollos en el interior de los núcleos existentes o en las inmediaciones de las conglomeraciones. El segundo programa, *Sleutelprojecten* (Proyectos clave) tiene por objeto actuaciones estratégicas de cooperación público-privada en áreas industriales en desuso y para actuaciones de renovación urbana.

En el año 2001, se publica la *Vijfde nota Ruimtelijke Ordening* (Quinta Nota de la Ordenación del Territorio), este informe centra sus políticas en cuatro ejes: la posición de los Países Bajos en Europa, el contraste campo-ciudad, las redes urbanas y el agua. Los objetivos que se propone conseguir este informe son a grandes rasgos, la utilización intensiva de las áreas urbanas para lo que se propone la construcción por encima y por debajo de las infraestructuras o la actualización de los “Sitios ABC”; el empleo de usos mixtos sobre todo en las áreas rurales de manera que sirvan a nuevas actividades económicas; la intensificación del contraste entre áreas urbanas y áreas rurales, con la pretensión de mejorar la calidad del medio ambiente.

Una de las principales novedades que incorpora esta Quinta Nota de Ordenación del Territorio es el cambio de rumbo en las políticas territoriales llevadas hasta el momento por el gobierno, en efecto en este informe se parte de una visión mucho más estratégica en la que ya no se concretan las actuaciones de manera precisa sino que se opta por establecer el marco necesario para su futuro desarrollo, a modo de ejemplo mientras los “Informes” elaborados con anterioridad acompañaban a sus directrices de planimetría precisa en la que se localizaban las actuaciones o decisiones adoptadas, en este documento no se localizan, únicamente se establece el marco y las bases, dejando a los otros niveles administrativos, provincial y local, para que sean los que decidan cómo llevarlas a cabo, cuándo y dónde. En este marco, la única política llevada a cabo por el gobierno central para ordenar el territorio es el establecimiento de contornos, centrados únicamente en dos ámbitos: zonas en las que es posible el crecimiento (contornos rojos), competencia de los municipios que deberán sobre la definición de áreas urbanas ya consolidadas por la edificación o nuevos ámbitos de desarrollo, llevar a cabo las tareas necesarias para su ejecución, bajo el control de la provincia. Junto a estos, la Quinta Nota establece las zonas en las que está prohibido el crecimiento (contornos verdes), aquellas que deben ser preservadas y cuya competencia recae en la administración nacional o provincial. Entre ambas zonas, quedan unos espacios cuya función es lograr el equilibrio.

Precisamente en la delimitación, pese a que lo que se establece es más una orientación respecto a la ubicación que una localización definida, de los contornos rojos se prevén que su definición sea consensuada con los municipios incluidos en el ámbito (se posibilitan un total de seis categorías: centros urbanos; zonas peri urbanas; verde-

urbano; centros históricos; pueblos rurales; ámbitos productivos), sin embargo en la práctica, el enfrentamiento entre los diferentes intereses locales fue una de las razones que impidió que finalmente este documento fuese aprobado⁷⁹².

Este cambio de orientación en la Ordenación del Territorio queda definitivamente establecido a partir del año 2011 con la publicación por el Ministerio de Infraestructura y Medio Ambiente, de la *National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning* (Estrategia Nacional en Infraestructuras y Políticas Espaciales), documento vigente y que sienta las bases a nivel nacional de la nueva política de Ordenación del Territorio en Holanda. El documento que toma como referente el año 2040, parte de un lema “*hacer los Países Bajos competitiva, accesible, habitable y segura*” y para ello señala la necesidad de un “*cambio de rumbo*” en la política de Ordenación del Territorio y Movilidad llevadas a cabo hasta ese momento y el protagonismo de otros niveles administrativos en el proceso, “*sobre la base de la confianza: nuevos roles*”.

El “*cambio de rumbo*” lo justifica los diferentes niveles de decisiones, y los múltiples reglamentos y normas que se entiende tienen un efecto perjudicial sobre el desarrollo del país, así postula necesidad de llevar la “ordenación del espacio” de toma de decisiones a los niveles más próximos a los agentes (individuos y empresas) delegando más a las autoridades locales y provinciales (tomando, la descentralización como la primera opción), y centrada en los ciudadanos. Se propone aplicar la política del gobierno central más selectivamente y centrándose en los intereses nacionales conjuntos de todas las provincias, asegurando el logro de los resultados. Son las autoridades provinciales y locales las que deben hacer su propia política, lo que eliminara las excesivas capas de gobierno. A las autoridades provinciales se les asigna la responsabilidad de equilibrar el desarrollo urbano y el espacio verde a nivel regional y la cohesión entre el transporte, el desarrollo espacial y la movilidad. A la escala local le asigna la coordinación y ejecución de los planes de urbanización municipal e inter-municipales, únicamente el gobierno central se compromete a publicar un Decreto de Planificación (BRO) que incluye un procedimiento para guiar la urbanización sostenible en el territorio.

3.1.2.2. La Metrópolis del Delta: Deltametrópolis

⁷⁹² MORENO SANZ, J y ROCA BLANCH, E. (2016) “La metrópolis del delta neerlandés. Crisis y actualización de un modelo urbano policéntrico”. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de agosto de 2016, vol. XX, nº 542. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-542.pdf>>. ISSN: 1138-9788. RENO Consultado 25/09/2016. En este sentido, estos autores señalan que “*la polémica sobre la delimitación del contorno urbano, bajo la sospecha de ser instrumento de planificación al servicio de intereses particulares locales, es uno de los detonantes de la no aprobación del V Memorandum*”.

La Metrópolis del Delta (Deltametrópolis) se remonta a finales de la década de los noventa cuando se plantea la necesidad de convertir el Randstad en una metrópolis con capacidad para competir en el entorno europeo con otras grandes ciudades como Londres o París.

En este contexto, los regidores de planificación urbana de las cuatro principales ciudades del Randstad (Ámsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht) deciden unirse y cooperar conjuntamente en el año 1996, dando lugar en 1998 a una Declaración común relativa a la estrategia de transformación del Randstad en una *cityregión* de tamaño internacional: una Deltametrópolis Europea que se institucionaliza en la *Deltametropool Verklaring* (Declaración de la Deltametrópolis). Una de las primeras decisiones es sustituir el término que hasta entonces se venía empleando, Randstad, por el de Deltametrópolis⁷⁹³.

En el año 2000, se crea la Asociación de la Deltametrópolis (*Deltametropool Assosiation*) que aúna a una treinta de miembros: doce ciudades del Randstad (además de Ámsterdam, Rotterdam, la Haya y Utrecht, también se incluyen, Dordrecht, Delft, Zoetermeer, Leiden, Haarlem, Haarlemmermeer, Zaanstad y Almere), cámaras de comercio, circunscripciones de agua (*waterboards*), cooperativas de vivienda, asociación empresariales y otras organizaciones como empresas de transporte o asociaciones de agricultores⁷⁹⁴.

La Asociación Deltametrópolis tiene como objetivo desarrollar la Deltametrópolis y reforzar su posicionamiento en las nuevas economías de escala europea y en este contexto señala las tres principales características que persigue:

⁷⁹³ El artículo 2 de los Estatutos de la Asociación Deltametrópolis señala el motivo que lleva a la adopción del nuevo término, lo que justifica por su ubicación geográfica en el delta de los ríos Rin y Mosa.

⁷⁹⁴ A fecha 1 de septiembre de 2009, la Asociación estaba integrada por los siguientes miembros:

- Municipios: Amstelveen, Amsterdam, Delft, La Haya, Dordrecht, Haarlemmermeer, Leiden, Utrecht, Zoetermeer.
- Provincias: Utrecht, Holanda del Sur.
- Juntas de Agua: Amstel, Gooi y Vecht, Delfland, Schieland y Krimpenerwaard, Delta Holanda.
- Las asociaciones de vivienda: Crystal, Vestia Groep, Woonstichting La clave, Ymere.
- Otras organizaciones: ANWB, Medio Ambiente Federaciones Randstad, Reservas Naturales, Servicio Forestal Nacional, VNO-NCW West, VU University Amsterdam
- Economía: ABN Amro, AM desarrollo inmobiliario, APPM Management Consultants, Ballast Nedam Desarrollo, BAM Vastgoed, Bouwfonds Property Development, Connexion, Dura Vermeer, ING Real Estate, OVG, Palmboom & van den Bout diseñadores urbanos, Grupo Schiphol.

- Una configuración de ciudades vitales bien conectadas en torno a un humedal “Corazón Verde”.
- Una gran riqueza en cuanto a la cantidad y diferenciación de las actividades económicas.
- Grandes valores culturales e históricos.

Y en este contexto, la Asociación reconoce la vital importancia de la Ordenación del Territorio como el instrumento para integrar las diferentes funciones públicas presentes en el ámbito, que necesariamente deben ser aunadas para la consecución del objetivo que se propone: el posicionamiento internacional de la metrópolis, gestión del agua, paisaje cultural, patrón de las ciudades y pueblos, la red de conexiones o la amplia variedad de actividades económicas.

La Declaración del Deltametrópolis gira en torno a veintiún principios, centrados en el entendimiento del ámbito como una ciudad cohesionada y única integrada por diferentes áreas urbanas que se compatibilizan con los ámbitos naturales. En particular, se aboga por la necesidad de dar respuesta a la dinámica de la sociedad (la sociedad se identifica como muy exigente con la capacidad de respuesta de la Ordenación del Territorio frente a los cambios que se producen en las ciudades y en el país y que afectan a las personas, empresas e instituciones en la búsqueda de mayores estándares de calidad y en su relación con el medio ambiente), el entendimiento del “espacio” que no puede ceñirse a los límites administrativos de los municipios, las provincias o los estados, la capacidad para convertirse en una metrópoli europea con repercusión internacional, la importancia de la cooperación de los órganos administrativos y de las empresas e instituciones como un medio internacional para la competitividad económica, la conjugación del crecimiento de las cinámicas urbanas en el marco de la calidad del medio ambiente (centrado en tres áreas: crecimiento de la diversidad , ampliando y profundizando en los factores sociales, las actividades económicas y culturales; crecimiento de la competencia, encuadrarse en el marco internacional con las mejores condiciones para el logro del bienestar humano sostenible; crecimiento de la sinergia, mediante la combinación de la creatividad, capacidad de organización para aunar esfuerzos en un objetivo común), el cambio de un modelo representado por aldeas, pueblos, ciudades y acumulaciones urbanas hacia una nueva forma unitaria de ciudad en la que se gestiona los componentes rurales y urbanos y se potencian las sinergias de un adecuado sistema de comunicación y transportes mediante la conjugación de los cuatro componentes del sistema espacial: el agua del delta, el paisaje cultural, el medio ambiente y las conexiones de red.

La entidad de la Metrópolis llevó a que empezará a tratarse como una urbe compuesta por dos sistemas o redes metropolitanas interconectadas, Noordvleugel o ala Norte (Ámsterdam-Utrecht) y Zuidvleugel o ala Sur (Rotterdam-La Haya), paulatinamente en el tiempo conforme se sustituía el termino Randstad por el de

Deltametrópolis también se producen más dinámicas territoriales diferentes entre las distintas alas, la tendencia al entendimiento como espacio unitario es cada vez menor y en su lugar se entiende como un ámbito que agrupa a espacios diversos.

3.1.2.3. Randstad 2040

El 5 de septiembre de 2008, el gobierno aprobó el documento denominado “*Randstad 2040*”, en el que fija el curso del desarrollo espacial a largo plazo (2040) del Randstad, pero no solo en términos de planificación o construcción sino aunando también la relación entre el desarrollo urbano y la conservación de la naturaleza, la educación, el recreo, la salud y el empleo.

Con unas previsiones que sitúan las necesidades residenciales del ámbito en 500.000 viviendas, 200.000 de ellas situadas en las grandes ciudades, se apuesta por la edificación en altura junto con la preservación del Corazón Verde y su esponjamiento a través de la creación de parques en los bordes de las ciudades. Además se apuesta por mejorar las accesibilidad de las conexiones internacionales y reforzar con más medios ferroviarios las ciudades el ámbito.

Una de las medidas que plantea el documento es “*Randstad Sleutelprojecten*”, siguiendo la estela del Cuarto Informe, orientado a poner en marcha un segundo paquete de “proyectos claves” en el territorio del Randstad destinado fundamentalmente a la creación de viviendas, principal demanda existente, pero también al desarrollo de otros proyectos emblemáticos. El documento aclara que no se trata de una medida inmediata, es más, significa expresamente que en ese momento de crisis financiera (el Randstad 2040, se aprueba en 2008) no es posible siquiera su planeamiento sino que se hace en el escenario del año 2040, y condicionada a una previa evaluación de la eficacia conseguida, desde un punto de vista administrativo y financiero, de los proyectos puestos en marcha con anterioridad. No obstante, el documento defiende la necesidad de los que define como “*proyectos importantes con proyección nacional e internacional que contribuyan al impulso necesario y la oportunidad de acelerar la evolución espacial que se persigue*”. A modo de ejemplo, señala que sería un mecanismo adecuado para que la sede de los Juegos Olímpicos en el año 2028 fuese los Países Bajos.

En suma, y a lo que al presente estudio interesa, Holanda ha sabido preservar (con matizaciones, quizás muchas) el Corazón Verde del Randstad y mantenerlo después de décadas, con múltiples políticas incluso apostando por modelos diferentes en determinadas etapas, pero representa el éxito de una planificación territorial desarrollada de manera temprana y con capacidad para readaptarse a las cambiantes necesidades del territorio que planifica.

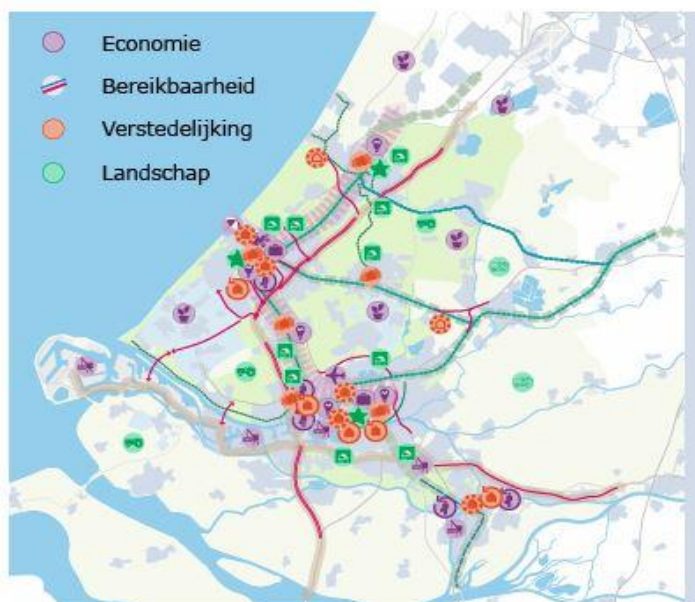
3.1.3. Modelo de alianza entre planificación territorial y planificación sectorial en transporte público: el Proyecto de Stedenbaan

Stedenbaan, es el nombre que se le da a un proyecto que se viene desarrollando en la actualidad, cuya finalización está prevista para el año 2020, y cuyo escenario es el Ala Sur del Randstad, Zuidvleugel. El interés del Proyecto Stedenbaan reside en su capacidad para, conjugando dos políticas transversales como el transporte público y la planificación territorial, conseguir una estrategia en la que la localización de los desarrollos coincide con los ámbitos en los que se ubican las estaciones ferroviarias.

El Zuidvleugel es una región en la que conviven 3,6 millones de personas en un ámbito de aproximadamente 250 km² y con una importante economía que se traduce en un elevado número de puestos de trabajos y la generación del 25% del PNB⁷⁹⁵. El ámbito, en el que sus ciudades responden a un modelo de ordenación polinuclear, se estructura en torno a las dos ciudades principales: Rotterdam y La Haya, pero junto a éstas también coexisten otras con un crecimiento de importancia y que acogen a una considerable población como Dordrecht, Zoetermeer o Leiden. En este contexto, uno de los principales problemas a los que se enfrentaba el Zuidvleugel es una fuerte presencia de los desarrollos de baja densidad e importantes movimientos fundamentalmente en vehículos privados.

Ámbito del Ala Sur del Randstad (Zuidvleugel)

ALA SUR



Fuente: <http://www.zuidelijkerandstad.nl/>

⁷⁹⁵ Datos publicados en la página web de Zuidelijkje. Disponible <http://www.zuidelijkerandstad.nl/>. Consultado 20/06/2016.

Con estos precedentes, se pone en marcha en el año 2004 el proyecto, que en esencia consiste en unir un conjunto de ciudades entre Leiden y Dordrecht coincidiendo con la línea ferroviaria existente, en una superficie de más de 150 km² y en la que se concentraban en principio un total de 36 estaciones con el objetivo general de lograr un sistema urbano coherente mediante la realización mediante una red de transporte integrado y en forma de columna vertebral para el refuerzo urbano policéntrico del ámbito y que además contribuyera al desarrollo sostenible, principalmente ayudando a reducir los desplazamientos de vehículos privados que representaban entre el 60-70% de los desplazamientos totales frente a un 10-20% que tenían lugar en tren. El proyecto Stedenbaan, con un importante componente TOD (enfoque integral de la movilidad), que trata de integrar un sistema de transporte de alta calidad en el Ala Sur del Randstad con seis trenes cada hora en el corredor de Leiden Dordrecht y 4 en los corredores de Gouda⁷⁹⁶ junto con diferentes desarrollos urbanos en los entornos de las diferentes estaciones ubicadas en el ámbito⁷⁹⁷.

3.1.3.1. Objetivos del proyecto Stedenbaan

El proyecto Stedenbaan promueve la realización de una red HOV basado en una visión integrada para la movilidad y el espacio. La red de enlaces de calidad se crea a partir de la estructura espacial existente, mejorándola y dotándola de los elementos necesarios para cumplir la nueva función que se le atribuye. La red regional se desarrolla sobre la base de una estructura nodal, en la que se interconectan las conexiones locales, regionales e (inter) nacional y en la que emergen áreas interesantes para los desarrollos urbanos. Este es en lo esencial el objetivo que persigue el proyecto Stedenbaan.

Esta concepción integral de desarrollo espacial y el transporte público de alta calidad se propone crear espacios en los que la población pueda vivir, trabajar y disfrutar (de manera muy similar al lema que persiguen las áreas de oportunidad en el Plan de Londres) en entornos próximos a la red ferroviaria.

Para su desarrollo se creó una plataforma integrada por los conocidos como “socios” en la que participan gobiernos de diferentes instancias administrativas, operadores y promotores⁷⁹⁸ aunados y que, en el ámbito de la ordenación espacial,

⁷⁹⁶ Se integra por tres líneas: Leiden-Dordrecht; La Haya-Gouda; Rotterdam-Gouda.

⁷⁹⁷ CASABELLA, N. y FRENAY, P. (2009) “Regional Planning Choices: Comparing the rer in Brussels (BE) and The Stedenbaan in South-Holland (NL)”. The 4º International Conference of the International Forum on Urbanism (IFoU). 2009 Amsterdam/Delft. The New Urban Question – Urbanism beyond Neo-Liberalism.

⁷⁹⁸ En la actualidad se integran en el proyecto Stedenbaan como socios: Drechtsteden, Gemeente Den Haag (municipio de La Haya), Gemeente Rotterdam (municipio de Rotterdam), Metropoolregio

desarrollan acuerdos de programación en la construcción urbana alrededor de las estaciones de tren. Entre sus objetivos de desarrollo tienen previsto construir en el Ala Sur del Randstad el 80% de las construcciones previstas en las zonas urbanas, de las que un 40% tendrán lugar alrededor de las estaciones de Stedenbaan. Este enfoque garantiza un desarrollo que se conceptúa como positivo de las áreas de estación y los nodos HOV.

3.1.3.2. Áreas de enfoque del Proyecto Stedenbaan

Los Socios Stedenbaan apuestan para coordinar y apoyar el proyecto, a la vez que ayudar a desarrollar y reforzar la cohesión regional, por los acuerdos entre los socios que se dividen en tres áreas de enfoques: servicios en cadena, desarrollo en red y desarrollo del suelo.

Los “**servicios en cadena**” se centran en reforzar las diferentes formas de transporte como aparcamientos para vehículos y bicicletas con que los usuarios se desplazan hasta la red Stedenbaan. Se busca, por un lado la calidad, la dotación de plazas suficientes pero también, por crear entornos agradables y en los que los pasajeros se sientan cómodos. En este sentido, se fomentan los acuerdos para la accesibilidad centrados en mejorar el acceso a los ciclistas, automovilistas y peatones; los aparcamientos para bicicletas; expansión de zonas de aparcamientos, creación de rutas de senderismo y ciclismo entre las estaciones y los centros de las ciudades; creación de estaciones atractivas, confortables y socialmente seguras.

Dentro del enfoque de “**desarrollo en red**” se potencia la columna vertebral del proyecto Stedenbaan como red de transporte público de calidad con el que se conecta las ciudades y pueblos en el sur de Randstad. A través de esta red, las personas que viven, trabajan o se recrean en el ámbito tienen la posibilidad de unos desplazamientos rápidos y fáciles.

Para ello, el proyecto propone conjugar y coordinar el sistema ferroviario con los restantes sistemas de transportes, entendiéndolo como un todo bajo el lema “*la red ferroviaria y el sistema de transporte público regional forman un todo*”. De esta forma integra el *interurbano*, que tiene un papel fundamental para las conexiones entre los principales centros económicos del sur del Randstad, el metro y *TramPlus* en el área de Rotterdam, *RandstadRailverbindingen* (conexiones de tren ligero) en la Región de La Haya y la red de autobuses.

En este marco, se introduce la fórmula “R-net”, que representa la integración de la calidad de manera conjunta en el metro, el tranvía y autobús para todo el ámbito del Randstad y el “Programa de Plataforma de Alta Frecuencia” con el que se pretende

Rotterdam Den Haag (región metropolitana de Rotterdam), Midden-Holland, Provincie Zuid-Holland y Regio Holland-Rijnland (Región del Norte del Rin, ProRail).

contar para el año 2020 con 6 rutas por hora en la ruta de La Haya- Rotterdam y 4 en la línea entre Rijswijk y Delft Holanda, para lo que se aumenta la capacidad de las “pistas” de manera que puedan transitar más trenes y con mayor capacidad y frecuencia en las rutas con mayor demanda.

Por último, con el enfoque “**desarrollo del suelo**”, el proyecto Stedenbaan busca la construcción de oficinas, hogares y servicios locales (tiendas, instituciones de salud y centros de formación) en torno a las estaciones y paradas, con el objetivo de hacer accesibles a los centros económicos del sur del Randstad. Este enfoque se concreta a través de cuatro enfoques de desarrollo: áreas de influencia, viviendas, oficinas y servicios.

Las áreas de influencia buscan fomentar la calidad alrededor de las estaciones paradas del proyecto Stedenbaan de manera que tanto los residentes, como los trabajadores o visitantes de las nuevas zonas de influencia se sientan cómodos con su entorno y hagan un mayor uso del transporte público. En relación con las viviendas, hasta el 80% de las nuevas viviendas que se incluyan se prevé que se localicen en las zonas urbanas y en las aldeas existentes. La previsión es construir hasta 2020, entre un 60 y un 80% dentro de la zona de influencia de Stedenbaan, que se traduce entre 25.000 y 40.000 nuevas viviendas en las proximidades de las estaciones. El Stedenbaan Plus Monitor de 2012 muestra que casi tres cuartas partes de la vivienda existente y prevista se lleva a cabo en el ámbito de los transportes públicos. La política que se persigue es continuar construyendo en las proximidades del transporte público.

El espacio destinado a oficinas también juega un papel fundamental en la accesibilidad y en este sentido se estima que el 90% de las nuevas localizaciones destinadas a este uso tienen como principal criterio para establecerse el acceso en transporte público y las buenas conexiones en vehículos. El proyecto muestra como las oficinas situadas a menos de 500 metros de las estaciones tienen un valor potencial mucho mayor que disminuye a medida que aumenta la distancia. En este contexto, la provincia de Zuid-Holland establece 13 sitios de desarrollos prioritarios para la implantación de uso de oficinas en lo que impera las excelentes conexiones con transporte público.

También los servicios, fundamentalmente comercio minorista, educación, salud u ocio se potencia su localización en las inmediaciones de las estaciones, ya que aportan más pasajeros a las líneas y animan su entorno.

Estaciones en el proyecto Stedenbaan

STATIONS



Fuente: Zuidelijke Randstad (<http://www.zuidelijkerandstad.nl/>)

En el mapa superior se muestra la distribución de las 59 estaciones (a las que asciende en la actualidad el proyecto tras su reformulación como Stedenbaan Plus) en la que se integran un total de 46 pueblos y ciudades⁷⁹⁹.

En suma, el interés del programa Stedenbaan es la capacidad mostrada para integrar la política territorial con la política de transporte y todo ello orientado a convertir el ámbito territorial del Ala Sur del Randstad en una de las zonas con mayor potencial económico en el contexto europeo. Con esta meta el proyecto apuesta por un desarrollo integral de la actividad económica, la naturaleza y el agua, la accesibilidad y la vivienda por en el Ala Sur y para cuyo fin se coordinan y aúnan esfuerzos diferentes organismos que trabajan de manera coordinada⁸⁰⁰.

⁷⁹⁹ Albrandswaard, Alphen aan den Rijn, Barendrecht, Bergambacht, Bernisse, Bodegravenreewijk, Boskoop, Capelle aan de IJssel, Delft, Den Haag, Dordrecht, Giessenlanden, Gorinchem, Gouda, Hardinxveldgiessendam, Hellevoetsluis, Hillegom, Kaagenbraassem, Katwijk, Krimpen aan de IJssel, Lansingerland, Leerdam, Leiden, Leiderdorp, Leidschendam-Voorburg, Lisse, Maassluis, Noordwijk, Oegstgeest, Pijnacker-Nootdorp, Ridderkerk, Rijnwoude, Rijswijk, Rotterdam, Schiedam, Schoonhoven, Sliedrecht, Spijkenisse, Teylingen, Vlaardingen, Vlist, Voorschoten, Waddinxveen, Westland, Zoetermeer y Zuidplas.

⁸⁰⁰ Para más información <http://www.zuidelijkerandstad.nl/content/stedenbaan>.

3.2. La cuestión metropolitana y los mecanismos para la concertación y cooperación interadministrativa en las políticas territoriales de Italia: Coplanificación y Perecuación. Especial referencia al PTCP de Bolonia

Italia ofrece algunas experiencias interesantes desde el punto de vista de la gestión territorial. A nivel general, destaca la apuesta desde hace años de este país por un nuevo nivel administrativo que desde la perspectiva de la planificación territorial es idóneo para el desarrollo de la misma: las áreas metropolitanas. Junto a la anterior, son relevantes los mecanismos desarrollados por algunas legislaciones regionales para lograr la coordinación y concertación interadministrativa y el empleo de medidas orientadas al equilibrio territorial mediante técnicas de compensación aplicadas desde la perspectiva supralocal. Ambas cuestiones, su desarrollo, aplicación, interés para la gestión territorial e implantación son analizadas en el presente apartado.

3.2.1. Ideas generales en torno al marco de referencia de la Ordenación del Territorio en Italia

La propia organización territorial de la República de Italia, distribuida en cinco niveles administrativos: municipios, provincias, ciudades metropolitanas, regiones y Estado, representa de antemano el complejo entramado administrativo en que se desarrolla la Ordenación del Territorio en este país.

. La Constitución reconoce a los municipios, las provincias, las urbes metropolitanas y las regiones como entes autónomos con sus propios estatutos, facultades y funciones. La potestad legislativa está reservada al Estado y las Regiones. De las veinte Regiones que conforman el escenario italiano no todas ostentan la misma condición, así cinco de ellas (Sicilia, Cerdeña, Trentino-Alto Adige/Südtirol y Valle de Aosta/Vallé d'Aoste) tienen formas y condiciones particulares de autonomía lo que se refleja en los denominados por la propia Constitución como “Estatutos especiales”, las quince restantes, poseen “Estatutos ordinarios”. La diferencia fundamental reside en que mientras en las primeras, sus estatutos son aprobados mediante Ley Constitucional y ostentan competencias exclusivas en algunas materias, en las segundas su potestad legislativa es concurrente, es el Estado el que aprueba las normas y principios básicos y a las Regiones se les reserva su desarrollo.

Las Regiones, que conforme al ordenamiento italiano es el nivel administrativo intermedio, similar a las Comunidades Autónomas en España aún con unas competencias administrativas y potestad legislativa más limitada, son las auténticas protagonistas de la Ordenación del Territorio en Italia al tener transferidas las competencias en Ordenación del Territorio y Urbanismo y corresponderles la aprobación de las leyes territoriales y de la planificación territorial.

A nivel estatal, no existe una figura de planificación territorial nacional y el referente viene dado por la Ley Urbanística de 1942 (Ley núm. 1150, de 17 de agosto de 1942). Esta ley es el primer antecedente que se encuentra en la legislación italiana de instrumentos de ordenación territorial y en la que, junto a los instrumentos de planeamiento municipal o urbanístico, se instaura la figura del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, figura que al igual que pasará en España con el Plan Nacional, nunca llegó a aprobarse.

Las sucesivas reformas legislativas en materia de descentralización estatal que se remontan al año 1970 aunque ya previstas desde la Constitución de 1947, trasladan a las Regiones las competencias inicialmente atribuidas al Estado de orientación, coordinación y control de la planificación entre los gobiernos regionales y locales. El instrumento de planificación territorial a nivel regional son los Planes Territoriales de Coordinación Regional, PTCR, cuyo desarrollo e implantación en la práctica es muy desigual⁸⁰¹, y que vinculan a la planificación territorial de escalas inferiores y a otras actuaciones públicas con incidencia territorial.

Las Ciudades Metropolitanas, creadas por la Ley estatal 142/90, pueden sustituir en determinados ámbitos a la provincia, como de hecho en la práctica viene sucediendo, asumiendo las propias competencias provinciales. Precisamente, la escala provincial también juega un importante papel y en la práctica es el que mayor grado de desarrollo ha tenido en la planificación territorial desde que en el año 1990, con la Ley estatal 142/1990, de Reforma de la Autonomía Local, se destacará el papel provincial en la planificación territorial. El instrumento de planificación territorial en el ámbito provincial es el Plan Territorial de Coordinación Provincial, PTCP, cuya elaboración y aprobación inicial le compete a ésta pero cuya aprobación definitiva queda reservada a la Región previa verificación de su adecuación al Plan Territorial de Coordinación Regional. Este instrumento, asimilable a los instrumentos de planificación subregional previstos en España, define las directrices generales de Ordenación del Territorio en el marco de las competencias municipales que ha de respetar y de acuerdo con la legislación y planificación regional. En base a la subsidiaridad presente en la planificación italiana, las Provincias son las competentes para verificar la adecuación de los planes urbanísticos municipales al correspondiente Plan Territorial de Coordinación Provincial.

Por último, los municipios ostentan la competencia para la elaboración y la aprobación inicial de los denominados Planes Reguladores Generales, PRG, cuya aprobación definitiva corresponde a la Región, instrumento que planifica urbanísticamente la totalidad del territorio municipal⁸⁰². Junto a éste, y subordinado al

⁸⁰² El carácter excesivamente rígido del Plan Regulador General y su falta de capacidad de respuesta a las necesidades de las ciudades actuales son algunas de las principales críticas que se achacan a este

mismo, se encuentran los Planes Reguladores Detallados cuya principal función es la ejecución del Plan Regulador General⁸⁰³.

3.2.2. Nuevos ámbitos territoriales: La apuesta por las áreas metropolitanas

Uno de los elementos esenciales y de los que en buena medida va a depender el éxito o fracaso del desarrollo de la gestión territorial es la previa delimitación de ámbitos adecuados y que por sus vinculaciones y relaciones funcionales estén llamados a un desarrollo supramunicipal conjunto. En este sentido, desde tiempo atrás son muchos los autores que defienden la idoneidad de las aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas como nuevo escenario en el que se han de centrar las políticas territoriales por representar ámbitos relevantes para el desarrollo de la región e incluso del país.

instrumento. En este sentido, autores como OLIVA, F. (2011) "Nuevos enfoques de la planificación urbana en Italia". *Urban*, (S.I.), n. 4, p. 38-66, mayo 2011. ISSN 2174-3657. Disponible en <<http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/296>>. Fecha de acceso: 16 sep. 2016, señala que "*La planificación de los 8.102 municipios italianos se ha confiado al Plan Regulador General (PRG), instrumento que presenta características totalmente diferentes de las que se encuentran en Europa. El actual PRG regula de forma preceptiva, mediante la calificación por zonas, el uso del suelo en todo el territorio municipal; reglamenta rígidamente alturas, densidad, tipologías y edificios que deben conservarse y define con precisión la localización de los servicios y las infraestructuras. Tiende a configurarse más como un "plan global detallado" que como un plan general (el masterplan de origen racionalista o el "plan estructural" adoptado en muchos países europeos)*". En resumen, se trata de un instrumento rígido, que pinta una "ciudad del futuro" que ha de realizarse exactamente como está previsto, si bien después, precisamente por su rigidez preceptiva, es objeto de un continuo proceso de variación que, además de alargar los plazos de cada intervención (las variantes siguen el mismo procedimiento de aprobación que el plan), tiende inevitablemente a desnaturalizar el planteamiento original y muchos de sus contenidos específicos.

Si un instrumento de este tipo podía ser de indudable eficacia en el período de expansión urbana (a principios del decenio de 1950 y finales del de 1970), cuando el contenido predominante de los planes era la urbanización de nuevos suelos ganados a las tierras agrícolas y gestionados mediante grandes sectores y planes detallados, hoy parece un instrumento eficaz sólo para la ciudad existente, donde sus "normas ordenadoras" garantizan derechos y valores, pero no para la transformación urbana, que es la problemática dominante en esta fase del desarrollo territorial italiano y, en cuyo marco, las "normas de transformación" sólo pueden determinar "certidumbres hipotéticas": la complejidad y rapidez del proceso de transformación urbana, la participación en el mismo de múltiples agentes, la aparición de nuevas exigencias y nuevas necesidades y la crisis de los recursos públicos son, todos ellos, elementos que concurren a buscar un instrumento distinto para la planificación urbana, a reformar el PRG".

⁸⁰³ Junto a estos, la Ley de Urbanismo de 1942, contempla otra figura para la planificación urbanística de varios municipios, son los denominados como Planes Reguladores Generales Intercomunales, figura similar aunque con notables diferencias a las previstas en España por algunas legislaciones autonómicas como es el caso de los Planes de Ordenación Intermunicipal contemplados por la comunidad de Andalucía en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Los impulsos dados en los últimos tiempos y la atención prestada a estos nuevos escenarios territoriales desde diferentes perspectivas requieren prestar atención a la política desarrollada por Italia para la consolidación de las áreas metropolitanas.

3.2.2.1. Rango constitucional de las ciudades metropolitanas y desarrollo legislativo

La importancia prestada por Italia a la figura de las áreas metropolitanas es de entidad tal que en la actualidad y desde la reforma de la Constitución italiana en el año 2001⁸⁰⁴ las ciudades metropolitanas pasan a incluirse como un ente más de los reconocidos en la estructura político administrativa del país y que al igual que a los restantes: municipios, provincias y regiones, se les reconoce su carácter de entes autónomos con potestad para definir sus estatutos y con facultades y funciones propias.

Pese a existir importantes antecedentes legislativos como la propia Ley 142/1990 la que las crea, la norma que apuesta de manera decidida por los áreas metropolitanas, o ciudades metropolitanas como son definidas por el ordenamiento italiano, es la Ley nº 56 de 7 de abril de 2014 “*Disposición sobre las ciudades metropolitanas, sobre las provincias y sobre las uniones y fusiones de municipios*”⁸⁰⁵.

Esta ley prevé la creación de diez ciudades metropolitanas, además de Roma que tiene un estatuto especial, se crean las ciudades metropolitanas de Turín, Milán, Venecia, Génova, Bolonia, Florencia, Bari, Nápoles y Reggio de Calabria. A las anteriores se suman otras cinco que han alcanzado tal condición a través de sus correspondientes Estatutos regionales, es el caso, de las ciudades metropolitanas de Trieste, Messina, Catania, Palermo y Cagliari. En total, en la actualidad el mapa italiana acoge un total de quince ciudades metropolitanas.

⁸⁰⁴ En su redacción originaria, la Constitución de la Republica Italia de 21 de diciembre de 1947, al regular su organización territorial disponía en su artículo 114 que “*La República se divide en Regiones, Provincias y Municipios* ».

En la actualidad, y tras la reforma del texto constitucional por la Ley Constitucional núm. 3 de 18 de octubre de 2001, que vino a modificar la Segunda Parte, Título V, la vigente redacción del citado artículo 114, señala :

*« La República está constituida por los Municipios, las Provincias, las ciudades metropolitanas, las Regiones y por el Estado.
Los Municipios, las Provincias, las Urbes metropolitanas y las Regiones son entes autónomos con sus propios estatutos, facultades y funciones según los principios establecidos en la Constitución.
Roma es la capital de la República, con un régimen propio que se regulará por la legislación del Estado.»*

⁸⁰⁵ Las ciudades metropolitanas fueron introducidas en el ordenamiento jurídico italiano por la reforma de las autoridades locales de 1990 en la Ley 142, modificada con posterioridad en diversas ocasiones. Sin embargo es la indicada Ley nº 56 de 7 de abril de 2014 (vigente desde el 1 de enero de 2015) la que introduce de manera definitiva las ciudades metropolitanas en la organización territorial italiana.

Además, las ciudades metropolitanas se benefician de recursos autónomos, pudiendo establecer y aplicar su propia fiscalidad, beneficiarse de los ingresos fiscales imputables a su territorio y de los del fondo para la equidad de los territorios, así como de los recursos adicionales y las intervenciones especiales del Estado.

La constitución de las ciudades metropolitanas supone la supresión de las provincias de las que mantendrán su denominación, asumiendo a su vez las funciones propias hasta entonces reservadas a las provincias, entre ellas la competencia en materia de planificación territorial general.

Este nuevo escenario por el que apuesta Italia favorece la puesta en marcha de la planificación territorial en la medida en que no sólo se crea e institucionaliza el ámbito territorial adecuado para ello, área metropolitana, sino porque a su vez se le dota de los mecanismos jurídicos y financieros que en la práctica son los que van a posibilitar y favorecer la ejecución de la política territorial.

3.2.2.2. Organización y competencias de las ciudades metropolitanas

Las ciudades metropolitanas asumen las funciones de las provincias y además un amplio campo de funciones en materia de ordenación territorial. Su ámbito competencial comprende:

- Adopción y actualización del plan estratégico metropolitano (que constituye una directriz para los municipios y uniones municipales en la gestión de las competencias, incluyendo las delegadas por las regiones).
- Planificación territorial general (estructura de comunicación, red de servicios e infraestructuras. El plan va dirigido también a los municipios del territorio metropolitano).
- Estructuración de sistemas coordinados de gestión de los servicios públicos y de organización de los servicios públicos de interés general en el marco metropolitano.
- Movilidad y viabilidad, garantizando también la compatibilidad y la coherencia con la planificación urbana comunal en el marco metropolitano.
- Promoción y coordinación del desarrollo económico y social (garantizando también un apoyo a las actividades económicas de investigación e innovación y coherente con la vocación de la ciudad metropolitana acorde con el plan estratégico citado anteriormente).
- Promoción y coordinación de los sistemas de información y numeración en el marco metropolitano.

En relación con los órganos de la ciudad metropolitana, se instituyen en el *Sindaco metropolitano*, el *Consiglio metropolitano* y la *Conferenza metropolitana*, como particularidad indicar que ninguna de estos órganos recibe retribución por el desempeño de sus funciones:

- *Sindaco metropolitano* (Alcalde metropolitano): lo desempeña el *Sindaco metropolitano* del municipio que sea la capital del área provincial.
- *Consiglio metropolitano* (Consejo metropolitano): compuesto del *Sindaco metropolitano* y de un número variable de *Consiglieri* (Consejeros) que oscila entre los 14 y 24 en función de la población.⁸⁰⁶ Es el órgano de dirección y control que tiene la potestad de aprobar los reglamentos, planes y programas, también tiene funciones de propuesta del estatuto y de la decisión final en la aprobación del presupuesto.
- *Conferenza metropolitana* (Conferencia metropolitana): compuesta del *Sindaco metropolitano* y de los *Sindaci* (alcaldes) de todos los municipios. A este órgano le compete la aprobación del estatuto, tiene funciones consultivas en la aprobación de los presupuestos y además se le asignan otras funciones de propuesta o consulta que el estatuto le pueda atribuir.

3.2.2.3. Las ciudades metropolitanas como escala para la planificación territorial

El carácter aún reciente de constitución de las diferentes ciudades metropolitanas en Italia impide conocer sus repercusiones respecto a la adopción de sus políticas territoriales. Sin embargo, a efectos prácticos y toda vez que asumen las competencias de las provincias que se suprimen, entre sus funciones se encuentra la elaboración del Plan de Coordinación Territorial.

A modo de ejemplo, la ciudad metropolitana de Nápoles constituida como tal desde el 1 de enero de 2015, en sustitución de la provincia de Nápoles, cuyo Plan Territorial de Coordinación Provincial, PDTCP se encontraba en tramitación con anterioridad, y cuya aprobación definitiva ha tenido lugar en enero de 2016, ha optado por mantener idéntico documento con la única previsión de sustituir las referencia a “provincia di Napoli” por “*Cittá Metropolitana di Napoli*” y análogamente la denominación “*Piano Territoriale di Coordinamento Provinciales (PTCP)*” por “*Piano Territoriale di Coordinamento (PTC)*”.

⁸⁰⁶ 24 consejeros en las ciudades metropolitanas que tienen una población de más de 3.000.000 habitantes; 18 consejeros en las ciudades metropolitanas que tienen una población de más de 800.000 habitantes e inferiores o iguales a 3.000.000 habitantes; 14 consejeros de las ciudades con una población inferior a 800.000 habitantes.

3.2.3. Implantación de mecanismos de concertación y cooperación interadministrativa: La coplanificación

Algunas leyes territoriales italianas han optado por la inclusión de la figura de la “*coplanificación*” como mecanismo para lograr la necesaria concertación y cooperación entre los diversos niveles administrativos y entre éstos y los agentes económicos y sociales presentes en la planificación y gestión territorial, de forma que se posibilite el consenso tanto en la elaboración del plan como en su posterior fase de ejecución.⁸⁰⁷

La coplanificación en Italia se remonta al año 1995 en que el Instituto Nacional de Urbanística, INU, en el marco de la formulación de una propuesta de reforma de la legislación nacional en materia de Urbanismo, entre las propuestas previstas, adopta la inclusión de la coplanificación entendida como el principio y el método en el que debe basarse la formación de los planes, respetando el principio de subsidiariedad conforme al cual cada ente territorial goza de sus propias competencias, respetando el marco competencial de los demás entes.

Las leyes italianas se refieren al principio de coplanificación como el mecanismo que posibilita la concertación interadministrativa, pero va más allá al indicar que son responsables de su cumplimiento todos los participantes en el proceso. Igualmente relevante es las diferentes figuras en las que se desarrolla este principio, que en el marco interadministrativo se desarrolla en dos momentos, uno anterior a la propia redacción de los instrumentos de planificación y que implica la participación de los diferentes entes en la fase de elaboración y tramitación del instrumento a través de las “Conferencias de planificación” y otro posterior en la fase de ejecución del instrumento mediante los denominados “Acuerdos Territoriales”, más orientados a la implementación y gestión del Plan.

A modo de ejemplo, una de las leyes regionales que acoge la coplanificación es la Ley regional de Emilia Romana 24 de marzo de 2000, sobre la protección y uso de la tierra. Esta ley apuesta con carácter general por la cooperación y concertación interadministrativa, señalando al respecto que en la formación de los instrumentos de planificación regional y urbana, la región, provincia y municipios deben ajustar sus actividades a la acción concertada con otros gobiernos locales y otras autoridades responsables de velar por los intereses públicos implicados. Pero no sólo se limita a enunciar estos principios, como viene siendo la práctica habitual en muchas legislaciones de ordenación territorial y en particular en las diferentes legislaciones

⁸⁰⁷ OLIVA, F. (2011) “Nuevos enfoques de la planificación urbana en Italia”. Urban, (S.I.), n. 4, p. 38-66, mayo 2011. ISSN 2174-3657. Disponible en <<http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/296>>. Fecha de acceso: 16/09/2016., se refiere a la coplanificación como el compromiso de los distintos niveles electos (regiones, provincias y municipios) y funcionales (empresas y sociedades prestadoras de servicios) de la administración pública competentes en materia de planificación y gestión del territorio.

autonómicas españolas, va más allá y señala dos herramientas para su puesta en práctica: las Conferencias de Planificación y los Acuerdos Territoriales⁸⁰⁸.

3.2.3.1. Conferencias de planificación

⁸⁰⁸ La Ley regional de Emilia Romana 24 de marzo de 2000, n.20, dedica a regular la cooperación y concertación interadministrativa su Capítulo III “Las formas de cooperación y consulta en la planificación” del Título I “Principios generales de planificación”. Con carácter general, es el artículo 13 el que señala las cuestiones indicadas que complementa con otro conjunto de previsiones.

Artículo 13 “Método de consulta institucional”

1. La región, provincias y municipios, en la formación de instrumentos de planificación regional y urbana, se ajustan sus actividades a la acción concertada con otros gobiernos locales y otras autoridades responsables del cuidado de los intereses públicos implicados.

2. Son las herramientas institucionales de consulta los acuerdos de la Conferencia y de planificación y los acuerdos territoriales.

3. Plan Territorial Regional (PTR) o el Plan Provincial de Coordinación Territorial (TCP), con sujeción a un acuerdo con las administraciones interesadas, la necesidad de cooperación especial en la planificación urbana y el ejercicio de otras funciones del gobierno local, para los municipios que tienen una contigüidad de los asentamientos, o una conexión funcional estrecha en los sistemas urbanos. Los municipios involucrados compilará sus instrumentos de planificación urbanística en forma asociada o desarrollar y aprobar los planes urbanos intermunicipales. Con el fin de iniciar la preparación del plan intermunicipal con un acuerdo territorial específica, designar el líder de la ciudad, encargado de elaborar el nivel intermunicipal, y definir las formas de participación de cada institución la labor técnica de elaboración del plan de acción y la asignación de su gastos. El acuerdo también define los métodos para la expresión, por los ayuntamientos afectados, el Entendimiento relativo a las disposiciones del plan inter-municipales, de acuerdo con los estatutos municipales y estatales y regulaciones locales que rigen las formas de asociación.

3-bis. Los municipios que se comprometen a llevar a cabo en forma de funciones de planificación asociados pueden preparar y aprobar los planes urbanos intermunicipales, con la modalidad establecida en el párrafo 3.

3-ter. Con el fin de desarrollar un sistema eficaz de gobernanza territorial multinivel, el PTR, la PTCP y otras herramientas regionales y provinciales de planificación y programación identifican los elementos y sistemas territoriales para el que prevea la puesta en marcha de procesos de ajuste territorial y planificación urbana celebración previa de acuerdos regionales, de conformidad con el artículo 15 de la Región, Provincia y Municipio territorialmente interesado. Los acuerdos tienen por objeto lograr una mejor coordinación en la definición de territorial y en la planificación y ejecución de acciones y políticas de aplicación para asegurar el reclutamiento mediante la planificación de herramientas compartidas opciones estratégicas, incluso mediante la prestación de más momentos de negociación. A los acuerdos regionales pueden ser llamados a participar en otras regiones y los entes locales en la formulación de políticas compartidas y las decisiones estratégicas contempladas en el acuerdo y los afectados por los efectos territoriales de la misma.

Uno de los principales exponentes de la coplanificación italiana son las denominadas Conferencias de planificación. La importancia del consenso y la concertación de los instrumentos de planificación territorial posibilitan que desde el primer momento en que se decide su elaboración se apueste por la participación en el documento de manera activa de todos los agentes públicos del ámbito. El propio término empleado, coplanificación, hace referencia a la idea de integrar los diferentes niveles presentes en la planificación como nueva fórmula frente a la tradicional planificación jerárquica y vinculante, máxime en un ordenamiento territorial como el italiano con la subsidiariedad entre los diferentes niveles administrativos.

Las Conferencias de planificación son el mecanismo previsto por algunas legislaciones regionales territoriales italianas para garantizar la participación de todos los entes implicados desde el momento en que se decide la redacción de los Planes Territoriales de Coordinación Provincial, mecanismo que acogen y desarrollan dichos instrumentos.

Tomando como referente nuevamente la Ley Regional de Emilia Bolonia 20/2000, la Conferencia de planificación se conceptúa como el mecanismo cuyo objetivo es construir un marco de acción concertada en la formación de los instrumentos de planificación territorial con la participación conjunta de la Región, las provincias y los Municipios junto con otros gobiernos locales y otras autoridades con competencias en el ámbito⁸⁰⁹.

⁸⁰⁹ Las Conferencias de planificación se regulan en el **artículo 13 “Método de consulta institucional” de la Ley Regional de Bolonia, 20/2000**, que establece:

1. La región, provincias y municipios, en la formación de instrumentos de planificación regional y urbana, se ajustan sus actividades a la acción concertada con otros gobiernos locales y otras autoridades responsables del cuidado de los intereses públicos implicados.

2. Son las herramientas institucionales de consulta los acuerdos de la Conferencia y de planificación y los acuerdos territoriales.

3. Plan Territorial Regional (PTR) o el Plan Provincial de Coordinación Territorial (TCP), con sujeción a un acuerdo con las administraciones interesadas, la necesidad de cooperación especial en la planificación urbana y el ejercicio de otras funciones del gobierno local, para los municipios que tienen una contigüidad de los asentamientos, o una conexión funcional estrecha en los sistemas urbanos. Los municipios involucrados compilará sus instrumentos de planificación urbanística en forma asociada o desarrollar y aprobar los planes urbanos intermunicipales. Con el fin de iniciar la preparación del plan intermunicipal con un acuerdo territorial específica, designar el líder de la ciudad, encargado de elaborar el nivel intermunicipal, y definir las formas de participación de cada institución la labor técnica de elaboración del plan de acción y la asignación de su gastos. El acuerdo también define los métodos para la expresión, por los ayuntamientos afectados, el Entendimiento relativo a las

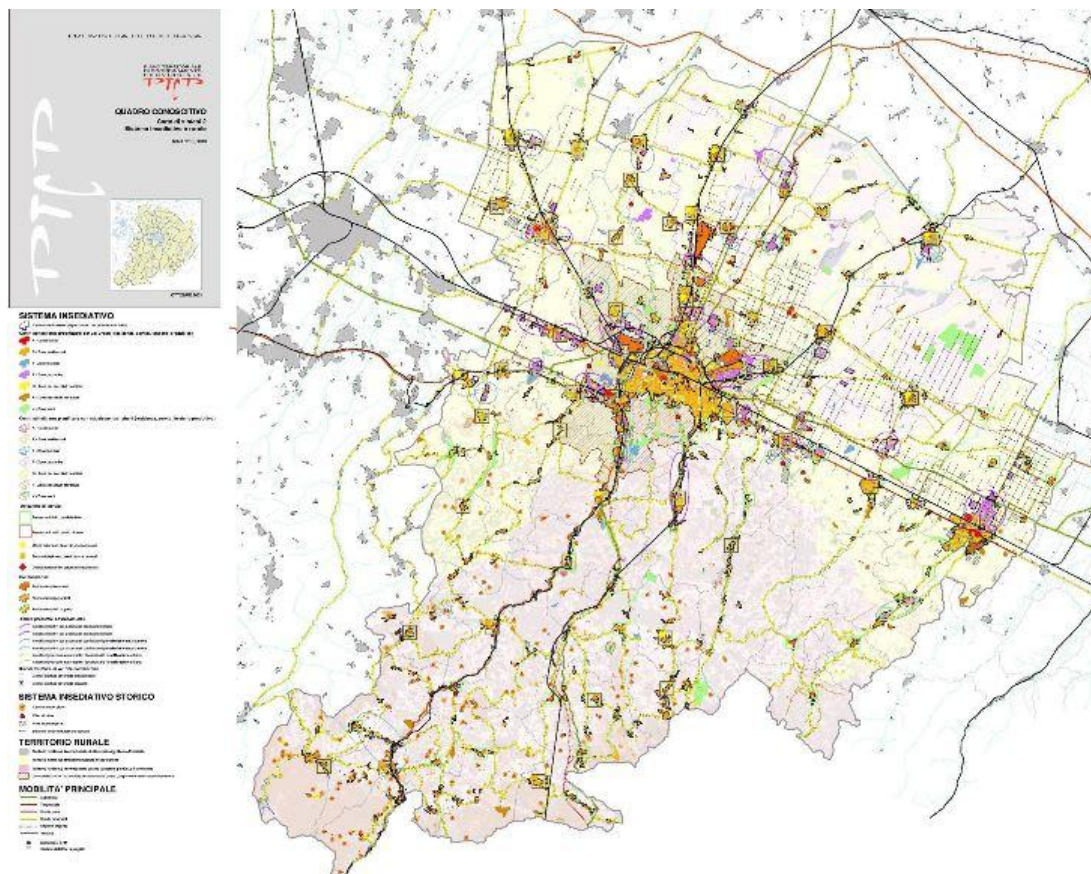
Las Conferencias de planificación se conceptúan, junto con los acuerdos territoriales, como las herramientas institucionales previstas por la legislación territorial para alcanzar la concertación interadministrativa en los instrumentos de planificación. Con anterioridad a la adopción del PTCP por el Consejo Provincial tiene lugar la Conferencia de Planificación, en la que se acuerda el Cuadro Cognoscitivo del instrumento (es el estado del territorio, su diagnóstico, en el que se analiza aspectos como: dinámica de los procesos de desarrollo económico y social; aspectos físicos y morfológicos; valores paisajísticos, naturales y de la naturaleza; sistemas de medio ambiente, asentamientos e infraestructura; usos del suelo y planificación vigente; requisitos y limitaciones territoriales impuestas por la legislación) y los objetivos generales y las opciones estratégicas territoriales del PTCP que servirán para elaborar el Documento Preliminar del PTCP, a partir de los datos del Cuadro Cognoscitivo, todo ello además apoyado en el documento de Evaluación de la Sostenibilidad Ambiental (VALSAT).

disposiciones del plan inter-municipales, de acuerdo con los estatutos municipales y estatales y regulaciones locales que rigen las formas de asociación.

3-bis. Los municipios que se comprometen a llevar a cabo en forma de funciones de planificación asociados pueden preparar y aprobar los planes urbanos intermunicipales, con la modalidad establecida en el párrafo 3.

3-ter. Con el fin de desarrollar un sistema eficaz de gobernanza territorial multinivel, el PTR, la PTCP y otras herramientas regionales y provinciales de planificación y programación identifican los elementos y sistemas territoriales para el que prevea la puesta en marcha de procesos de ajuste territorial y planificación urbana celebración previa de acuerdos regionales, de conformidad con el artículo 15 de la Región, Provincia y Municipio territorialmente interesado. Los acuerdos tienen por objeto lograr una mejor coordinación en la definición de territorial y en la planificación y ejecución de acciones y políticas de aplicación para asegurar el

Cuadro Cognoscitivo del sistema de asentamiento rural PTCP Bolonia



Fuente: Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale Bolonia. Conferenza di pianificazione.

En la Conferencia de planificación, cuya celebración tiene carácter obligatorio, participan la Región, las Provincias colindantes, los Municipios, los Entes de gestión de áreas naturales protegidas, así como asociaciones económicas y sociales, con la finalidad de poner en común los objetivos, propuestas e incluso políticas previstas a desarrollar por otras Administraciones y que pudieran resultar incoherentes con las previstas en el PDTC.

En el propio seno de la Conferencia de planificación pueden tener lugar acuerdos territoriales entre los entes locales con la finalidad de fijar objetivos y opciones estratégicas comunes para coordinar la actuación de las previsiones de los planeamientos urbanísticos así como acuerdos con las partes privadas para asumir en la planificación propuestas e iniciativas de interés relevante para la comunidad local

Uno de los más claros exponentes en los que se desarrolló esta figura fue en el marco del PCTC de Bolonia. La Conferencia de planificación del citado instrumento tuvo una duración de siete meses (desde diciembre de 2001 hasta julio de 2002) en la que tras múltiples reuniones y el establecimiento de diferentes fases (una primera fase para la evaluación del Marco Cognoscitivo; una segunda fase de reuniones con Ayuntamientos, asolaciones, sindicatos de municipios, etc; y una última fase de cierre de la conferencia con la firma de acuerdos territoriales)⁸¹⁰.

⁸¹⁰ De especial significación es la alta participación lograda en la Conferencia de planificación del PDTC de Bolonia y la heterogeneidad presente en la misma. Tal y como incorpora el propio documento del PDTC al referirse a la señalada Conferencia de planificación, participaron:

Región, provincias vecinas y las comunidades de montaña

Emilia Romagna: Dirección General;
Instituto de Patrimonio Cultural región de Emilia Romagna;
Provincias de Prato; Florencia; Pistoia; Ferrara; Módena; Rávena;
Comunidad de montaña alta y valle central del Rin;
Cinco Comunidad Montaña Bolognesi Valles;
Comunidad de Mountain Valley Samoggia;
Comunidad de Mountain Valley santerno;

Asociaciones y Uniones de los municipios

Asociación de Municipios "Tierras de agua";
Asociación de Municipios "Reno-Galliera";
Asociación de Municipios Terre "Llanura";
Asociación de Municipios "Idice";
Unión de Municipios "Val Samoggia"
Unión de Municipios "Cinco Valles";
Unión de Municipios "Valle del Rin";
distrito de Imola;

Otros municipios

Reno común y Zola Predosa;
Ayuntamiento de Bolonia;
Ciudad de Budrio;

Otras instituciones participantes

Lagos Parque Regional Suviana y Brasimone;
Parque Regional Gessi Bolognesi y Calanchi dell'Abbadessa;
Parque Regional del Corno alle Scale;
Parque Regional de Monte Sole;
Regional Abbey Park de Monteveglio;
Madera natural de la reserva de Frattona;
Consorcio de Recuperación del Rin;
Consorcio de Recuperación de Reno-Palata;
Consorcio de grado II Reclamación de las Canale Emiliano-Romagnolo;
Consorcio de Recuperación de Romaña occidental;

GRTN;
Autoridad de la cuenca del río Po;
Autoridades Rin;
la protección de la función pública;
ARPA - Agencia Regional para la Prevención y Medio Ambiente;
Provincial de defensa terrestre de servicio de Bolonia;
Bolonia del hospital;
ASL Bolonia Norte;
ASL Bolonia Sur;
ASL Bolonia;
ASL Imola;
Instituto Ortopédico Rizzoli;
Instituto Regional de la Artística, Cultural y Natural;
Superintendencia para el patrimonio arquitectónico y del paisaje de Emilia;
Superintendencia arqueológica de Emilia Romagna;
Superintendencia de Patrimonio Histórico y Artístico;
Autostrade SpA - Gestión III tronco;
Autostrade SpA - División IV del tronco;
ANAS;
RFI SpA Zona Centro Norte;
ITALFERR SpA Bolonia Junction;
División de Transporte Trenitalia SpA ER local;
FER;
TAV; S: pA;
SEABO SpA;
AMI - Empresa multiservicio Inter;
COSEA;>
ENEL relación Holding Unidad de Coordinación con las instituciones locales;
ATC SpA;
Interporto Bolonia SpA;
Aeropuerto de Bolonia Sociedad;
Ente Autonomo Fiere;
Cámara de Comercio;
Universidad de Bolonia.

Invitado a la Conferencia de Planificación

Confederación Nacional de Artesanías (Bolonia e Imola);
Federación Provincial de Agricultores [1];
Federación Provincial de Agricultores [2];
Confederación Italiana de Agricultores (Bolonia e Imola) [1];
Confederación Italiana de Agricultores (Bolonia e Imola) [2];
Provincial de la Unión de Agricultores [1];
Provincial de la Unión de Agricultores [2];
ASCOM (Bolonia e Imola);
Liga de Cooperativas (Bolonia e Imola) [1];
Liga de Cooperativas (Bolonia e Imola) [2];
Liga de Medio Ambiente;
Asociación de pequeñas y medianas empresas (Bolonia e Imola);

3.2.3.2. Acuerdos Territoriales

Los municipios, las provincias y la región pueden promover acuerdos territoriales para acordar objetivos comunes y decisiones estratégicas, o para coordinar la aplicación de las disposiciones de los planes urbanos.

Los acuerdos territoriales se justifican en la necesidad de adoptar criterios comunes por la uniformidad sustancial de las características y el valor del paisaje natural, del medio ambiente y de los propios municipios, y en concreto en referencia a éstos, por la estrecha integración y la interdependencia de las estructuras de los propios asentamientos pero también por la interdependencias económicas y sociales.

Los acuerdos territoriales están orientados a la coordinación en diferentes niveles administrativos, así se recoge diferentes posibilidades, bien se efectúen entre los propios municipios para de manera coordinada y conjunta desarrollar su planificación urbana o bien entre la provincia y región en el ámbito de la planificación territorial.

Los propios municipios de manera conjunta pueden formular acuerdos regionales para llevar a cabo en cooperación con la totalidad o parte de las funciones de planificación urbana, así como a la transformación en forma asociada de instrumentos de planificación y el establecimiento de una oficina, denominada “oficina de planta”, para llevar a cabo su gestión.

Por su parte, la provincia y la región formulan acuerdos territoriales dirigidos a definir las principales decisiones estratégicas supramunicipales.

Para la aplicación de los Planes Territoriales de Coordinación Provincial, PTCP, y la definición de intervenciones supramunicipales, la normativa prevé que se puedan promover acuerdos territoriales directos para definir, incluso con respecto a los recursos financieros disponibles, el nivel de las intervenciones supramunicipales para lograr en un período definido. Estos acuerdos territoriales se centran en tres tipos de intervenciones:

- La construcción de infraestructuras de interés público previstas en los instrumentos de planificación territorial, así como las infraestructuras, obras o servicios que se lleven a cabo en ejecución de los planes urbanísticos municipales.
- Las intervenciones para la renaturalización y la reestructuración ecológica o la creación de instalaciones ecológicas y ambientales.
- Los proyectos de protección, restauración y mejora del paisaje y de los recursos ambientales del territorio.

CGIL;

Estos acuerdos territoriales están orientados a la compensación intermunicipal, denominada en la legislación italiana como “igualación territorial” o “ecualización territorial”, así se instituyen en el trámite previo al acuerdo que, una vez puesto en marcha, dará lugar al establecimiento de un fondo financiado por las autoridades locales con sus propios medios o con la de los ingresos de los costes de infraestructura y los ingresos de la construcción de iniciativas acordadas. Para posibilitarlo son los propios acuerdos territoriales los que definen las actividades, la financiación y cualquier otro compromiso que cualquiera de las partes participantes se comprometan a realizar, indicando el tiempo previsto para su realización así como las modalidades de coordinación⁸¹¹.

⁸¹¹ Ley Regional de Emilia Romana 24 de marzo de 2000, n.20, sobre la protección y uso de la tierra., regula los **acuerdos territoriales** en su artículo 15. Este precepto indica:

1. Los municipios, las provincias y la región puede promover acuerdos territoriales se pongan de acuerdo sobre los objetivos comunes y las opciones estratégicas, o para coordinar la aplicación de las disposiciones de los planes urbanos, debido a la uniformidad sustancial de las características y el valor del paisaje natural, del medio ambiente y de los municipios a saber, la estrecha integración y la interdependencia de las estructuras de asentamiento, económicas y sociales. Los municipios también pueden entrar en acuerdos regionales para llevar a cabo en cooperación con la totalidad o parte de las funciones de planificación urbana, así como a la transformación en forma asociada de instrumentos de planificación y el establecimiento de una oficina de planta dedicada u otras instalaciones para la preparación y la gestión de la misma.

1-bis. La provincia y la región participan en la estipulación de acuerdos territoriales que definen las principales decisiones estratégicas supra, se refiere el artículo 13, párrafo 3-ter, así como la firma de acuerdos para el inicio de los procedimientos de la variante de herramientas de planificación espacial.

2. Para la aplicación de la Provincia PTCP puede promover acuerdos territoriales directos para definir, incluso con respecto a los recursos financieros disponibles, el nivel de las intervenciones supra para lograr en un período definido y que se refieren a:

a) la creación de infraestructuras de interés público previsto en el plan y la infraestructura, obras o servicios que se aplicarán a la ejecución de los planes urbanísticos municipales, de conformidad con el apartado 4 del art. 26;

b) las intervenciones para la renaturalización y la reestructuración ecológica o la creación de instalaciones ecológicas y ambientales;

c) para los proyectos de protección, restauración y mejora del paisaje y de los recursos ambientales del territorio.

3. Los acuerdos locales y regionales mencionados en los apartados 1 y 2 pueden proporcionar para la igualación territorial, entre otras cosas mediante el establecimiento de un fondo

A efectos prácticos, el Plan Territorial de Coordinación de la Provincia de Bolonia, PTCP, aprobado por Deliberación del Consejo Provincial núm. 19, el 30 de marzo de 2004, tiene como referente el marco previsto por la Ley Regional de Emilia Romana 24 de marzo de 2000. El PTCP de Bolonia regula tres tipos de acuerdos territoriales: acuerdos territoriales para poli funcional, acuerdos territoriales para las áreas comerciales y acuerdos territoriales para áreas productivas supramunicipales.

3.2.3.2.1. Los acuerdos territoriales para polos funcionales

Los acuerdos territoriales para polos funcionales son aquellos que buscan, para la aplicación de las previsiones contenidas en el PTCP, la firma de acuerdos entre administraciones públicas con el fin de coordinar las políticas sobre los centros de funcionamiento, áreas especializadas centradas en grandes funciones metropolitanas y servicios de alta especialización económica, cultural, deportiva, recreativa, así como de movilidad y logística⁸¹².

Los polos funcionales son definidos por el ordenamiento italiano como ámbitos del territorio identificados por su dimensión espacial y la organización morfológica unificada, adecuados para acoger altas especializaciones funcionales mediante una o más funciones estratégicas o servicios de especialización económicos, científicos, culturales, deportivos, recreativos y de movilidad. Estos espacios se caracterizan por una fuerte capacidad para atraer a un gran número de personas y mercancías y una relevancia supramunicipal por tener un fuerte impacto en los sistemas regionales de actividad y en el sistema de calidad ambiental y urbana.

Las actividades que pueden desarrollarse en los polos funcionales, y aun sin constituir un listado taxativo y cerrado, están orientadas preferentemente a las siguientes:

financiado por las autoridades locales con sus propios medios o con la de los ingresos de los costes de infraestructura y los ingresos de la construcción de iniciativas acordadas. A tal efecto, los acuerdos definen las actividades, la financiación y cualquier otro cumplimiento que cada parte participante se compromete a realizar, con indicación del tiempo relativo y las modalidades de coordinación. El acuerdo territorial propuesto es aprobado por el Consejo Regional, previa consulta a la Comisión de accionistas en cuestión, si el acuerdo contempla el cambio de planes y actos regionales de la competencia de la Asamblea Regional.

4. En los acuerdos regionales se aplican, por lo no previsto en esta ley, sus reglamentos de los acuerdos entre las administraciones en el arte. 15 de la Ley núm. 241 de 1990.

⁸¹² Según información obtenida de la página web de la Ciudad Metropolitana de Bolonia, se han materializado un total de 16 acuerdos en este ámbito.

(<http://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/Engine/RAServePG.php/P/260611020704/T/Accordi-Territoriali-per-i-Poli-Funzionali>) Consultado el día 16/09/2016.

- a) Centros de negocios, feria y exhibición, y centros de convenciones;
- b) Centros comerciales y parques o postes similares a ellos, con gran estructuras de distribución del comercio de los fijos y al por mayor;
- c) Zonas de la logística al servicio de la producción y el comercio;
- d) Aeropuertos, puertos y estaciones de tren de sistema ferroviario nacional y regional;
- e) Centros intermodales y áreas de picnic para el transporte por carretera;
- f) Centros tecnológicos, universidades y centros de investigación científica;
- g) Parques temáticos o recreativos;
- h) Instalaciones para eventos culturales, deportivos y de alta participación de espectáculos públicos.

La figura de los polos funcionales tiene su reconocimiento legal en diversas legislaciones regionales italianas. Es el caso de la Región de Emilia Romana que en su ley territorial⁸¹³ acoge y regula expresamente esta figura.⁸¹⁴ Además de conceptualizarla y señalar las funciones que pueden acoger los polos funcionales, la ley regula el procedimiento para la localización en el territorio de polos funcionales. De esta forma, de acuerdo con los objetivos estratégicos del desarrollo del sistema territorial regional definido por el PTR, la provincia en el PTCP señala en la fase de consulta con los municipios afectados por un lado, el reconocimiento de los centros funcionales existentes a consolidar, ampliar y mejorar y por otro, la programación de nuevos centros de funcionamiento, con indicación de las zonas aptas para su ubicación y definición para cada una de ellas de un conjunto de especificaciones (las zonas de captación, escala espacial de interés, los objetivos de calidad y la sostenibilidad del medio ambiente y las condiciones territoriales de los nuevos asentamientos).

Además del carácter concertado y coordinado de su establecimiento, destaca en la regulación de los polos funcionales la forma en que han de implementarse en el territorio, fase en la que juega un papel fundamental el consenso y acuerdo entre los municipios en cuyo territorio se localice el polo, e incluso aquellos que por diversos motivos puedan resultar afectados por el mismo. De esta forma, la implementación de los polos funcionales requiere que queden definidos a través de los acuerdos territoriales que contempla el propio cuerpo legal en su art. 15. Únicamente en ausencia de acuerdos territoriales, la planificación urbanística municipal puede implementar directamente las estimaciones del PTCP de los polos funcionales existentes en su territorio.

El PSC (planeamiento general municipal) recibe y pone en práctica las disposiciones de los acuerdos territoriales del PTCP, proporcionando:

⁸¹³ Ley Regional de Emilia Romana 24 de marzo de 2000, n.20.

⁸¹⁴ Anexo. Art. Un 15 “polos funcionales”.

- para los centros funcionales existentes: identificar las etapas de la transformación o la calificación funcional, la planificación urbana y la construcción; fijar los niveles de rendimiento que deben alcanzarse para asegurar el acceso; asegurar la compatibilidad del medio ambiente mediante la identificación de las obras de infraestructura necesarias.
- para los nuevos centros funcionales que se encuentran en el municipio: identificar las zonas más adecuadas para la intervención; definir las características morfológicas y la organización funcional, el sistema de infraestructuras para la movilidad y las asignaciones territoriales necesarias.

El propio sistema normativo de la Ordenación del Territorio en Italia, y sobre la base del principio de subsidiariedad, requiere que una vez regulado por la correspondiente ley regional, como es el caso en la figura que nos ocupa, sean posteriormente previstos y desarrollados por los correspondientes PTCP, en el que se definen y localizan las actuaciones previstas bajo este mecanismo de polos funcionales. Como se indicaba, una vez contempladas y aprobado el correspondiente PTCP, la implementación de los polos funcionales requiere el ulterior consenso a través de los correspondientes acuerdos territoriales que son los que en la práctica van a posibilitar su ejecución.

En el marco de la Región de Emilia Romana y en desarrollo de las previsiones contenidas en su ley territorial para los polos funcionales, el PTCP de Bolonia, incorpora esta figura en el ámbito del Plan. Los polos funcionales, previstos en la parte Normativa⁸¹⁵ (artículo 9.4.), sobre la base de criterios de definición y umbrales cuantitativos contenidos en el Cuadro Cognoscitivo, localiza espacios funcionales, y se le asignan diversas funciones pudiendo estar orientados a la creación, desarrollo o recualificación de espacios funcionales.

Es en el documento de Memoria del PTCP (*Relazione*) en el que se señalan los objetivos de estos ámbitos así como los criterios, justificación de su creación y localización en el ámbito provincial. En la práctica son un mecanismo del propio PTCP para alcanzar su modelo territorial en la búsqueda de una “*descentralización por centros*” que evite los riesgos y los costes ambientales y económicos de la dispersión incontrolada tanto de las áreas residenciales como de las actividades productivas, a la vez que busca evitar la congestión y dispersión en el espacio de las actividades terciarias y los servicios. En suma, con la creación de estos ámbitos y en el marco del modelo territorial definido, el instrumento busca reducir el consumo de suelo, revalorizar y centralizar de modo conjunto la localización de determinadas actividades. En particular,

⁸¹⁵ La documentación que integra el PTCP de Bolonia es un documento informativo (*Relazione*), las Normas, la Cartografía, el Cuadro Cognoscitivo y VALSAT (documento de evaluación de sostenibilidad ambiental y territorial).

se apuesta por el policentrismo mediante el desarrollo de funciones de rango supramunicipal en las localizaciones más adecuadas pero respetando además los polos existentes que el PTCP apuesta por reforzar. Los ámbitos destinados a polos funcionales se orientan principalmente a acoger a tres tipos de sectores estratégicos: funciones sanitarias, desarrollo de iniciativas y actividades en colaboración con la Universidad y nuevos servicios de telecomunicaciones de banda ancha o de satélite⁸¹⁶. Junto a los anteriores y en una visión más general orientada a la cualificación y desarrollo estratégico del ámbito del Plan que le posiciona en una situación de excelencia tanto en el contexto regional como nacional se posibilita que estos ámbitos especializados acojan grandes espacios económicos, culturales, deportivos, recreativos y destinados a la movilidad y logística.

La importancia de la concertación y coordinación interadministrativa tienen un importante y decisivo exponente para la efectividad de estos polos funcionales, en la medida en que su desarrollo va a depender de los necesarios acuerdos territoriales pero también en un momento muy anterior ya que la localización y definición de estos espacios se gestó en el seno de la Conferencia de Planificación del PTCP tomando como referente la valoración contenida en el Cuadro Cognoscitivo del instrumento.

El total de 27 polos funcionales definidos en el PTCP⁸¹⁷ están destinados a acoger siete funciones estructurales del ámbito: nodo de la red ferroviaria italiana

⁸¹⁶ La Memoria (Relazione) del PTCP de Bolonia se estructura en dos partes: Objetivos generales (subdivida en: la estrategia y el territorio) y la Estrategia del Territorio. La Estrategia del Territorio se centra en tres aspectos: políticas referidas a los objetivos de calidad ambiental; políticas referidas al sistema urbano y rural, competitividad del territorio; políticas referidas a la accesibilidad del territorio. Los polos funcionales se enmarcan dentro de los objetivos específicos en el marco de las “políticas referidas al sistema urbano y rural, competitividad del territorio”. Junto a la creación, consolidación y revalorización de los polos funcionales, entre otros objetivos específicos, apuesta por el equilibrio territorial “perequazione territoriale” y los acuerdos territoriales, de los que en buena medida depende el éxito de aquellos.

⁸¹⁷ Los 27 polos funcionales contemplados en el PTCP de Bolonia, son los que a continuación se relacionan extraídos en la documentación integrante de la Memoria del Plan.

N.	NOME POLO	N. UNITA'	NUOME UNITA'	TIPO
1	Interporto di Bologna	1.1	Interporto Bologna	e
2	Centergross	2.1		c
3	Quartiere fieristico	3.1	Bologna Fiere	a
		3.2	Palazzo degli Affari	a
		3.3	Palacongressi	a
		3.4	Sede regionale RAI	a
		3.5	Direz. Reg. delle Entrate per l'E.R.	a
		3.6	Regione E-R	a
		3.7	Multisala Medusa	h
		3.8	Parco Nord	h
4	Aeroporto Bologna	4.1	Aeroporto G. Marconi	d
5	CAAB	5.1	Centro Agroalimentare Bolognese (CAAB)	c
		5.2	Facoltà di Agraria	f
		5.3	Città Scambi	b

(Estación de Bologna Central); aeropuerto (Aeropuerto de Bologna); Universidad; servicios hospitalarios (Hospital de S. Orsola-Malpighi); recinto ferial; logística y plataformas logísticas; funciones integradas comerciales, recreativas y de ocio.

Con carácter normativo, se regulan un conjunto de previsiones de obligado cumplimiento en relación con los polos funcionales, además de indicarse el carácter no vinculante de su localización que se identifica en la planimetría del Plan destaca la regulación referente a la obligatoriedad de suscribir acuerdos territoriales para su desarrollo entre la provincia, el ayuntamiento o los ayuntamientos en cuyo territorio se localicen los polos, así como otros ayuntamientos interesados o que resulten influenciados por el polo funcional, así como la región cuando resulten afectadas sus competencias. Dichos acuerdos se materializan en unos documentos formales cuyo

		5.4	Ex ASAM		b
6	Ospedale S. Orsola	6.1	Ospedale S. Orsola	f	
7	Ospedale Maggiore	7.1	Ospedale Maggiore	f	
8	Istituti Ortopedici Rizzoli	8.1	Ospedale Rizzoli		f
		8.2	Centro di ricerca- Poliambulatorio		f
9	Ospedale Bellaria	9.1	Ospedale Bellaria		f
		9.2	Sede CRI provinciale		f
		9.3	Ospedale Giovanni XXIII		f
		9.4	Opera Pia Vergognosi		f
10	Università	10.1	Università Centro		f
		10.2	Università Navile-CNR		f
		10.3	Università Lazzaretto		f
11	Ippodromo di Castel S. P. Terme	11.1	Ippodromo di Castel S. P. Terme		h
12	Stazione FS Bologna Centrale	12.1	Bologna Centrale		d
		12.2	Autostazione delle corriere		d
		12.3	Uffici pubblica amministrazione a		
13	Cittadella Uffici Giudiziari	13.1	Tribunale	a	
		13.2	Corte d'Appello e Procura Generale		a
		13.3	Procura della Rep. E Dir. Distr. Antimafia a		
		13.4	fficio Unico uff. giud. E uff. giud. Di sorv. a		
		13.5	Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) a		
14	Centronova	14.1	Centronova		b
		14.2	Brico		b
		14.3	Novotel		a
		14.4	Sede COOP Emilia-Veneto		a
		14.5	Hotel Jolly		a
15	Zona B Casalecchio	15.1	Pala Malaguti		a
		15.2	Carrefour	b	
		15.3	Ikea		b
		15.4	Castorama		b
16	Stadio di Bologna	16.1	Stadio comunale R. Dall'Ara		h
		16.2	Centro Sportivo		h
17	Autodromo di Imola	17.1	Autoparco di Imola		h
18	Centro Leonardo di Imola	18.1	Centro Leonardo		b
19	Ospedale di Imola	19.1	Ospedale di Imola		a
20	Stazione FS Imola	20.1	Stazione FS Imola		d
		20.2	Nuovo scalo merci		e
21	Parco dell'Innovazione di Imola	21.1	Parco Tecnologico di Imola		f
22	Autoparco di Imola	22.1	Autoparco di Imola		e
23	Terme di Castel S. Pietro	23.1	Terme di Castel S. Pietro		a
24	Terme di Porretta	24.1	Terme di Porretta		a
25	Zona A Casalecchio	25.1	Centro Commerciale La Meridiana		b
		25.2	Cinema Multisala e altre strutture ricettive h		
26	Via Caselle	26.1	Area commerciale integrata in S. Lazzaro b		
27	Ospedale di Bentivoglio	27.1	Ospedale di Bentivoglio		f

contenido es regulado por la propia Normativa. Los acuerdos deben contener los siguientes extremos:

- La definición del ámbito y las funciones a acoger por el polo funcional, aclarando, integrando y particularizando lo enumerado en las normas del PTCP.
- La definición de las líneas evolutivas del polo, con aclaración de las tipologías de actividad a acoger y en particular los límites de admisibilidad del asentamiento de estructuras comerciales.
- La definición de las intervenciones necesarias en relación a las condiciones y a las problemáticas concretas del polo para la consecución de los objetivos generales perseguidos por estos ámbitos.
- Las intervenciones necesarias para la contención de los consumos energéticos e hídricos del polo, así como la realización de las instalaciones hidráulicas y/o energéticas necesarias para la reducción de la producción y el logro de la gestión.
- Las intervenciones necesarias para la mejora de la calidad ecológica del asentamiento y de su entorno, contribuyendo cuando sea posible a la creación de dotaciones ecológicas en el asentamiento o destinando a tales finalidades parte de las dotaciones.
- Las previsiones de expansión de asentamientos adicionales, si fueran necesarias, y las condiciones de infraestructura y calidad ambiental, así como la movilidad a la que están sujetas dichas expansiones.
- La definición de los recursos necesarios en relación con las medidas previstas, fuentes de financiación y las formas de construcción financiera de los sujetos gestores de los polos funcionales.
- Las cuestiones relativas a la programación temporal y ejecución de las intervenciones y, en su caso, los relativos a la gestión de las obras.
- La adhesión de los entes locales firmantes al Fondo de Compensación Territorial.

Por último, además de los ámbitos expresamente previstos se posibilita la creación de nuevos polos funcionales no contemplados inicialmente en el PTCP a propuesta de entidades públicas o de entidades privadas siempre que se integren en alguna de las funciones que el PTCP contempla para los polos. Con respecto a su localización, deben tener en cuenta un conjunto de reglas: ser contiguas con los nudos de intercambio de la “gran red” del sistema de infraestructuras regional o nacional y en particular próximas a una autopista; posibilidad de un enlace próximo a una estación ferroviaria; capacidad de las infraestructuras viarias de acoger los nuevos flujos generados por el polo funcional, sin que suponga problemas de congestión; el acceso tiene que evitar atravesar los centros urbanos; capacidad de las redes de suministro de agua y energía de acoger las necesidades del nuevo polo; localizarse en una distancia

adecuada de la aglomeración urbana de Bolonia y en particular no deteriorar las zonas rurales periurbanas que expresamente se identifican en la planimetría del PTCP; protección de los recursos naturales, paisajísticos, históricos, culturales y ecológicos del territorio; preferencia de localización en contigüidad con las zonas ya asentadas no residenciales, evitando en cualquier caso los lugares aislados en el medio rural. Las propuestas que se presenten para nuevos centros funcionales deben acompañarse de evaluaciones de sostenibilidad y de un documento de viabilidad económica de la inversión a medio/largo plazo⁸¹⁸.

En la actualidad, parece que la fórmula adoptada por este PTCP viene teniendo una adecuada implantación en el territorio y se vienen desarrollando en la práctica, habiéndose hasta el momento firmado un total de 15 acuerdos territoriales para el desarrollo de los polos funcionales⁸¹⁹.

3.2.3.2.2. Los acuerdos territoriales para áreas productivas supramunicipales

El desarrollo y ejecución de las áreas productivas que en principio estén previstas por el correspondiente PTCP también va a depender del compromiso y acuerdo entre la provincia y los municipios en los que estos ámbitos se localicen, lo que se materializa en la práctica a través de los acuerdos territoriales.

Las áreas especializadas para actividades productivas supramunicipales se conciben como aquellas partes del territorio con capacidad para concentrar actividades económicas, de venta y de producción.

La posibilidad de localización de estos ámbitos por los PTCP también encuentra su amparo legal en diferentes normas regionales, es el caso concreto de la Ley territorial de la Región de Emilia Romana⁸²⁰, norma que se tomará de referencia en el presente apartado.

⁸¹⁸ La propuesta de un nuevo polo funcional será presentada ante la provincia y los municipios interesados, acompañada de la correspondiente documentación en función de la tipología de polo cuya implantación se pretenda. Si la provincia y los municipios implicados creen que la propuesta responde a los criterios previstos para estos ámbitos se firmará el correspondiente Acuerdo Territorial.

⁸¹⁹ Según información reflejada en la página web de la Ciudad Metropolitana de Bolonia. Disponible en <http://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/Engine/RAServePG.php/P/260611020704/T/Accordi-Territoriali-per-i-Poli-Funzionali> (consultada el día 16/09/2015).

⁸²⁰ Anexo A-3 “las áreas especializadas para las actividades productivas” de la Ley Regional de Emilia Romana 24 de marzo de 2000, n.20.

Estos ámbitos en los que se limitan los asentamientos residenciales, se dividen en dos categorías atendiendo a su carácter municipal o supramunicipal, en particular en la ley señalada se distingue entre:

- a) Zonas productivas de alivio supramunicipal, caracterizadas por factores sociales, territoriales y ambientales que implica varios municipios;
- b) Zonas de producción de importancia municipal, caracterizadas por un impacto limitado de actividad establecidos o que se establezcan.

El procedimiento para el señalamiento de estos ámbitos, también está caracterizado por el consenso que se adelanta al propio momento de su localización en el ámbito del PTCP. De esta forma, es la provincia la que en la fase de elaboración del PTCP, realiza una fase de consultas con los municipios interesados, a fin de identificar las áreas de producción capaces de ser ampliadas para adquirir la condición de espacios supramunicipales, así como la identificación de las zonas más adecuadas para la ubicación de nuevas áreas de producción de alivio supramunicipal, y se fijarán las características infraestructurales, urbanas y funcionales. El PTCP en tales casos toma el valor y los efectos del planeamiento urbano municipal (PEC).

Entre los criterios para su localización, se prima que los nuevos asentamientos se ubiquen principalmente en las zonas adyacentes a los ya existentes, con el fin de contribuir a su recualificación y para compensar las deficiencias de las instalaciones, infraestructuras o servicios. Por su parte, en los casos de ampliación de áreas existentes, todas las intervenciones para su terminación, modernización, modificación o mantenimiento se rigen por los correspondientes Reglamentos de Construcción Urbana, RUE, y se ejecutan a través de intervención directa de la administración competente.

Por su parte, las áreas de producción supramunicipales se implementan a través de acuerdos territoriales, acuerdos que deben prever la ejecución o el reciclaje y la gestión unificada de estas áreas, para lo que se llevarán a cabo convenios con entidades públicas o privadas, a través de la creación de consorcios o empresas conjuntas. Los costes de infraestructura de las áreas de producción supramunicipales están destinados a la financiación de las instalaciones, la infraestructura y los servicios relacionados, con independencia de su ubicación incluso aunque los mismos se localicen fuera de los límites administrativos del municipio en cuyo territorio se encuentra la zona de producción. Esos acuerdos territoriales deben establecer las normas para el pago de los gastos y la gestión y el programa que puede ser utilizado de manera unificada, todo ello para garantizar la recuperación de los recursos adicionales necesarios para la realización de la actuación.

Cuando se gestionen mediante la iniciativa privada, se llevarán a cabo otra tipología de acuerdos también prevista, los llamados acuerdos con privados que serán analizados más adelante. En estos casos, los acuerdos pueden ofrecer la modernización, racionalización y reorganización de complejos industriales existentes, incluso el traslado de los mismos. Con esta finalidad, los referidos acuerdos podrán prever incentivos adecuados a la planificación.

El PTCP de Bolonia incluye en su ámbito la figura de las áreas productivas. Siguiendo la propia clasificación establecida por la ley, distingue entre áreas productivas de relevancia municipal y áreas productivas de relevancia supramunicipal, en las que se centrará el análisis por ser en esta segunda categoría en la que tienen lugar los acuerdos territoriales para su implementación⁸²¹.

La Normativa del PTCP de Bolonia le dedica su art. 9.1. “*Disposiciones en materia de ámbitos especializados en actividades productivas de carácter supramunicipal*”. En primer lugar, define el conjunto de objetivos específicos que con la implantación de estos ámbitos persigue el Plan, entre los que destaca la necesidad de cualificar el tejido productivo provincial y determinar espacios en los que atendiendo a su menor impacto morfológico y reducción del impacto ambiental, se puedan desarrollar actividades productivas; la necesidad de reducir la dispersión y consecuente consumo de territorio de estas actividades productivas, localizándolas en entornos adecuados o crear

⁸²¹ Con respecto a las áreas productivas de carácter municipal, el PTCP se centra en aquellas que el propio documento prevé, quedando excluidas aquellas que con anterioridad estuvieran previstas por los correspondientes planeamientos urbanos municipales (PRG). El PTCP en su Normativa (art. 9.2) señala sus condicionantes principales, distinguiendo:

- Distingue entre aquellas destinadas a la consolidación y el desarrollo de las actividades productivas ya establecidas, previendo para ello ampliaciones de los ámbitos y el establecimiento de nuevas actividades, con preferencia hacia el reasentamiento de actividades productivas establecidas en zonas urbanas de la ciudad y se reubicando en áreas no urbanizadas previstas por los PRG vigentes.
- En relación con su ubicación, los municipios habrán de tener en cuenta que se trate de zonas productivas de relevancia municipal para mantener este carácter predominante y con capacidad para acoger áreas para actividades conjuntas con el sector secundario y terciario.
- Para los ámbitos destinados a mantener un carácter predominantemente productivo de manufacturas, los Ayuntamientos pueden programar las acciones e intervenciones necesarias para su cualificación como “áreas ecológicamente equipadas”, a tal fin se podrán prever ampliaciones de estos espacios.
- Durante la redacción del PSC, el Cuadro Cognoscitivo preliminar tiene que contener una ficha de análisis de cada área productiva de relieve municipal, y sobre esta base serán formuladas las propuestas respecto a la caracterización de cada área en el Documento Preliminar. Cuando el objeto sea cualificarlas como “áreas ecológicamente equipadas”, el Cuadro Cognoscitivo del PSC debe contener un análisis ambiental del área industrial, sus actividades, sus productos y servicios, que se materializara en el correspondiente “Programa Ambiental”.

oferta de suelo para futuras actividades productivas capaces de ofrecer una oferta integrada y con característica multifuncional en espacios con adecuadas infraestructuras.

Con carácter de directriz, se establece la localización de los ámbitos previstos por el PTCP para acoger estas actividades productivas de relevancia supramunicipal, aunque se insiste en el carácter “simbólico” u orientativo de su localización. Por su parte, el documento localiza un total de 33 ámbitos en su territorio para la localización de estas implantaciones, clasificadas en diferentes categorías y subcategorías:

- Ámbitos productivos consolidados:
 - Ámbitos productivos consolidados para funciones predominantemente productivas manufactureras⁸²².
 - Ámbitos productivos consolidados para funciones mixtas manufactureras y terciarias o cuya evolución este orientada hacia las funciones mixtas o terciarias⁸²³.

⁸²² El PTCP de Bolonia, identifica un total de 14 ámbitos para actividades productivas supramunicipales en esta categoría:

Denominación	Municipios
Z.I. Osteria Grande	C. SAN PIETRO
Z.I. Monteveglio	MONTEVEGLIO
Pontecchio Marconi	SASSO MARCONI
S.Vitale di Reno	CALDERARA - BOLOGNA
Tavernelle	CALDERARA - SALA
S.Giovanni sud-ovest –ex-zuccherificio	S.GIOVANNI IN PERSICETO Z.I.
S.Pietro in Casale	S.PIETRO IN CASALE
Z.I. S.Vincenzo	GALLIERA
Cadriano	GRANAROLO
Quarto Inferiore	GRANAROLO
Cà de Fabbri - Minerbio	MINERBIO
Porretta - Silla	PORRETTA-CASTEL DI C.- GAGGIO M.
Z.I. Ponte Rizzoli	OZZANO
Z.I. Valle del Santerno	B.TOSSIGNANO – CASALFIUMANESE

⁸²³ En concreto, 8 ámbitos productivos en esta categoría son los definidos por el PTCP de Bolonia:

Denominación	Municipios
Castel Maggiore	CASTEL MAGGIORE
Roveri - Villanova	BOLOGNA – CASTENASO
Lavino - Anzola	ANZOLA
Z.I. di Via Lunga	CRESPELLANO
Riale - Galvano	CASALECCHIO - ZOLA P.
Bargellino	CALDERARA - BOLOGNA
Cicogna	S.LAZZARO
Z.I. Ozzano	OZZANO

- Ámbitos productivos con potencialidad de desarrollo:
 - o Ámbitos productivos con potencialidad de desarrollo para funciones predominantemente productivas manufactureras y funciones logísticas⁸²⁴.
 - o Ámbitos productivos con potencialidad de desarrollo para funciones mixtas productivas, logísticas y de comercio no alimentario⁸²⁵.

Para cada ámbito productivo de relevancia supramunicipal, la provincia en concierto con los municipios interesados, realiza un estudio para valorar las específicas condiciones actuales y las oportunidades futuras del ámbito en relación a cada uno de las directrices generales. Por último, en cada uno de los ámbitos, la provincias y los ayuntamientos en los que se localice así como los interesados o afectados por las previsiones del ámbito y atendiendo a las valoraciones obtenidas en el estudio, suscribirán un acuerdo territorial, que debe promoverse por las asociaciones y las uniones de ayuntamientos. Se contempla que cuando se constituyan asociaciones o

Rastignano - Pianoro PIANORO

⁸²⁴ El PTCP de Bolonia establece 5 ámbitos destinados a acoger actividades productivas con potencialidad de desarrollo para funciones predominantemente productivas manufactureras y funciones logísticas:

Denominación	Municipios
Z.I. Bentivoglio	BENTIVOGLIO
Z.I. di Cento	BUDRIO
Z.I. Molinella	MOLINELLA
Z.I. Pieve di Cento	CASTELLO D'ARGILE - PIEVE DI CENTO
Z.I. Beni Comunali	CREVALCORE

⁸²⁵ Por último, 6 áreas son localizadas por el PTCP de Bolonia como ámbitos productivos con potencialidad de desarrollo para funciones mixtas productivas, logísticas y de comercio no alimentario:

Denominación	Municipios
Interporto-Funo-Stiatico	BENTIVOGLIO – S.GIORGIO-ARGELATO
San Carlo	C. SAN PIETRO - C. GUELFO
Z.I. Imola	IMOLA
Altedo	MALALBERGO – S.PIETRO IN C.
Il Postrino	S.GIOVANNI IN PERSICETO
Martignone	CREPELLANO - ANZOLA

uniones de ayuntamientos, los acuerdos serán ampliados para dar cabida al conjunto de actuaciones supramunicipales previstas en el ámbito de las mismas⁸²⁶.

La concreción del ámbito, la delimitación de las actuaciones concretas a realizar e incluso las cuestiones de mayor relevancia para su ejecución son recogidas en el Acuerdo territorial que de manera negociada acuerdan los entes implicados, lo que sin duda favorece y en buena medida asegura el ulterior éxito de su desarrollo. En concreto, entre las determinaciones que deben contener los acuerdos territoriales para las áreas productivas supramunicipales, la Normativa del PTCT de Bolonia contempla las siguientes:

- Definición de la zona productiva de cada área, concretando las indicaciones del PTCP.
- Definición de las líneas evolutivas de cada ámbito, las limitaciones sobre los tipos de actividades y especialmente los límites a actividades comerciales y de establecimientos en situación de riesgo de accidentes graves y de instalaciones para la gestión de residuos.
- Definición de las intervenciones y de las acciones necesarias, y en particular de las condiciones específicas, de manera que se cumpla de manera eficaz los objetivos señalados en el PTDT.
- Previsiones sobre expansión de los asentamientos, en caso de resultar necesarias, y las condiciones de infraestructura, la calidad ambiental y la movilidad a la que quedan sujetas dichas expansiones.
- Definición de los recursos necesarios, las fuentes de financiación, así como todas las cuestiones relativas a la planificación, implantación y gestión de las operaciones previstas.
- Los eventuales gravámenes y cargas a cargo de los sujetos responsables, además de las cargas legalmente previstas.
- La armonización de las decisiones para el uso de los terrenos de manera consensuada entre los ayuntamientos o entidades interesadas, con las determinaciones acordadas para el ámbito supramunicipal.
- Adhesión de los entes firmantes al Fondo de Compensación Territorial de los recursos derivados del asentamiento productivo.

En la práctica, estos acuerdos territoriales para los ámbitos productivos supramunicipales vienen llevándose a cabo, lo que a priori parece demostrar la

⁸²⁶ El propio PDTC señala determinadas Asociaciones que ya existentes en el territorio y por coincidir sus ámbitos territoriales con las de alguna de las actuaciones previstas pueden ser asumidas por aquellas sin necesidad de constituir nuevas asociaciones para el concreto desarrollo del ámbito.

oportunidad del mecanismo empleado por el instrumento de planificación territorial. Desde la aprobación del PTCT de Bolonia, se han aprobado un total de 11 acuerdos⁸²⁷.

3.2.3.3. Acuerdos con privados y Acuerdos de programas

Junto a las Conferencias de planificación y los acuerdos territoriales, en la gestión de las propuestas de la planificación territorial tienen un papel importante otros dos mecanismos, los acuerdos con privados y acuerdos de programación. En ambos casos, estas figuras se encuentran por lo general previstas en las legislaciones territoriales regionales.

Continuando con la Región de Emilia Romana, su Ley territorial contempla ambas figuras. Los acuerdos con privados, regulados en el artículo 18, son convenios celebrados entre las autoridades locales y entidades privadas para llevar a cabo actuaciones de gran interés para el municipio contempladas en los objetivos estratégicos de la planificación territorial y urbanística. Estos acuerdos deben justificar las razones de interés público que llevan a su celebración. Por su parte, los Acuerdos de Programa tienen por finalidad integrar uno o más instrumentos regionales y de planificación urbana para la realización de obras, intervenciones o programas de acción de interés público de primer orden, en el que participen dos o más entidades públicas y siendo posible a su vez la participación en los mismos de entidades privadas.

Este mecanismo también se viene aplicando en la práctica, habiéndose aprobado hasta el momento y referidos al ámbito del PTCP de Bolonia dos Acuerdos de Programas (Hera Zona SPA en Viale Berti Pichat – Bolonia y proyecto de FICO) y otros dos que se

⁸²⁷ Conforme a la información publicada en la página web de la Ciudad Metropolitana de Bolonia, que relaciona y publica los documentos integrantes de cada uno de los acuerdos territoriales alcanzados. En concreto, la referida página relaciona los siguientes:

- Acuerdo de asociación territorial de las zonas de producción supra Terre di Pianura.
- Acuerdo territorial para el entorno de producción San Carlo.
- Territorial Asociación Acuerdo Idice.
- Asociación Territorial acuerdo Terre d'Acqua.
- Territorial Área del Acuerdo Bazzanese.
- Martignone acuerdo territorial.
- Acuerdo de asociación territorial de las zonas de producción supra Reno Galliera.
- Ordenamiento territorial de Sasso Marconi.
- Acuerdo territorial de las zonas de producción de los municipios Loiano, Monzuno y plana.
- Acuerdo territorial para la producción en el ámbito de consolidada supra-Silla Porretta relativa al municipio de Castel di Casio.
- Acuerdo territorial para los sectores productivos del Medio Ambiente de Nueva Imola.

Disponibles en

<http://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/Engine/RAServePG.php/P/260711020704/T/accordi-Territoriali-per-gli-ambiti-produttivi-sovracomunali> (Consultado 16/09/2016).

encuentran en tramitación (Centro de arte de la ciencia y plan de reconstrucción urbano “Garibaldi 2”).

3.2.4. Mecanismos para el reequilibrio territorial: La Perecuación Territorial y los Fondos de Compensación Territorial

La “*perecuación*” es definida como la redistribución de los beneficios y cargas generados por el planeamiento, con independencia de la escala, sobre la base de criterios de equidad. A grandes rasgos en Italia, se distinguen dos tipos de perecuación: *perecuación urbanística* y *perecuación territorial*. La perecuación urbanística se aplica en el ámbito municipal para la gestión de la planificación urbanística, destinado a compensar las diferentes clasificaciones de suelo que el mismo establece y con un doble objetivo, por un lado la justa distribución de beneficios y cargas entre los propietarios y por otro la gestación de un patrimonio público de suelo al servicio del interés general.

Sin perjuicio de las particularidades que puede presentar este sistema, a grandes rasgos coincide con el principio de equidistribución presente en nuestro ordenamiento jurídico y persigue la misma finalidad de aquél. El interés del análisis de este mecanismo reside precisamente en que junto a la perecuación urbanística, en Italia se viene aplicando un segundo tipo de perecuación, la perecuación territorial, lo que de entrada representa algo a lo que ya se hacía alusión en la introducción del presente capítulo la posible idoneidad de emplear las técnicas urbanísticas para la ejecución del planeamiento municipal a la Ordenación del Territorio, adecuando las distintas escalas presentes en cada una de ellas.

La perecuación territorial es entendida conforme al ordenamiento italiano como la compensación intermunicipal de los beneficios y cargas que se producen como consecuencia de las decisiones contenidas en los instrumentos de planificación territorial. Esta figura trata de dar respuesta a uno de los principales problemas a los que se enfrenta en la actualidad la planificación territorial y que origina fuertes rechazos por parte de los municipios por los desequilibrios que a priori las decisiones territoriales puedan producir entre los diferentes municipios incluidos en el ámbito del instrumento. Como ya se ha enfatizado en el presente trabajo, esta cuestión debe ser resuelta de manera urgente para avanzar y lograr la gestión territorial. En Italia de manera similar a España también se vino produciendo este fenómeno de desigualdades y desequilibrios propiciadas por los instrumentos planificación territorial, las propuestas tendentes a reducir o impedir desarrollos residenciales en determinados ámbitos e incluso municipios, genera de entrada desigualdades entre los mismos. Sin embargo, el establecimiento de la perecuación territorial trata de solventar este problema o al menos mitigarlo, fomentando la unión de diferentes municipios para que de manera conjunta desarrollen proyectos de importancia supramunicipal de manera que la riqueza generada

por estos proyectos se reparta equitativamente entre el conjunto de municipios con independencia de su concreta localización⁸²⁸.

Precisamente como mecanismo para lograr la compensación intermunicipal se instauran los ya analizados acuerdos territoriales que se materializan en la creación de un “Fondo de Compensación Territorial” para gestionar esos ámbitos que deben ser ejecutados de manera conjunta y a través de los cuales los municipios conjugan la responsabilidad de su ejecución con el reparto de los correspondientes beneficios. Esta figura es, en esencia, por la que apuesta la Estrategia Territorial Valenciana para el logro de la cohesión y el reequilibrio territorial.

Un referente en la instauración de la perecuación territorial y su desarrollo a través de Fondos de Compensación Territorial es el Plan Territorial de Coordinación Provincial de Bolonia, que se viene analizando.

El Plan Territorial de Coordinación Provincial de Bolonia, aprobado en el año 2004 y tomando como referente la Ley de la Región de Emilia-Romana en materia de Urbanismo y Planificación Territorial (Ley n. 20/2000), pone en práctica la denominada perecuación territorial (*perecuazione territoriale*). Su base legal la encuentra en el apartado 3 del artículo 15 del citado cuerpo legal que al regular los acuerdos territoriales, establece que para la compensación territorial que persiguen los acuerdos territoriales, se establecerán fondos financiados por las autoridades locales con sus propios medios o con la de los ingresos de los costes de infraestructura y los ingresos de la construcción de las iniciativas acordadas. Estos acuerdos deben contener entre sus determinaciones la necesidad de constituir el correspondiente fondo, así como el compromiso de las partes a financiar y cumplir las correspondientes obligaciones con destino al referido fondo.

⁸²⁸ CASABELLA, N. (2003) “El sistema de planeamiento en Italia y Países Bajos. Un estudio comparado”. Trabajo de investigación de Doctorado dirigido por SABATÉ, J., señala respecto a la perecuación territorial que “*consiste en la compensación intermunicipal de los beneficios y cargas derivados de las decisiones de planeamiento territorial. Las decisiones supramunicipales, en base a criterios de sostenibilidad que reducen o niegan la posibilidad de urbanización de ciertas áreas, generan desigualdades al limitar la oferta de suelo entre un municipio y otro, y puesta que la oferta de suelo, tras la descentralización institucional y administrativa, constituía el instrumento esencial de financiación de las arcas municipales. Los objetivos alcanzados con este instrumento de compensación se pueden sintetizar en un mayor nivel de eficiencia de los asentamientos y de equidad territorial, además de obtener un mayor consenso sobre las finalidades y objetivos de los planes territoriales.... Por un lado posibilita la formación de alianzas entre varios municipios para el desarrollo de proyectos de cierta escala que dichos municipios serían incapaces de afrontar en caso contrario, pero si bien se puede considerar un instrumento que coloca a todos en una posición igualitaria frente al desarrollo, en donde todos los posibles actores disfrutan de las mismas oportunidades, no es menos cierto que este tipo de alianzas, si no van acompañadas de un plan general de objetivos, se pueden entender como intervenciones sectoriales en las que prima el beneficio y no la ordenación integrada del territorio, a la que en principio sirve*”

En concreto, el PDTC de Bolonia efectúa una compensación intermunicipal de los nuevos recursos procedentes de ámbitos previstos para actividades productivas secundarias y terciarias contemplados en los objetivos y estrategias del instrumento (los 27 polos funcionales y 33 ámbitos supramunicipales para la implantación de actividades productivas, analizados en el apartado precedente). Los nuevos proyectos de desarrollo de actividades industriales, comerciales y terciarias ejecutados al amparo de las previsiones del PTCP, conllevan el correspondiente reparto de los ingresos generados por tal actuación, y todo ello con independencia de la concreta localización en un determinado municipio del ámbito del plan.

Con carácter concreto, la Normativa del PDTC de Bolonia regula en su artículo 15.6 la “*compensación territorial de los recursos resultantes de los nuevos asentamientos productivos de actividades secundarias y terciarias*”, indicando la posición de la provincia para promover con los municipios, como parte de los acuerdos territoriales, la constitución y la gestión de un fondo de compensación financiado con los recursos que corresponda a los costes de infraestructuras comunes, el ICI (impuesto asimilable al IBI), los correspondientes a la gestión urbanística (licencias, autorizaciones, etc), así como otros beneficios adicionales que genere la nueva implantación. El propio precepto enfatiza en la finalidad del fondo cuyo destino es redistribuir entre los municipios los beneficios y gastos derivados de los nuevos asentamientos, con el fin de hacer indiferente la ubicación de los mismos en uno u otro municipio y en particular, evitar las desigualdades resultantes de la implantación de las nuevas instalaciones productivas, comerciales y terciarias en áreas especializadas y de relevancia supramunicipal.

En principio el acuerdo territorial y el fondo de compensación se extiende a todos los municipios que forman parte de la correspondiente asociación, pudiéndose también extender a otros que no formen parte de la misma. En particular, el acuerdo debe contemplar con respecto al fondo de compensación, las siguientes cuestiones:

- Los procedimientos de administración del fondo y el establecimiento de los órganos de dirección.
- La clarificación de los tipos de asentamientos que generan los recursos para el fondo.
- Especificar el tipo y la cantidad de recursos que se aportarán al fondo.
- Forma de reparto de los recursos integrados en el fondo.

Por último, señalar que el destino de los recursos del fondo será utilizado principalmente por los municipios para la construcción de proyectos de medio ambiente e infraestructura en las propias áreas supramunicipales y específicamente para la realización de actuaciones de contenido urbano – territorial, de calidad y de gestión ambiental de la calidad, compatibilizando las áreas de producción como áreas

ecológicamente equipada. Una vez que todos los requisitos anteriores se encuentren cubiertos, los recursos pueden ser destinados a la realización de obras e infraestructuras de interés general sobre la base de una escala de prioridades establecidas por los órganos de gobierno del fondo, tanto redistribuidas entre los municipios participantes, de conformidad con un acuerdo de reparto no igualadas dependientes del origen de dichos recursos.

Pese a que tanto el principio de perecuación territorial como los propios fondos de compensación territorial no han estado exentos de críticas que discutían principalmente su dificultad de aplicación práctica, con la perspectiva del transcurso de más de una década desde que se aprobará el PDTC de Bolonia y a la luz de los acuerdos suscritos y los fondos desarrollados, se puede señalar la idoneidad de la medida y el positivo desarrollo e implantación que viene teniendo en el ámbito del instrumento analizado.

3.3. El Plan de Londres: ejemplo de adecuado desarrollo de la implementación en un instrumento de planificación territorial metropolitana

3.3.1. Cuestiones previas

Gran Bretaña, país con larga tradición en la Ordenación del Territorio y cuyas políticas de planificación territorial y soluciones urbanísticas adoptadas han tenido una influencia decisiva sobre el resto de ciudades europeas en los últimos siglos, se ha enfrentado en las últimas décadas a la necesidad de adoptar soluciones frente a la paulatina pérdida de influencia y población que venía sufriendo el principal centro neurálgico del país, Londres⁸²⁹.

La pronta aparición de la Ordenación del Territorio en Gran Bretaña⁸³⁰ y el desarrollo de las políticas territoriales a mediados del siglo pasado como medio para

⁸²⁹ En líneas generales, el presente de Londres en particular y del Reino Unido en general, como en cualquier otra ciudad o nación, es el reflejo de la importancia y la apuesta que durante años se ha dedicado a la planificación territorial.

⁸³⁰ Autores como Jean Labasse señalan como fecha simbólica en la aparición de la Ordenación del Territorio el año 1.931, cuando la gran depresión de las zonas mineras británicas impulsó al “Board of Trade” a poner en marcha las primeras encuestas sobre la estructura territorial de las zonas gravemente dañadas por el paro, los desajustes entre la organización del espacio y la planificación económica serán el primer paso para tomar consciencia de la necesidad de pasar de la planificación sectorial a la planificación territorial. Así lo recuerda, TROITIÑO VINUESA, M.A. (2008), “Ordenación del territorio y desarrollo territorial: la construcción de las geografías del futuro”, en la Obra Colectiva “El Ordenamiento Territorial: experiencias internacionales”, Coordinada por SALINAS ESCOBAR, M.A., Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, pág. 30.

reconstruir las ciudades y regenerar la economía tras la II Guerra Mundial⁸³¹, políticas centradas en la descentralización urbana y cuya consecuencia inmediata fue el crecimiento del Gran Londres (*Greater London*) y las nuevas ciudades (*New Towns*)⁸³², tuvieron también importantes contrapartidas, entre ellas el hecho de que la ciudad central, Londres, se vio sumida en un proceso de pérdida poblacional que le llevó a su vez a una pérdida del protagonismo e influencia de esta ciudad⁸³³. Sin embargo, a partir de la década de los ochenta y fundamentalmente desde los inicios del nuevo siglo, Londres ha experimentado una recuperación poblacional relevante⁸³⁴ que continua en la actualidad de manera vertiginosa.

Otros autores, como HILDEBRAND SCHEID, A. (1996), “Política de ordenación del territorio...”, op. cit... Págs. 147-152. , lo anteceden unos años, indicando que se remonta a principios de siglo a partir del enfoque de las ciudades jardín de Ebenezer Howard o la aprobación de las leyes de vivienda y planeamiento urbanístico (Housing and Town Planning Act) de 1909 y 1919.

⁸³¹ Pese a su temprana aparición, es tras la II Guerra Mundial cuando, como en la mayoría de países, las políticas territoriales retoman su impulso y comienza a implantarse en las agendas de sus gobiernos. Es en esta época cuando tiene lugar uno de los mayores hitos en el desarrollo de la Ordenación del Territorio en Gran Bretaña, la aprobación en el año 1947 de la denominada *Town and Country Planning Act, TCPA*, Ley de Urbanismo y Ordenación del Territorio. De manera casi simultánea en el tiempo, la delimitación dentro de las Ciudades de las llamadas “*Comprehensive Development Areas*” (Áreas de Desarrollo Comprensivo), zonas devastadas por el conflicto bélico en las que se ponen en marcha un conjunto de medidas para su rehabilitación. De especial importancia en esta década fueron además la aprobación en 1945 de la Ley para la Distribución de la Industria y en 1946 la Ley para el Desarrollo de Ciudades Nuevas (*New Towns Act*), esta última aprobada con la finalidad de descongestionar el masivo poblamiento de las ciudades a través de la creación de 14 nuevas ciudades con capacidad para acoger viviendas, población e industrias, se crearon Oficinas Regionales y se llegaron a elaborar un conjunto de planes de nivel subregional.

La llegada de la década de los cincuenta no alentó la continuidad de los años anteriores e incluso podría entenderse como retroceso por la disolución de las Oficinas Regionales y los Comités de Planificación Regional.

Nuevamente es en la década de los sesenta cuando se reimpulsan las políticas públicas para la implantación de la ordenación territorial en Gran Bretaña. Destacan en esta época, la creación en 1964 de regiones para la planificación económica, los Regional Economic Planning Boards (REPB), encargados de coordinar las Delegaciones Regionales de los Ministerios y los Regional Economic Planning Councils (REPC) encargados de establecer estrategias planificadoras.

⁸³² Entre los años 1947 y 1970, un total de 20 nuevas ciudades, como Harlow, Basildon, Crawley o Telford.

⁸³³ Un dato significativo es que la ciudad central perdió alrededor de un 5,50% de media de población por década entre los años 1950 y 1975, cerca de 2 millones de personas, lo que la convirtió en la primera en el descenso demográfico de todas las ciudades europeas.

⁸³⁴ Entre los años 2000 y 2011, se produce un crecimiento poblacional de 900.000 personas.

En la actualidad, las políticas en marcha están orientadas a dar respuesta al problema que supone la elevada densidad de población presente en el área central de Londres, con lo consecuentes problemas de tráfico y contaminación.

La relevancia y el interés que puede representar las políticas territoriales llevadas a cabo en la ciudad de Londres y en concreto en el *Gran Londres*⁸³⁵, en la medida en que a lo largo de su trayectoria han sido capaces de dar respuestas a los concretos problemas con que se ha ido enfrentando, justifican el análisis de las mismas. Todo ello sin olvidar, que se contextualiza en un país con una dilatada trayectoria en Ordenación del Territorio y que, como se refería con anterioridad, ha empleado con acierto desde tiempo atrás los mecanismos territoriales para solventar concretos problemas, orientados inicialmente en una concepción más próxima al desarrollo económico y en el que cada vez tienen más peso los temas ambientales, pero que han servido para dar respuesta a problemas a los que se enfrentan otros países, como la necesidad de creación de empleo, la regeneración económica y todo ello en el marco de políticas orientadas a la regeneración urbana, la búsqueda de la sostenibilidad, y la reorganización del área metropolitana con el reequilibrio entre su territorio.

3.3.2. El Plan de Londres: marco de referencia

El Plan de Londres (*Spatial Development Strategy for Greater London / The London Plan*) es el instrumento de planificación territorial del Gran Londres, contenido

⁸³⁵ El Gran Londres (*Greater London*) es una división administrativa inglesa con una extensión de 1572 km² y una población de 8,6 millones de habitantes (a 01/01/2015). Cuenta con un Estatuto Especial en el marco de las regiones inglesas y desde el año 2000 es administrado por la Autoridad del Gran Londres (*Greater London Authority*), compuesto por la Asamblea de Londres (*London Assembly*) y el Alcalde de Londres, que cuentan con amplias competencias para el desarrollo de sus funciones.

El Gran Londres se compone de 33 distritos (municipios) que son administrados por un Consejo de Ciudad (*London Borough Council*) y la Ciudad de Londres (City of London).

A nivel político se distingue un gobierno regional y los gobiernos locales. El primero, con la particularidad de que es la única región del Reino Unido en la que hay un alcalde elegido por voto directo con amplios poderes y una asamblea regional electa, se engloba en la Autoridad del Gran Londres. El gobierno local, dividido en 33 distritos, cada uno de los cuales es gobernado por un Consejo de Distrito.

Los 33 Distritos son: Ciudad de Londres, Westminster, Kensington y Chelsea, Hammersmith y Fulham, Wandsworth, Lambeth, Southwark, Tower Hamlets, Hackney, Islington, Camden, Brent, Ealing, Hounslow, Richmond upon Thames, Kingston upon Thames, Merton, Sutton, Croydon, Bromley, Lewisham, Greenwich, Bexley, Havering, Barking y Dagenham, Redbridge, Newham, Waltham Forest, Haringey, Enfield, Barnet, Harrow y Hillingdon.

en la Ley de la Autoridad del Gran Londres (*Greater London Authority*) del año 1999⁸³⁶.

⁸³⁶ Con carácter previo, es preciso reseñar brevemente algunas notas referidas a la organización territorial del Reino Unido y la organización e instrumentos de planificación territorial que faciliten el entendimiento del marco en el que se desarrolla el Plan de Londres.

En este sentido, debe adelantarse la propia complejidad que la organización territorial del Reino Unido presenta, lo que dificulta establecer cierta homogeneidad en la distribución competencial en general y de planificación de la Ordenación del Territorio, en particular.

Cada uno de las cuatro naciones que lo integran, Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte, tiene su propia demarcación geográfica y administrativa cuyos orígenes son anteriores a la propia unión los mismos. En Inglaterra el reparto de funciones varía de acuerdo a las disposiciones locales. La legislación local compete al Parlamento británico y al gobierno del Reino Unido ya que no tiene un parlamento descentralizado. En su organización territorial, el primer nivel lo ocupan las nueve oficinas regionales de gobierno, con la particularidad de Londres que desde el año 2000 cuenta con una Asamblea electa y con un Alcalde. Tras la región, Londres se integra por un total de 32 municipios, mientras el resto de Inglaterra tiene Consejos de distrito y Diputaciones. En el caso de Escocia, su gobierno local está distribuido en 32 Áreas de Consejos, mientras el gobierno en Irlanda del Norte está dividido entre 26 Consejos de Distrito y en Gales el gobierno local se conforma de 22 autoridades unitarias.

Sin ánimo de exhaustividad y a grandes rasgos el marco en el que se desarrolla la planificación territorial en el Reino Unido, siguiendo a HILDENBRAND SCHEID, A. (1996) “Política de ordenación del territorio...”, op. cit...págs... 156-161, en el ámbito de los instrumentos de planificación territorial, destaca la elaboración por parte del Gobierno central de directrices generales mediante diversas formas, entre estas las Guías Estratégicas de Planificación (*Strategic Planning Guidances*, RPG), documentos elaborados por el Gobierno a través de las Delegaciones regional del Ministerio competente en política territorial y Ordenación del Territorio en colaboración con las Conferencias Permanentes de los entes locales, en los que se establecen a escala regional principios generales para el desarrollo y determinaciones relativas al desarrollo económico, urbanístico, demanda de viviendas, transporte y medio ambiente. Las previsiones de los RPG deben ser observadas por los Condados y los Municipios al elaborar sus respectivos planes territoriales y urbanísticos. En la actualidad, y desde el año 2012, está vigente la denominada como “Marco de Política Nacional de Planificación”, que viene a sustituir a un importante número de documentos, cartas, guías y declaraciones que habían sido aprobadas hasta el momento.

En la escala subregional, los Condados son los competentes para formular la planificación estratégica a través de los Planes Estructurales (*Structure Plans*), que en el caso de Escocia son formulados por la Región o Isla. Estos entes son competentes para elaborar y aprobar en su fase inicial los instrumentos, mientras que su aprobación definitiva queda reservada al órgano competente del Gobierno Central.

Por último, los municipios a través de sus Consejos son los competentes para la ordenación y control de los usos del suelo para lo que formular los denominados Planes de Desarrollo Urbanístico (*Local Plans*), cuya elaboración y aprobación compete al respectivo Consejo del Municipio. Como particularidad, cada uno de los Planes Locales Urbanísticos se relaciona con su correspondiente Plan Estructural, formando ambos una unidad denominado Plan de Desarrollo (*Development Plan*). En el caso de las áreas metropolitanas los niveles de planificación territorial se unifican en uno bajo la figura del Plan de Desarrollo Unitario (*Unitary Development Plan*).

El primer Plan de Londres publicado en el año 2004 que venía a sustituir al instrumento conocido como RPG3 (*Strategic Guidance for London Planning*), orientación previa en planificación estratégica de Londres, tras diversas reformas, las principales en el año 2008, 2011, 2013 y 2015, la versión vigente de este instrumento incorpora las sucesivas modificaciones, las últimas de junio de 2016⁸³⁷. Estos datos son simbólicos en la medida que nos adelanta la constante actualización del documento, lo que es esencial en cualquier instrumento de planificación para adaptarse a las rápidas y constantes dinámicas y evoluciones territoriales.

El marco jurídico-administrativo en el que se enmarca el instrumento, viene condicionado por un conjunto de principios y legislación que incorpora, y determinados fundamentalmente desde Europa con la Estrategia y la Agenda Territorial Europea de 1999 y 2007 respectivamente⁸³⁸ y por el marco nacional, Marco Nacional de Política de Planificación (*The National Planning Framework*) del año 2012⁸³⁹.

⁸³⁷ La última reforma del Plan de Londres fue aprobada por el Ayuntamiento el 23 de junio de 2016.

⁸³⁸ Las grandes líneas maestras de la Estrategia y la Agenda Territorial Europea, son:

- Apuntar hacia un sistema de ciudades más equilibrado y policéntrico, y una nueva relación campo-ciudad:
 - o Complementariedad y cooperación entre ciudades.
 - o Dinamismo; atractivo y competitividad de las ciudades y pueblos.
 - o Desarrollo sostenible de las ciudades.
 - o Cooperación entre las ciudades y el medio rural.
 - o Diversificación de las zonas rurales.
- Acceso en similares condiciones a las infraestructuras y el conocimiento:
 - o Mejor accesibilidad.
 - o Utilización más eficaz y sostenible de las infraestructuras.
 - o Difusión de la innovación y el conocimiento.
- Gestión prudente y desarrollo del patrimonio natural y cultural:
 - o Conservación y desarrollo del patrimonio natural.
 - o Gestión racional de los recursos hídricos.
 - o Conservación y gestión creativa de los paisajes culturales de Europa.
 - o Conservación y gestión creativa del patrimonio cultural urbano.

⁸³⁹ Marco de Política Nacional de Planificación tiene como propósito ayudar a lograr un desarrollo sostenible para lo que enuncia trece propósitos:

- Construir una economía fuerte y competitiva.
- Garantizar la vitalidad del centro de las ciudades.
- El apoyo a una economía rural próspera.
- Promover el transporte sostenible.
- Apoyo a la infraestructura de comunicaciones de alta calidad.
- La entrega de una amplia selección de viviendas de alta calidad.
- Exigir buen diseño.

En este escenario, el Plan de Londres, en su versión vigente y tomando como escenario el año 2036, apuesta por seis Objetivos Estratégicos:

1.- Una ciudad que cumple con los retos de la economía y la población *growth* de manera de asegurar una calidad sostenible, la buena y la mejora de la vida y suficientes viviendas de alta calidad y barrios para todos los londinenses y ayudarán a abordar el gran problema de la privación y la desigualdad entre los londinenses, incluyendo la desigualdad en los resultados de salud.

2.- Una ciudad competitiva a nivel internacional y con éxito con una economía fuerte y diversa, y un espíritu empresarial que benefician a todos los londinenses y todas las partes de Londres; una ciudad que está en la vanguardia de la innovación y la investigación, y que se siente cómodo con - y hace que la mayor parte de - la riqueza de su patrimonio y los recursos culturales.

3.- Una ciudad de diversas, fuertes, seguros y accesibles a los barrios a los que los londinenses se sienten vinculados, que proporcionan todos sus residentes, trabajadores, visitantes y estudiantes - sea cual sea su origen, formación, edad o estado - con oportunidades para realizar y expresar su potencial y un entorno de alta calidad para las personas a disfrutar, vivir juntos y prosperar.

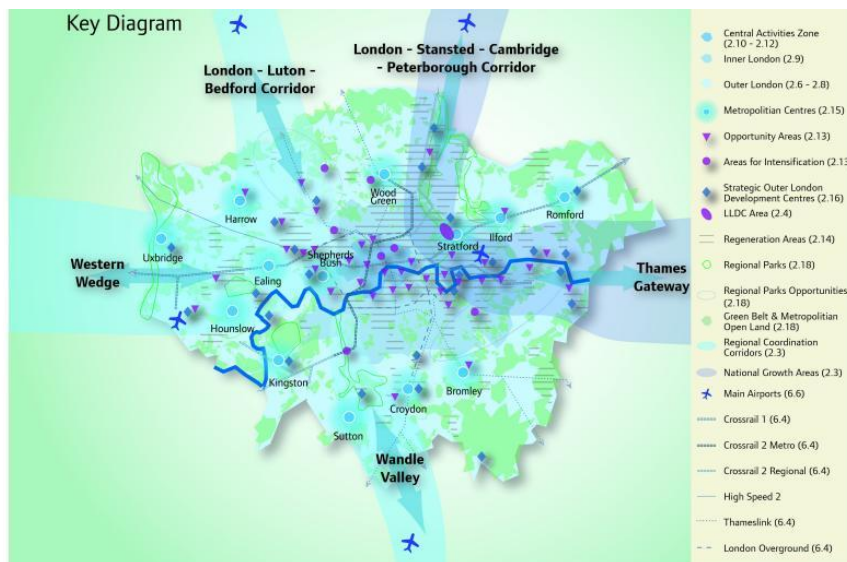
4.- Una ciudad que deleita los sentidos y cuida más de sus edificios y calles, con lo mejor de la arquitectura moderna y al mismo tiempo hacer la mayor parte del patrimonio construido de Londres, y que hace que la mayor parte de y se extiende su riqueza de espacios abiertos y verdes, ambientes naturales y cursos de agua, dándose cuenta de su potencial para mejorar los londinenses salud, el bienestar y el desarrollo.

5.- Una ciudad que se convierte en un líder mundial en la mejora del entorno local y globalmente, tomando la iniciativa en la lucha contra el cambio climático, la reducción de la contaminación, el desarrollo de una economía baja en carbono, que consume menos recursos y utilizarlos de manera más eficaz.

6.- Una ciudad donde es fácil, seguro y conveniente para todo el mundo para acceder a puestos de trabajo, de oportunidades y servicios con un sistema de transporte eficiente y eficaz que fomenta activamente más pie y en bicicleta, hace

-
- Promover comunidades saludables.
 - La protección de la tierra del cinturón verde.
 - Hacer frente al problema del cambio climático, las inundaciones y de las costas.
 - Conservar y mejorar el entorno natural.
 - Conservar y mejorar el entorno histórico.
 - Facilitar el uso sostenible de los minerales.

un mejor uso del Támesis y es compatible con la entrega de todos los objetivos de la presente Plan.



Fuente: *Spatial Development Strategy for Greater London. The Key Diagram* (<https://www.london.gov.uk/file/288318>).

El Plan de Londres se caracteriza por su carácter estratégico, con una visión a largo plazo, treinta años es el escenario que plantea, donde se enfatiza la figura del Alcalde como figura de liderazgo para su consecución, y su capacidad de adaptación al cambio, lo que posibilita su estructura flexible. Junto a las anteriores, la importancia que este instrumento dedica a su desarrollo e implementación lo que plantea a través de una decidida apuesta por la gobernanza y la importancia de la colaboración y la cooperación entre las distintas administraciones, principalmente con las regiones limítrofes pero también con el sector privado, además de planificar uno de los principales espacios metropolitanos del contexto europeo, el área metropolitana de Londres. Estas razones y otras tantas justifican la necesidad de conocer, en qué medida y qué mecanismos se vienen empleando en este instrumento de planificación que se alza como un referente en el entorno de derecho comparado⁸⁴⁰.

La propia estructura del documento ya adelanta la importancia que dedica a una adecuada gestión y desarrollo, lo que se corrobora con el paulatino desarrollo de diferentes mecanismos cuyo objetivo es por un lado la constante actualización del documento mediante un adecuado seguimiento y la apuesta por su implementación

⁸⁴⁰ HILDENDRAND SCHEID (2016) “La desatención de la acción pública a la realidad metropolitana en España. Un hecho inexplicable a la luz de las experiencias europeas”. Eldiario.es http://www.eldiario.es/autores/andreas_hildenbrand_scheid/ Consultado 15/09/2016. El autor señala “En el Reino Unido, destaca como ejemplo de buena práctica de gobernanza y planificación territorial metropolitana el ente metropolitano de Londres, la Greater London Authority/GLA...”.

(perteneciente a lo que se ha venido denominando en el presente trabajo como gestión de la planificación territorial o gestión en sentido amplio), y junto a la anterior, el desarrollo de concretas figuras para alcanzar las propuestas del Plan (gestión en sentido propio). El objeto del presente trabajo justifica que el análisis del presente apartado se centre en las segundas, sin perjuicio, por su relación con las mismas, de referirnos a las primeras.

3.3.3. La importancia de la implementación en el Plan de Londres: mecanismos

Como se adelantaba, la implementación del Plan de Londres se instituye en uno de sus principales objetivos. El documento, dividido en ocho capítulos y seis anexos, dedica su capítulo 8 a esta materia⁸⁴¹, pero la relevancia de la implementación y desarrollo del Plan va más allá y lejos de quedar en meros enunciados del documento, cada uno de los mecanismos previstos inicialmente por el instrumento han sido o vienen siendo desarrollados, siendo continuamente publicados los avances señalados a través de la página web dedicada a este instrumento⁸⁴².

Uno de los datos que confirma el interés por la ejecución de este Plan y que sin embargo no se relaciona expresamente entre los mecanismos previstos para su implementación, es el establecimiento de subregiones, un total de cinco. El Plan destaca la falta de adecuación entre los desafíos y oportunidades a los que se enfrenta Londres y los límites administrativos así como la necesidad de un seguimiento real y de coordinación, a cuyo fin establece subregiones que se adecuan mejor y posibilitan el desarrollo de sus previsiones y políticas.

⁸⁴¹ El Plan de Londres, en su versión vigente, contiene la siguiente estructura:

- Capítulo Uno: Contexto y estrategia.
- Capítulo Dos: Lugares de Londres.
- Capítulo Tres: La gente de Londres.
- Capítulo Cuatro: Economía de Londres.
- Capítulo Cinco: Respuesta de Londres para el Cambio Climático.
- Capítulo Seis: Transporte de Londres.
- Capítulo Siete: Londres de los espacios de vida y lugares.
- Capítulo Ocho: Implementación, Seguimiento y examen.
- Anexo Uno: Áreas de oportunidad y áreas de intensificación.
- Anexo Dos: La red centro de la ciudad de Londres.
- Anexo Tres: Lugares estratégicos industriales.
- Anexo Cuatro: Estadísticas de vivienda.
- Anexo Cinco: Especialista vivienda para las personas mayores.
- Anexo Seis: Glosario.

⁸⁴² <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan>.

Mapa con delimitación de las cinco subregiones del Plan de Londres

Mapa 2.1 Sub-Regiones



© Crown Copyright and database right 2013. Ordnance Survey 100032216 GLA.

Mapa 2.1. – Capítulo 2 “*London’s Places*”. Plan de Londres.

Los mecanismos para la implementación del Plan de Londres son los siguientes: la guía de planificación, las áreas de oportunidad, Mayoral CIL, los informes anuales de seguimiento, la supervisión de los objetivos de energía, el Plan de Implementación, las respuestas de desarrollo y las respuestas al plan local.

3.3.3.1. Guía de planificación (RPE)

La guía de planificación complementaria de planificación (RPE) es el documento en el que se desarrolla con mayor detalle las políticas contenidas en el Plan de Londres⁸⁴³.

⁸⁴³ Las RPE adoptadas hasta el momento, son las que a continuación se relacionan:

- Crossrail Funding (marzo de 2016)
- Housing (marzo de 2016)
- Central Activities Zone (marzo de 2016)

La función de las RPE es proporcionar orientación adicional o complementaria por un lado cuando el nivel de detalle de la política a desarrollar no hace necesario un plan de desarrollo y por otro cuando hay una necesidad de una respuesta urgente a un tema emergente. Las RPE están llamadas a complementar pero no pueden crear otras alternativas a las dispuestas en el documento que desarrollar ni ser utilizadas para crear nuevas políticas.

En la práctica es un mecanismo muy empleado como lo muestran los datos, desde el año 2007 y hasta 2016, se han aprobado un total 21 RPE que han versado sobre materias tan diferentes como la Guía de planificación complementaria del Legado Olímpico (2012), la Guía de planificación complementaria de la infraestructura social (2015) o la Guía de planificación complementaria de nuevas viviendas (2016), entre otras.

3.3.3.2. Áreas de Oportunidad

Una de las medidas estrella para la implementación del Plan de Londres y que viene empleándose para el desarrollo de las propuestas estratégicas previstas en el instrumento son las denominadas “áreas de oportunidad” y “zonas de intensificación”.

Este mecanismo concreto que el Plan de Londres emplea para una gestión y desarrollo adecuado del instrumento y que vienen teniendo una importante aceptación e aplicación, por su especial relevancia como mecanismo de gestión territorial es objeto de análisis individualizado en el apartado 3.3.4. del presente capítulo, al que nos remitimos.

Social Infrastructure (mayo de 2015)
Accessible London: Achieving an Inclusive Environment (octubre de 2014)
The control of dust and emissions during construction and demolition (julio de 2014)
Town Centres (julio de 2014)
Character and Context (junio de 2014)
London Planning Statement (mayo de 2014)
Sustainable Design and Construction (abril de 2014)
Safeguarded Wharves Review (marzo de 2013)
Preparing Borough Tree and Woodland Strategies (febrero de 2013)
Use of planning obligations in the funding of Crossrail, and the Mayoral Community Infrastructure (abril de 2013)
Land for Industry and Transport (septiembre de 2012)
Play and Informal Recreation (septiembre de 2012)
Olympic Legacy (julio de 2012)
All London Green Grid (marzo de 2012)
London View Management Framework (marzo de 2012)
London's Foundations (Marzo 2012)
London World Heritage Sites (Marzo 2012)
Planning for Equality and Diversity in London (octubre de 2007)

3.3.3.3. *Community Infrastructure Levy, CIL (Tasa de Infraestructura Comunitaria) y planning obligation/S.106 charge (las obligaciones de planificación de los acuerdos s.106)*

El *Community Infrastructure Levy*, CIL, (tasa de infraestructura comunitaria) es una carga impuesta a la planificación vigente desde el 6 de abril de 2010 y, que en suma, es una herramienta que se pone al alcance de las autoridades locales en Inglaterra y Gales para, a través de la recaudación de fondos que se imponen a los nuevos desarrollos en su ámbito, financiar infraestructuras que ayuden el desarrollo de su ámbito.

Aunque el destino del CIL puede servir para financiar una amplia gama de infraestructuras que son necesarias en el ámbito como resultado del nuevo desarrollo (creación o mejora de carreteras, obras para la defensa de inundaciones, escuelas, hospitales, parques, espacios verdes), en el año 2012 se introdujo este mecanismo para ayudar a financiar *Crossrail*, el principal nuevo enlace ferroviario que conectará el centro de Londres con *Heathrow* en el Oeste y *Shenfield* y *Abbey Wood* en el Este.

En este marco, el Plan de Londres establece la *Mayoral Community Infrastructure Levy*, MCIL, que tiene como objetivo aumentar hasta 600 millones de £, para ayudar a financiar el proyecto *Crossrail*. Para lograrlo, esta política pretende la búsqueda de las contribuciones de los promotores de superficie útil adicional que crean a través del Plan de Londres.

La determinación de la cantidad de la contribución se calcula una vez el proyecto de planificación se presenta a la autoridad local. La figura se basa en la cantidad de superficie útil creada, la ubicación y la forma en que el desarrollo se va a utilizar. El MCIL se paga cuando el trabajo comienza en el nuevo desarrollo.

En ciertos lugares, como el centro de Londres o los alrededores de las nuevas estaciones de *Crossrail*, los nuevos desarrollos además del CIL también están obligados al pago de una carga de planificación, los llamados acuerdos / S.106. las obligaciones de planificación recogidos en la sección 106 de la Ley de Ordenación del Territorio de 1990 y comúnmente conocidos como *acuerdos s.106*, que son el mecanismo mediante el cual las propuestas de desarrollo pueden ser aceptables en términos de planificación, que de otro modo no sería aceptable. Se centran en la mitigación específica del impacto que va a generar el desarrollo.

El MCIL se utiliza específicamente para financiar *Crossrail* y es independiente de otros gravámenes de infraestructura comunitaria municipio (CIL) que captan fondos para proyectos de infraestructura local.

Como se adelantaba, la imposición de MCIL es independiente del acuerdo s.106, que obliga a los promotores de los nuevos desarrollo al pago de contribuciones

destinado a infraestructuras para compensar los impactos negativos causados por la construcción. Los ejemplos más típicos que se vienen dando en la práctica es la provisión de vivienda asequible y mejoras en el transporte local.

La tarifa de cobro del MCIL, calculado en base a la superficie útil neta adicional, medida en metros cuadrados de superficie interior bruta, es variable en función del distrito en el que se lleve a cabo el nuevo desarrollo. Se distinguen tres zonas a las que se aplican diferentes tarifas con cantidades que oscilan entre las 50 y las 20 £ por metro cuadrado de desarrollo⁸⁴⁴. Están exentos de su abono:

- Los desarrollos destinados en su totalidad o principalmente, a la prestación de algún servicio médico o de salud, excepto el uso de locales unido a la residencia del consultor o practicante
- Los desarrollos destinados en su totalidad o principalmente, a la prestación de la educación como una escuela o universidad en virtud de las leyes de educación o como una institución de educación superior.

Desde el 1 de abril de 2013, está vigente una política de cuotas entre las que se incluye el MCIL, que entre otros aspectos regula los plazos para su pago. Cuando la contribución al CIL oscile entre £ 50 - £ 500,000, la cantidad debe ser pagada en su totalidad en un plazo máximo de 60 días desde el comienzo del desarrollo. Por su parte cuando esté cuantificada en más de 500.000 £, los promotores de los desarrollos pueden optar a realizarlo en dos pagos (500.000 £ o la mitad de la cantidad adeudada, si esta última es la mayor cantidad, a pagar 60 días después del inicio del desarrollo y la cantidad restante a los 240 días del inicio).

Dentro del marco de seguimiento continuo y de muestra de resultados que persigue el Plan de Londres, existe un compromiso de revisar la MCIL cada dos años, la última revisión publicada es de diciembre de 2014. El documento recoge los resultados obtenidos con la implantación del MCIL en sus primeros dos años de existencia. Tal y como se refleja en los siguientes gráficos, que incorpora el documento, los resultados

⁸⁴⁴ Las vigentes tarifas son las siguientes:

- **ZONA 1 - 50 £ por metro cuadrado.**
Distritos: Camden, ciudad de Londres, Westminster, Hammersmith and Fulham, Islington, Kensington y Chelsea, Richmond-upon-Thames, Wandsworth.
- **ZONA 2 – 35 £ por metro cuadrado.**
Distritos: Barnet, Brent, Bromley, Ealing, Greenwich, Hackney, Haringey, Harrow, Hillingdon, Hounslow, Kingston upon Thames, Lambeth, Lewisham, Merton, Redbridge, Southwark, Tower Hamlets
- **ZONA 3 – 20 £ por metro cuadrado.**
Distritos: Barking y Dagenham, Bexley, Croydon, Enfield, Havering, Newham, Sutton, Waltham Forest

son positivos con una tendencia al alza en el número de desarrollos, y cuantificados en más de 2000 los que han abonado el correspondiente MCIL.

Figure 1 MCIL development receipts

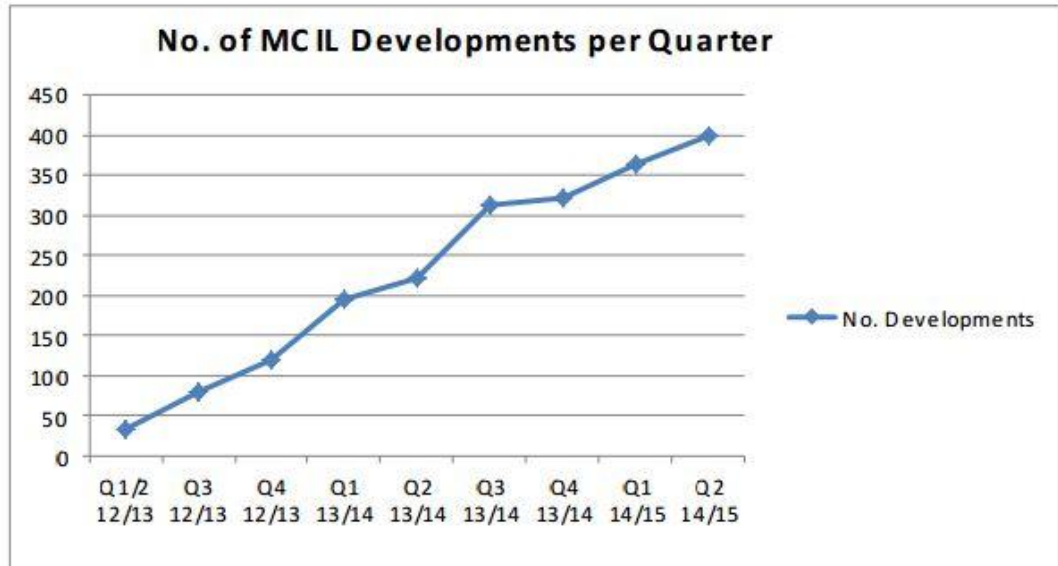
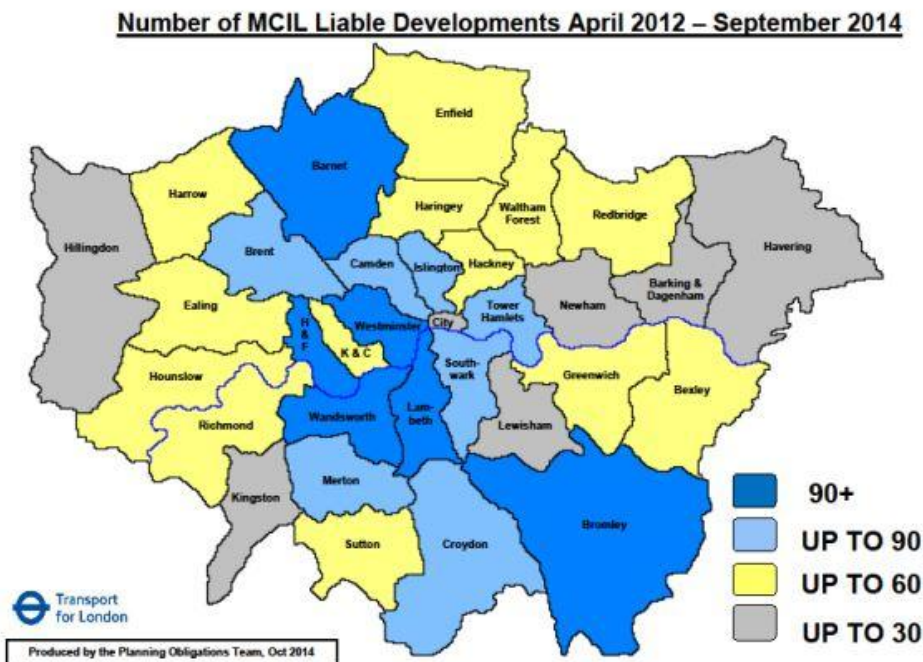


Figure 2 MCIL development activity across London



Fuente: Mayoral Community Infrastructure Levy 2014 Biennial Review.

Por último, indicar que para garantizar el cumplimiento de esta obligación, el Reglamento del CIL de 2010, establece consecuencias financieras e incluso penales en los supuestos de incumplimiento.

3.3.3.4. Informes Anuales de Seguimiento

El Informe de Seguimiento Anual del Plan de Londres (AMR) es el documento más importante para evaluar la eficacia del Plan de Londres y sus políticas.

Desde sus inicios y coincidiendo con el primer aniversario de la aprobación del Plan de Londres, en la primavera del año 2005, se publicó el primer AMR. Desde entonces, todos los años se publica puntualmente el correspondiente AMR⁸⁴⁵, al que además se da una importante difusión y se publican a través de la web para el general conocimiento.

El fundamento de este concreto mecanismo de implementación del Plan de Londres se encuentra en la Sección 346 de la Ley de la Autoridad del Gran Londres (GLA) de 1999 que establece la obligación de la Alcaldía de supervisar su aplicación, en cuyo marco se desarrolla el AMR como el documento más importante para evaluar la eficacia del Plan de Londres y sus políticas.

Desde la versión del Plan de Londres del año 2011, en su elaboración se emplea un conjunto de 24 indicadores clave de rendimiento (*Key Performance Indicator*, KPI)⁸⁴⁶ destinados a supervisar el rendimiento el plan y las tendencias claves. El propio

⁸⁴⁵ Hasta el momento, se han publicado un total de 12 Informes Anuales de Monitoreo, el último publicado en el mes de marzo de 2016.

Están disponibles para su consulta a través de la web <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/implementing-london-plan/monitoring-london-plan>. Consultado 20/09/2016.

⁸⁴⁶ El conjunto de indicadores que emplea el Plan de Londres en la actualidad para su seguimiento, son los que siguen, complementados con el correspondiente objetivo:

- **KPI 1: Maximizar la proporción de desarrollo que tiene lugar en lugares previamente desarrollados.**
Objetivo: Mantener al menos el 96 % de los nuevos desarrollos residenciales en suelos ya urbanizados.
- **KPI 2: Optimizar la densidad de construcción de viviendas.**
Objetivo: Más del 95 % de desarrollo para cumplir con la ubicación de la densidad de viviendas y la matriz densidad (Londres Plan, tabla 3.2).
- **KPI 3: Reducir al mínimo la pérdida de espacio abierto.**
Objetivo: Sin pérdida neta de espacio abierto designada para la protección en el FLD conforme a los nuevos desarrollos.
- **KPI 4: Aumentar la oferta de nuevas viviendas.**

- **Objetivo:** Finalización promedio de un mínimo de 32.210 viviendas adicionales netos por año.
- **KPI 5: Un aumento de la oferta de viviendas asequibles.**
- **Objetivo:** Realización de 13.200 viviendas asequibles adicionales netos por año.
- **KPI 6: La reducción de las desigualdades en salud.**
- **Objetivo:** Reducción de la diferencia en la esperanza de vida entre los que viven en la mayor parte y las zonas menos desfavorecidas de Londres (que se muestra por separado para hombres y mujeres).
- **KPI 7: Sostenimiento de la actividad económica.**
- **Objetivo:** Aumento de la proporción de residentes de Londres en edad de trabajar en el empleo 2011-2031.
- **KPI 8: Asegurar la suficiente capacidad de desarrollo en el mercado de oficinas.**
- **Objetivo:** Existencias de los permisos de planificación de la oficina debe ser al menos tres veces el promedio tasa de aperturas en los tres años anteriores.
- **KPI 9: Asegurar suelo disponible para el empleo.**
- **Objetivo:** La liberación de suelo industrial para estar en línea con los puntos de referencia en la capacidad industrial SPG.
- **KPI 10: El empleo en Londres externo.**
- **Objetivo:** El crecimiento en el empleo total en Londres externo.
- **KPI 11: El aumento de las oportunidades de empleo para los más desfavorecidos en el mercado de trabajo.**
- **Objetivo:** Reducir la brecha entre la tasa de empleo negro, asiático y de minorías étnicas (BAME) y los grupos de la población blanca y reducir la brecha entre los padres solos en apoyo a los ingresos en Londres frente a la media de Inglaterra y Gales
- **KPI 12: La mejora de la provisión de infraestructura social y servicios relacionados.**
- **Objetivo:** Reducir el tamaño promedio de las clases en las escuelas primarias.
- **KPI 13: Lograr una menor dependencia del automóvil privado y una distribución modal más sostenible para viajes.**
- **Objetivo:** El uso del transporte público per cápita crece más rápido que el uso del coche privado per cabeza.
- **KPI 14: Lograr una menor dependencia del automóvil privado y una distribución modal más sostenible para viajes.**
- **Objetivo:** el crecimiento del tráfico de coches cero para Londres en su totalidad.
- **KPI 15: Lograr una menor dependencia del automóvil privado y una distribución modal más sostenible para viajes.**
- **Objetivo:** Aumentar la participación de todos los viajes en bicicleta desde el 2 % en 2009 al 5% en 2026.
- **KPI 16: Lograr una menor dependencia del automóvil privado y una distribución modal más sostenible para viajes.**
- **Objetivo:** Un aumento del 50 % en los pasajeros y la carga transportada en la Cinta Azul Red desde 2011-2021.
- **KPI 17: Incremento en el número de puestos de trabajo ubicados en áreas de alto valor de PTAL.**
- **Objetivo:** Mantener al menos el 50 % del desarrollo en las zonas B1 PTAL 5-6.
- **KPI 18: Protección del hábitat de la biodiversidad.**
- **Objetivo:** Sin pérdida neta de Lugares de Importancia para la Conservación de la Naturaleza (SINCS).
- **KPI 19: Aumento de los residuos municipales reciclados o compostados y eliminación de residuos a los vertederos para 2031.**

Plan de Londres se refiere a los indicadores señalando que “*deben ser considerados como puntos de referencia, que muestra la dirección y magnitud del cambio*” (Capítulo 8, aptdo. 18).

Junto al análisis de los diferentes KPI, el Informe Anual de Seguimiento incluye medidas y estadísticas de resultados adicionales (por ejemplo, estadística sobre provisión de viviendas en el periodo 2014/2015, estadística de entregas de viviendas asequibles o estadísticas sobre medio ambiente y transporte), así como un capítulo dedicado a otras fuentes de datos que son tenidos en cuenta para valorar el seguimiento del Plan.

Aunque para su elaboración, el AMR se basa en distintas fuentes de datos, la base de datos Desarrollo de Londres del GLA (LDD) es de vital importancia. El LDD utiliza datos suministrados por los distritos londinenses para controlar los permisos de planificación y terminaciones⁸⁴⁷. Este hecho es de relevancia pues posibilita la coordinación y el trasvase de información actualizada lo que en definitiva redundará en que el Plan pueda dar respuesta a la realidad territorial que planifica.

3.3.3.5. Seguimiento de la Planificación Energética

Los Informes de Seguimiento de la Planificación Energética se publican anualmente y recogen los resultados obtenidos con la aplicación de las políticas de

Objetivo: Al menos el 45 % de los residuos reciclados / compostado en 2015 y 0 % de biodegradable o residuos reciclables a los vertederos para el 2031.

- **KPI 20: Reducir las emisiones de dióxido de carbono a través de nuevos desarrollos.**

Objetivo: El ahorro de emisiones de dióxido de carbono % promedio anual para el desarrollo estratégico propuestas que progresan hacia cero carbono en desarrollos residenciales para el año 2016 y todos desarrollos en 2019.

- **KPI 21: Aumento de la energía generada a partir de fuentes renovables.**

Objetivo: La producción de 8550 GWh de energía a partir de fuentes renovables para el año 2026.

- **KPI 22: Aumento de áreas verdes urbanas.**

Objetivo: Incrementar la superficie total de los techos verdes en el CAZ.

- **KPI 23: Mejorar la red de la cinta azul de Londres.**

Objetivo: Restaurar 15 kilómetros de ríos y arroyos* 2009 a 2015 y un adicional de 10 kilómetros por 2020 (*definido como río principal por la Agencia de Medio Ambiente - incluye arroyos más grandes y ríos, pero también puede incluir cursos de agua más pequeñas de importancia local).

- **KPI 24: Proteger y mejorar el patrimonio de Londres y espacio público.**

Objetivo: Reducción de la proporción de los activos del patrimonio designados en riesgo como % de la número total de los activos del patrimonio designados en Londres.

⁸⁴⁷ También se proporcionan datos por la *Intelligence Unit and Environment team, Transport for London, Historic England, Environment Agency y Port of London Authority.*

energía previstas en el Plan de Londres (en concreto la Política 5.2) a través del sistema de planificación.

Desde el año 2011 en que se incorporó en la revisión del Plan de Londres, estos informes se vienen elaborando todos los años. El último informe de la situación de la planificación energética del 2014, fue publicado en octubre de 2015.

Junto al anterior, también se ha elaborado en este marco el conocido como Informe de aplicación Cero Carbono.

3.3.3.6. Plan de Implementación

El Plan de Implementación es el documento que establece cómo las políticas previstas en éste, se convertirán en acciones prácticas. Es el marco en el que las tendencias y políticas previstas por el Plan de Londres se convierten en propuestas y decisiones de inversión a ejecutar. En coherencia con lo anterior, el Plan de Implementación o Plan de Ejecución tiene los siguientes objetivos:

- Ayudar en la organización y la colaboración de las actividades necesarias para hacer que las políticas del Plan de Londres sean una realidad.
- Informar a los desarrolladores del Plan y a la población que necesitan comprender las acciones de implementación previstas y la provisión de infraestructura estratégica en relación con el Plan de Londres.
- Proveer a las comunidades de la información que necesitan para participar en el desarrollo de su área.
- Ayudar a los municipios en un contexto más amplio de su aplicación, así como de la infraestructura local de planificación y la preparación para su infraestructura comunitaria Levy (CIL).

El primer Plan de Implementación (Plan de Implementación del Plan de Londres 1) publicado en enero de 2013, y hasta el momento el único aprobado, aunque se viene trabajando en su revisión contempla, en su función de desarrollo del Plan de Londres, contiene un conjunto de actuaciones para la ejecución de cada una de las políticas previstas en aquel, junto a éstas, desarrolla las actuaciones estratégicas en materia de infraestructura general (transporte, agua, energía, telecomunicaciones, residuos, infraestructura social e infraestructura verde) y por último regula los fondos para la financiación de las actuaciones previstas.

3.3.3.6.1. Mecanismos financieros para la ejecución de las políticas del Plan de Londres

De especial relevancia en la práctica resulta el análisis de los mecanismos financieros que en su fase de ejecución prevé el Plan de Londres para hacer realidad las

propuestas o políticas que el mismo propone. Precisamente esta cuestión es una de las grandes dificultades con que en España se encuentra el desarrollo de los instrumentos de planificación, que ante la posibilidad de financiación de las actuaciones previstas lleva a abandonar o no ejecutar los modelos territoriales definidos. A grandes rasgos, y junto a los mecanismos “generales” de financiación (el documento identifica como tales a los “tipos sobre las infraestructuras” y la “implementación de ocupaciones”, similar a las licencias de ocupación en nuestro ordenamiento jurídico), también se establecen un conjunto de mecanismos de financiación “relevantes o innovadores”, todos ellos orientados a posibilitar la ejecución de las concretas propuestas con que se pretende alcanzar cada uno de los objetivos del Plan de Londres. Los denominados “mecanismos innovadores” que el documento identifica, son los siguientes⁸⁴⁸:

- ***Planning Obligations*** (Obligaciones de planificación): Las Obligaciones de planificación se generan con la concesión de las correspondientes licencias de construcción y están orientadas a reinvertirlas de manera que el impacto generado por la actuación sobre el medio se mitigue. En el concreto caso del Plan de Implementación su destino está orientado a sufragar las viviendas asequibles.
- ***Tax Increment Funding*** (TIF): Mecanismo que se despliega sobre las futuras ganancias fiscales que generarán las infraestructuras y otras mejoras creadas en el ámbito, de manera que sirvan para la financiación inicial para la construcción de la propia estructura. En realidad son una especie de préstamos que se pretenden cubrir a posteriori con los ingresos que el incremento de valor en la zona se va a generar con la propia infraestructura a través del incremento impositivo.
- ***Accelerated Development Zones*** (Zonas de Desarrollo Acelerado): Este mecanismo de financiación consiste en establecer “zonas de desarrollo acelerado” basada en las propias TIF y su diseño responde a permitir a los ayuntamientos que en las áreas definidas puedan obtener un incremento sobre los impuestos de financiación. Para ello, es necesario que la administración local tenga la potestad de conservar a largo plazo los ingresos fiscales generados por el desarrollo para poder aplicarlos a posteriori mediante el aumento de los correspondientes impuestos que se generaran por el valor añadido generado en la zona.

Este mecanismo se propone como experiencia piloto en el año 2010 y está orientado fundamentalmente a ayudar a los municipios a obtener financiación por

⁸⁴⁸ Definidos en el Capítulo 4 del Plan de Implementación del Plan de Londres (*London Plan Implementation Plan*).

adelantado para las diferentes infraestructuras de manera que puedan impulsar su desarrollo y los proyectos no se queden bloqueados en el tiempo por falta de financiación. En suma, los principios que inspiran este mecanismo es desplegar las ganancias fiscales futuras contenidas como propuestas en los planes de regeneración urbana para financiar la infraestructura necesaria que desbloquee los esquemas en sí mismos. A modo de ejemplo, cualquier proyecto como la construcción de una escuela o nuevas vías de transportes, genera un aumento del valor de los bienes de su entorno e incluso nuevas inversiones en la zona, todo ello incrementa el valor de la zona y con el aumento de las inversiones se aumenta el número de propiedades sujetas a impuestos, lo que a su vez incrementa los ingresos fiscales. En suma, posibilita financiar la deuda adquirida inicialmente por el Ayuntamiento para pagar la inversión inicial y conforme se empieza a poner en marcha.

- **EU Capital Grants** (Subvenciones de la Unión Europea): Partiendo de la base del éxito obtenido con un programa para la financiación de gestión de residuos (Programme87 JESSICA⁸⁴⁹), el Plan de Implementación del Plan de Londres prevé extrapolarlo a otros proyectos de infraestructuras similares que pudieran obtener financiación a través de la UE.
- **Incentivisation Schemes** (Esquemas de Incentivación): El conocido como “*The New Homes Bonus*” (Bono de Obra Nueva) es una subvención que abona el gobierno central a los ayuntamientos, desde el año 2011 en que fue aprobada, y cuyo objetivo es incentivar el crecimiento de viviendas en sus áreas. En la actualidad se realiza a los ayuntamientos un pago equivalente a seis años de impuestos municipales por cada hogar nuevo adicional que añadan a su parque de viviendas⁸⁵⁰. Además también se subvencionan las propiedades vacías que vuelven a ser ocupadas y las viviendas asequibles (350 £ por cada vivienda asequible). En este sentido, el gobierno en la actualidad viene trabajando en un conjunto de reformas que fomenten el desarrollo económico, con los nuevos marcos legislativos se pretende otorgar a los distritos municipales de Londres potestades adicionales para ofrecer descuentos en las tarifas de negocios (licencias de aperturas de actividad) así como la posibilidad de que la totalidad de estos impuestos queden en las arcas de los municipios.

⁸⁴⁹ Programa de apoyo europeo a la inversión sostenible en zonas de la ciudad , iniciativa de la Comisión de la UE y del Banco Europeo de Inversiones, para promover la inversión sostenible, el crecimiento y el empleo.

⁸⁵⁰ Para el periodo 2016/2017, el importe total asignado por el gobierno a este concepto es de 1,5 billones de libras, según información de presa publicada por el Diario Insidehousing (<http://www.insidehousing.co.uk/business/dclg-allocates-15bn-of-new-homes-bonus-cash/7015410.article>). Consultado 01/09/2016.

Junto a los anteriores, el documento relaciona otros mecanismos que potencialmente podrían emplearse para la financiación de las actuaciones, tales como la financiación de la administración local o la financiación privada así como fórmulas mixtas de inversión público-privadas.

3.3.3.6.2. Órgano para el desarrollo del Plan: “The Implementation Group” (El Grupo de Aplicación)

En la creación y desarrollo del Plan de Implementación tiene una relevante importancia *The Implementation Group* (Grupo de Aplicación), ente presidido y dirigido por los oficiales de GLA (*Greater London Authority*) e integrado por representantes de los organismos de prestación de infraestructura estratégica, agentes de la autoridad local, representantes de la comunidad y otros actores relevantes en la planificación de infraestructuras. El Grupo de Aplicación, creado en 2011 para apoyar la preparación y revisión del Plan de Implementación, tiene como objetivos:

- Ayudar a proporcionar el Alcalde los datos o fuentes potenciales de datos necesarios para la elaboración y actualización del plan de ejecución.
- Ayudar a proporcionar el Alcalde, asesoramiento y análisis.
- Ayudar a la hora de sugerir y la entrega de acciones para su inclusión en el Plan de Ejecución.
- Ayudar en la formulación de recomendaciones de política para el Alcalde en asuntos relacionados con la implementación y planificación de infraestructuras para su posible inclusión en el Plan de Londres y / u otras estrategias.

3.3.3.7. Coordinación en las propuestas de desarrollo estratégicas: “Referred application”

El mecanismo conocido comúnmente como “*referred application*” representa la necesidad de que ante nuevos desarrollos con importancia estratégica por parte de cualquiera de los municipios y cuando concurren determinados presupuestos de la actuación con carácter previo a su aprobación sea consultado con el Alcalde de Londres. En suma, es el instrumento que garantiza la coordinación entre los Planes Locales y el Plan de Londres, así como la adecuación y el desarrollo de aquéllos en el marco de éste.

Los presupuestos que van a determinar que una actuación o desarrollo deba someterse a esta fase de consulta previa se encuentran regulados en la Orden del Alcalde sobre Ordenación del Territorio de 4 de marzo de 2008 (No. 580), que incluye:

- Los desarrollos de 150 unidades residenciales o más.
- El desarrollo de más de 30 metros de altura (fuera de la ciudad de Londres).

- El desarrollo del Cinturón Verde Metropolitano o el Open Land.

El procedimiento previsto determina que una vez sea presentada una propuesta de planificación (solicitud de licencia de obras) ante cualquier de las autoridades locales competentes dentro de Londres (32 Consejos de ciudad, Corporación de la ciudad, *London Development Corporation* Legado y *Old Oak & Park Royal Development Corporation*), y si se encuentra dentro de los criterios regulados en la Orden de 4 de marzo de 2008, la autoridad local de planificación debe dirigirse al Alcalde, quien en un plazo de seis semanas debe pronunciarse sobre si la actuación cumple o no con las políticas del Plan de Londres. Esta es la primera consulta que se realiza, tras la cual y una vez reunida la autoridad local de planificación en su Comité de Planificación, en el que se decide si se concede o se deniega el permiso. Tras su análisis, la autoridad local de planificación transmite la solicitud a la Alcaldía para su decisión final. En esta fase, conocida como etapa 2, el Alcalde dispone de 14 días para decidir si está conforme o disconforme con la actuación o para hacerse cargo de la misma, convirtiéndose en la autoridad urbanística local⁸⁵¹.

3.3.3.8. Coordinación entre el Plan de Londres y los Planes Locales: "Local Plan responses"

Los instrumentos de planeamiento urbanístico local en Reino Unido son los denominados Planes Locales (Local Plans, DPD)⁸⁵², de igual manera que en España, estos instrumentos están vinculados por los instrumentos de planificación territorial, en el caso de los distritos (municipios) del Gran Londres, por el Plan de Londres a cuyas determinaciones deben atender.

⁸⁵¹ En virtud del artículo 7 de la Orden del Alcalde de 2008, el Alcalde tiene la facultad de convertirse en la autoridad local de planificación para una actuación. Es lo que se conoce comúnmente como "*call-ins*", "*audiencias públicas*" y "*3s Stage*".

Para poder hacerse cargo de la aplicación tienen que cumplirse los siguientes tres requisitos que se establecen en la citada Orden:

1. El desarrollo tendría un impacto significativo en la ejecución del Plan de Londres.
2. El desarrollo tendría efectos significativos que puedan afectar a más de un distrito de Londres.
3. Existen razones de planificación de sonido para la intervención.

⁸⁵² Con la aprobación de la Ley de Compra y Planificación Obligatoria de 2004 (*Planning and Compulsory Purchase Act 2004*), norma estatal, se requirió a las autoridades locales de planificación a tener un Marco de Desarrollo Local (*Local Development Framework*), nombre con el que la norma se refería a los hasta entonces conocidos como Planes Locales (Local Plans). El Gobierno actual ha vuelto a referirse a los Planes Locales, pero todavía suele emplearse en ocasiones referencias al Marco de Desarrollo Local.

El mecanismo definido como “*Local Plan responses*” (Respuestas al Plan Local) tiene por finalidad precisamente comprobar la compatibilidad de las estrategias previstas por otros instrumentos con las políticas establecidas en el Plan de Londres. Este mecanismo se aplica en un triple sentido: la adecuación de los Planes Locales de las ciudades de Londres con el Plan de Londres, el Plan de Barrios (respuestas al Plan Local dentro de Londres) la adecuación de los Planes Locales de fuera de Londres.

3.3.3.8.1. Adecuación entre los Planes Locales de Londres y el Plan de Londres

Las ciudades de Londres en su responsabilidad de desarrollar los correspondientes Planes Locales⁸⁵³ deben comprobar que sus determinaciones se ajustan en general al Plan de Londres.

Para garantizar la adecuación de los Planes Locales, y los que en su desarrollo se adopten, al Plan de Londres, que resulta de obligado cumplimiento, durante la elaboración de los documentos tanto generales como complementarios se pueden realizar consultas al Alcalde. Por su parte, cuando se publica un Plan Local se requiere la solicitud de un dictamen oficial del Alcalde sobre si el Plan Local es en general de conformidad con el Plan de Londres. El Alcalde debe responder sobre la conformidad dentro de las 6 semanas siguientes a la fecha de solicitud.

En la práctica, esta agilización en la tramitación de los instrumentos resulta muy ventajosa e impide, como a menudo se encuentran ejemplos en nuestro entorno, largas dilaciones de tiempo, incluso años, en la tramitación de los planes urbanísticos por la necesidad de adecuarse o ser conformes con los planes territoriales, además de generar cierta garantía en los municipios que de antemano conocen el plazo máximo en que ha de producirse el informe.

3.3.3.8.2. Adecuación entre el Plan de Barrios y el Plan de Londres

Los Planes de Barrio (formalmente llamados planes de desarrollo de la vecindad) proporcionan a las comunidades la capacidad de desarrollar una visión compartida para su vecindario y dar forma al desarrollo de su área local. Un Plan de Barrios forma parte del plan de desarrollo y su redacción, junto al Plan Local, compete a los órganos con competencias urbanísticas locales. En Londres, estos planes se generan

⁸⁵³ Un Plan Local puede ser un solo documento o estar integrado por un conjunto de diferentes documentos, tales como diferentes Estrategias, Políticas del Sitio asignaciones y planes de acción de la zona. Además de estos documentos, el Plan de Desarrollo de una ciudad puede producir otros documentos para apoyar la ejecución del Plan Local, por ejemplo, los documentos de planificación complementarios.

en el foro de los barrios que son los que los elaboran con la asistencia de la autoridad urbanística local.

Los Planes de Barrio deben ser conformes con el Plan de Londres y también se requiere que sean en general de conformidad con las políticas estratégicas del Plan Local. El Alcalde es un órgano de consulta legal para los Planes de Barrio en Londres y al que se consulta en la fase previa a la presentación de un Plan de Barrios.

En realidad, los Planes de Barrio constituyen un importante mecanismo de participación y una forma de implicar a la ciudadanía en su modelo de ciudad.

3.3.3.8.3. Adecuación de los Planes Locales de “fuera de Londres” al Plan de Londres

Con la *Localism Act 2011* (Ley de Localismo 2011) se estableció un nuevo “deber de cooperación” entre las entidades responsables de la planificación de las autoridades como parte del proceso de preparación de los planes de desarrollo y los documentos asociados. En similar sentido, la *National Planning Policy Guidance* (Política Nacional de Orientación a la Planificación) establece que “*la cooperación entre el Alcalde, las ciudades y las autoridades locales de planificación limítrofes de Londres será vital para asegurar que los aspectos estratégicos importantes, tales como la entrega de viviendas y el crecimiento económico, se han previsto de manera efectiva*”.

En este marco, el Alcalde está obligado a cooperar con las entidades responsables de la planificación local, no solo de las ciudades de Londres, sino también de las ciudades limítrofes. Esta participación se lleva a cabo mediante las correspondientes peticiones de consulta y participación que se centran principalmente en cuestiones estratégicas para Londres, tales como políticas estratégicas en vivienda, empleo e infraestructura. Importante es destacar que dicha participación se efectúa en una fase muy temprana de la elaboración del Plan, no como ocurre en ocasiones en España, que esta fase se produce una vez elaborado el instrumento y en su fase de tramitación.

3.3.4. La figura de las “Áreas de Oportunidad” como mecanismo de gestión del Plan de Londres

Bajo la denominación “áreas de oportunidad” se engloba una de las figuras claves previstas por el Plan de Londres para el desarrollo y ejecución de sus políticas, el logro del modelo de ciudad que prevé y el medio para alcanzar uno de sus principales objetivos: la creación de nuevas viviendas y la generación de puestos de trabajo.

En lo esencial, tiene importantes coincidencias con el instrumento que, con análoga denominación, tiene previsto la comunidad de Andalucía y que ya fuera objeto de análisis con anterioridad. Se indicaba, precisamente, el interés que podía tener esta figura para, correctamente, articulada, conseguir el desarrollo y ejecución de las políticas territoriales en la Comunidad Autónoma de Andalucía, e incluso ser un modelo valido para extrapolarlo a otras comunidades. En este marco, el hecho de que el Plan de Londres sí haya perfilado y concretado esta figura así como que en la práctica se venga desarrollando en su ámbito, incrementa si cabe el inicial interés por su análisis.

3.3.4.1. Justificación y objetivos de las áreas de oportunidad en el Plan de Londres

La ciudad central de Londres presenta un importante crecimiento⁸⁵⁴, con una elevada densidad de población y en la que como se indicaba con anterioridad, sufre importantes problemas de tráfico y contaminación, debidos en gran parte al importante flujo de “*commuters*” (movimientos cotidianos recurrentes de personas del lugar de residencia al lugar de trabajo y viceversa) a zonas muy concretas de la metrópoli con las consecuentes distorsiones personales y colectivas. La política urbanística de redensificación del centro y su reforzamiento como nudo de la ciudad global, ha conllevado un crecimiento sustancial de la congestión por tráfico⁸⁵⁵. Londres, después de Bruselas es la ciudad más congestionada de Europa⁸⁵⁶ y ni siquiera la implantación de la llamada “tasa contra la congestión del tráfico” hace más de una década, ha tenido los resultados esperados. El fomento de la actividad en el centro y la consecuente necesidad de desplazamiento hacia él, ha generado la situación actual, una política que por otra parte contradice cualquier política ambiental coherente.

Contrariamente a las políticas descentralizadoras llevadas a cabo en el pasado, con la creación de 20 nuevas ciudades en la segunda mitad del pasado siglo, la evolución tenida en la ciudad de Londres ha concentrado gran parte de la actividad en el Sureste Británico (South East y Kent), aumentando las desigualdades con el resto del Reino Unido. Un dato ejemplificativo de esta cuestión es la desigual situación que en la práctica se viene dando en la actualidad entre las personas que residen y trabajan en Londres, con respecto a aquellos que lo hacen en el resto del país, que aunque con una ligera caída en la última década se sigue manteniendo, así las diferencias en el año 2002

⁸⁵⁴ En la década comprendida entre 2001 y 2011 experimentó un crecimiento poblacional de 900.000 personas y las previsiones es el continuo crecimiento hasta acercarse a los 9 millones de habitantes en el año 2030.

⁸⁵⁵ Un pérdida media por “*commuter*” de 82 horas al año, 10 más en 2014 que en 2012.

⁸⁵⁶ Según Datos de *Centre for Economics and Business Research e Inrix* del año 2014.

era del 44% mientras en 2012 se sitúa en un 39%. Sin duda, este dato es ejemplificativo del escenario actual de la ciudad y su posición en el contexto nacional.

Pero los datos anteriores en términos reales y analizados en el área de Londres muestran que este crecimiento tampoco ha sido homogéneo, coexistiendo importantes desigualdades dentro de la propia área metropolitana de Londres.

En este escenario y con limitadas posibilidades de desarrollo a gran escala, en el área de Londres también coexisten importantes ámbitos de terrenos abandonados. El Plan de Londres con esta estrategia lo que persigue es localizar estas áreas, espacios abandonados principalmente por el declive de la industria manufacturera, y reconvertirlas en espacios de desarrollo que coadyuven al logro del modelo de reequilibrio territorial con la descentralización de las actividades en el área metropolitana frente a la concentración actual en la ciudad central.

3.3.3.2. Tipología de las áreas de oportunidad

Esta política del Plan de Londres orientada a la consecución del modelo previsto, se instrumentaliza a través de la delimitación de dos tipos de espacios: las áreas de oportunidad y las zonas de intensificación.

Las *áreas de oportunidad* son las principales fuentes de terrenos abandonados de Londres, con una capacidad significativa para acoger nuevos desarrollos, destinados a viviendas o usos comerciales principalmente, y cuyo potencial preexistente se puede incrementar mediante la mejora de las conexiones de transporte público.

El Plan de Londres prevé que en cada una de ellas por lo general se puedan acomodar al menos 5.000 puestos de trabajo, 2.500 viviendas nuevas o una combinación de los dos, junto con otras instalaciones e infraestructuras de apoyo.

Junto a ellas, las *áreas de intensificación* son ámbitos previstos por el Plan por sus buenas conexiones de transporte público existente o potencial y capaz de apoyar a nuevos desarrollos incrementando las densidades existentes. Tienen una capacidad significativa para generar viviendas y empleo, pero a un nivel inferior al que se puede conseguir en las áreas de oportunidad.

Este mecanismo de gestión del Plan de Londres tiene tanta relevancia que en su versión actual se identifican un total de 38 áreas de oportunidad⁸⁵⁷ y 7 áreas de intensificación⁸⁵⁸.

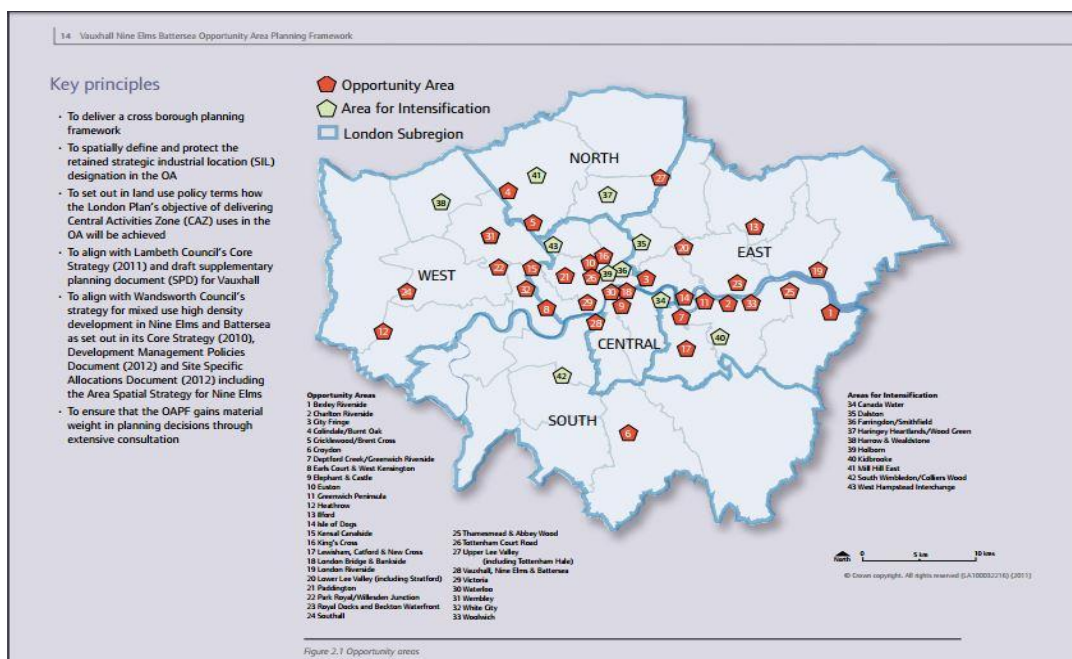
⁸⁵⁷ Las **áreas de oportunidad** previstas por el Plan de Londres 2016, son las siguientes:

Bexley Riverside
Bromley

canada Water
Charlton Riverside
Ciudad de la franja / Tech City
Colindale / Burnt Oak
Cricklewood / Brent Cross
Croydon
Deptford Creek / Greenwich Riverside
Earls Court y West Kensington
Elephant & Castle
Euston
Greenwich Peninsula
Harrow & Wealdstone
Heathrow
Ilford
Isle of Dogs
Kensal Canalside
Kings Cross-St Pancras
Lewisham, Catford y New Cross
Puente de Londres, Borough y Bankside
Orilla de Londres
Lower Lea Valley (incluyendo Stratford)
Old Kent Road
Paddington
park Royal
Old Oak Common
Royal Docks & Beckton Riverside
Southall
Thamesmead y Abbey Wood
Tottenham Court Road
Alta Lee Valley
Vauxhall, Nine Elms, Battersea
Victoria
Waterloo
Wembley
Ciudad blanca
Woolwich

⁸⁵⁸ Las **7 áreas de intensificación** localizadas en el Plan de Londres, son:

Farringdon / Smithfield
Haringey Tierras Centrales / Madera Verde
Holborn
Kidbrooke
Mill Hill Medio
South Wimbledon / Colliers Wood
West Hampstead intercambio



Mapa 2.4. – Capítulo 2 “London’s Places”. Plan de Londres.

3.3.4.3. Conjunción de las áreas de oportunidad para el desarrollo de ámbitos del área metropolitana

Además de los concretos desarrollos previstos en áreas localizadas cuyo objeto persigue el Plan de Londres, el documento también utiliza esta figura para, mediante la localización de varios espacios en determinadas parte del ámbito, promover el desarrollo de dos de las partes del área metropolitana más necesitadas de actuación: *City in the East* (Ciudad del Este) y *City in the West* (Ciudad del Oeste).

3.3.4.3.1. City in the East

El Plan de Londres propone el desarrollo del este de la ciudad de Londres para integrarla con la ciudad central. Se trata de una zona con un importante potencial y con capacidad para acoger al menos 200.000 nuevas viviendas y 280.000 puestos de trabajo.

Para la consecución del desarrollo y de las previsiones en *City in the East*, el Plan de Londres localiza en su ámbito diferentes áreas de oportunidad⁸⁵⁹, cuya ejecución conjunta pretende alcanzar los objetivos previstos para el ámbito. Además su localización responde a la presencia en esta parte del territorio de lugares emblemáticos como el Parque Olímpico y a factores de localización como su proximidad al motor económico del centro de Londres, a los principales puertos hacia el este en *Tilbury* y *DP World Gateway* y los desarrollos previstos y las oportunidades del sur de *Eseex* y *Kent*

⁸⁵⁹ Las áreas de oportunidad previstas en *City in the East* son: the River Thames and the Lee River Valley, London Bridge, Canada Water, Deptford Creek/Greenwich Riverside and Isle of Dogs.

North. Esta zona representa la mayor reserva de terrenos abandonados en el este de Londres, suelos que tradicionalmente habían estado destinados al uso industrial y que en la actualidad se encuentran abandonados.

El desarrollo del proyecto se fundamenta en la colaboración de diferentes entes que asumen dicha responsabilidad y de la que forman parte desde la GLA (*Greater London Authority*), TfL (*Transport for London*), los Consejos de ciudades locales y otros actores del sector público y privado.

Por último, destacar que el proyecto no solo se centra en las nuevas viviendas y puestos de trabajo, aunque es su objetivo final, también se dedica especial atención a la necesidad de desarrollo de infraestructuras y equipamientos para apoyarlo. Para ello se viene elaborando conjuntamente con las autoridades locales, el denominado como Estudio de Financiación de Desarrollo de Infraestructuras (DEFI).

El objeto de este estudio es identificar la infraestructura necesaria para el nuevo desarrollo y ponerla en conexión con los ingresos previstos a obtener por los promotores del proyecto a través de las contribuciones. También se centran en valorar los niveles necesarios de viviendas asequibles (semejante a las viviendas de promoción pública en España). En caso de que el estudio concluya que existe un déficit de financiación, propone vías alternativas de financiación que fomenten la inversión exógena y la entrega de crecimiento. Los objetivos concretos del DIFS, son:

- Evaluar, identificar y cuantificar la infraestructura estratégica necesaria para el crecimiento previsto en el ámbito, incluyendo la evaluación de los planes de entrega y de inversión de los propietarios, agencias y proveedores de infraestructura.
- Proporcionar un cálculo del coste total de las necesidades de infraestructura.
- Llevar a cabo una evaluación de la viabilidad de la propuesta de desarrollo y el nivel de vivienda asequible que se puede entregar de forma viable si se tiene en cuenta la infraestructura, S106 y los costos de CIL.
- Recomendar la posibilidad de otros mecanismos de financiación en caso de déficit de financiación tras la aplicación de los fondos generados por las contribuciones S106 y CIL.
- Sugerir cómo se pueden priorizar los proyectos y donde invertir el dinero de manera prioritaria o más beneficiosa para el proyecto.

3.3.3.3.2. City in the West

City in the West es un proyecto que prevé el desarrollo de la parte occidental del Gran Londres para integrarla con la capital. Ambos planes, *City in the West* y *City in the East* se complementan pues persiguen los mismos objetivos y se plantean idénticas propuestas. Las previsiones de desarrollo en este ámbito giran en torno a 210.000

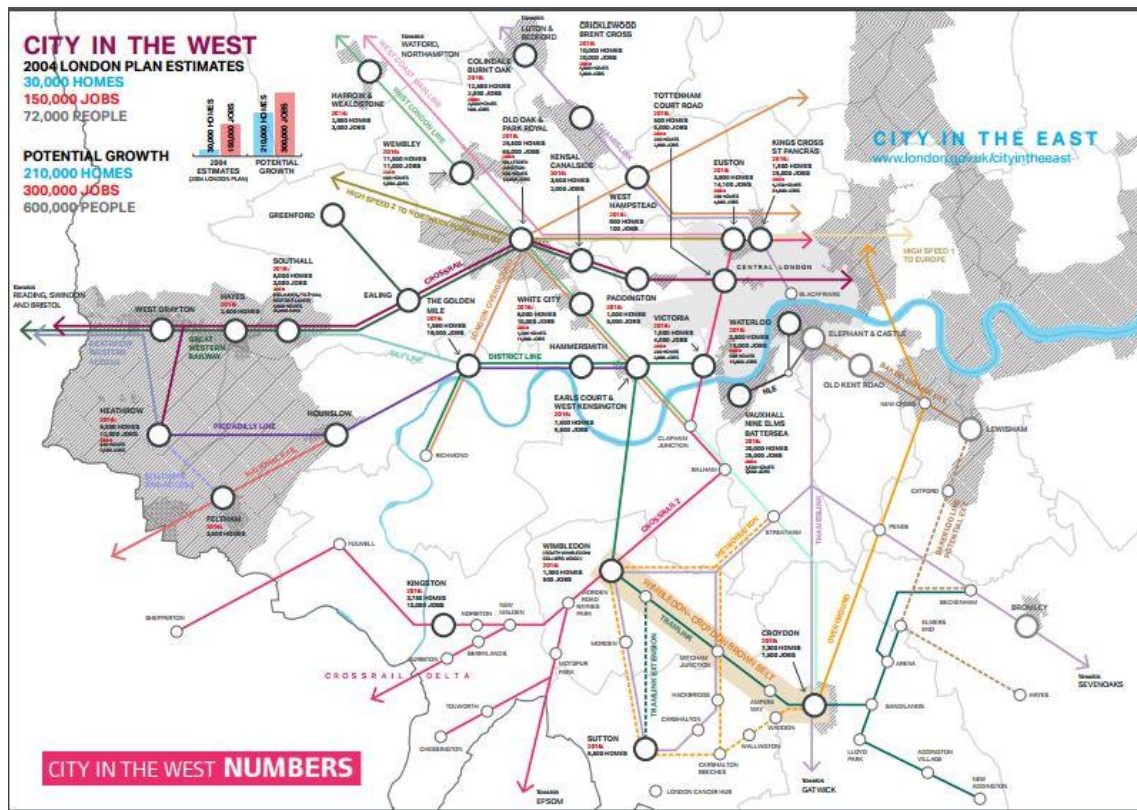
viviendas y 310.000 puestos de trabajo. Su gestión y desarrollo está encomendado, al igual que en *City in the East*, a la GLA, el TfL, los Consejos de ciudad locales y otros actores del sector público y privado

La mayor parte de la capacidad de desarrollo se encuentra dentro de las *áreas de oportunidad* existentes y las nuevas previstas, y en particular aquellas áreas que se beneficiarán de nuevas infraestructuras de transporte, tales como Crossrail 2. Estos incluyen *Croydon, Kingston, Old Oak Park Royal, Southall, VNEB, White City* y *Hayes*.

El proyecto también prevé intensificar el desarrollo alrededor en las proximidades de las estaciones más accesibles, como en el cinturón marrón *Wimbledon Croydon*, mientras que también contiene propuestas de ampliación y expansión del transporte público existente con capacidad de acogida para los nuevos desarrollos.

De manera idéntica a lo señalado en el caso de *City in the East*, se presta especial atención a las infraestructuras y equipamientos precisos para acoger estos nuevos desarrollos y se elabora el correspondiente Estudio de Financiación de Infraestructuras de Desarrollo (DEFI) para en el proyecto.

Localización de City in the East y City in the West en el contexto del Gran Londres



Fuente: City in the West. London Plan (https://www.london.gov.uk/sites/default/files/city_in_the_west_21-06-16_web.pdf).



3.3.4.4. Entes para la aplicación y desarrollo de las áreas de oportunidad: la importancia de la coordinación y el liderazgo del Alcalde

Para el desarrollo de las áreas de oportunidad se articulan mecanismos de cooperación entre el alcalde, los municipios y otras partes interesadas en la actuación. La figura del Alcalde es fundamental en este proceso, al que de manera coordinada, se le atribuye la función de estímulo, apoyo y liderazgo en la preparación y aplicación de los marcos de planificación, que sirven para ayudar a hacer realidad el potencial de estas áreas.

Conjuntamente se crean asociaciones que trabajan de manera coordinada e incluyen en su estructura grupos conjuntos GLA y el municipio de en el que se ubique, comisiones de servicio hacia y desde el GLA, la participación activa del sector privado, la utilización de expertos 'de la casa' y, en su caso, la designación de asesores.

3.3.4.5. Ejecución de las propuestas de planificación en relación con las áreas de oportunidad. La Guía de implementación de las políticas de planificación

Las propuestas de desarrollo de las áreas de oportunidad y las áreas de intensificación se elaboran a través de las correspondientes Guías de implementación. Estos documentos deben tener un determinado contenido para dar respuesta a las siguientes cuestiones:

- Apoyar las orientaciones políticas estratégicas para el área relevante de la oportunidad y el Área de Intensificación.
- Optimizar las densidades residenciales y no residenciales y proporcionar la infraestructura para sostener el crecimiento.
- Contribuir a satisfacer las pautas mínimas para la vivienda y / o la capacidad de empleo.
- Prever el margen para la intensificación asociada con mejoras en la accesibilidad del transporte público y promover el acceso incluido, incluyendo la bicicleta y caminar.
- Apoyar la regeneración más amplia e integrar las propuestas de desarrollo a las zonas circundantes en especial las zonas de regeneración.

3.3.5. Análisis del Área de Oportunidad de Vauxhall, Nine Elms, Battersea (VNEB OAPF)

En el presente apartado se analiza desde una visión práctica el modo en que se viene desarrollando y ejecutando en el espacio alguno de los concretos mecanismos que, para el desarrollo de sus políticas, contempla el Plan de Londres. Como se hacía

referencia con anterioridad, la figura que presenta mayor interés por su capacidad para el reequilibrio territorial y para el logro de las necesidades concretas del territorio que ordena (en el caso de Londres, la generación de empleo y la creación de vivienda) y por su intento de aplicación en la comunidad de Andalucía, es la figura de las *áreas de oportunidad*.

El fuerte crecimiento poblacional al que se enfrenta Londres en las últimas décadas, la tendencia a continuar haciéndolo a largo plazo (escenario 2036), las desigualdades de este crecimiento dentro del propio área de Londres, la carencia de vivienda y empleo, la necesidad de reequilibrar territorialmente desde el punto de vista económico y social son aspectos a los que se enfrenta el Plan de Londres. Este contexto, coexiste en un ámbito territorial con importantes espacios abandonados pero con importante vocación de centralidad que, mediante adecuados proyectos de regeneración urbana, puede reconvertirse en centros económicos con potencial para devenir en auténticos motores de crecimiento.

3.3.5.1. Introducción

El distrito de *Wandsworth*, donde se localiza el área de oportunidad tiene un crecimiento por encima de la media metropolitana, tanto en población como en empleo, pero que en la actualidad presenta en contraste con otros ámbitos, grandes deficiencias en empleo, vivienda y equipamientos.

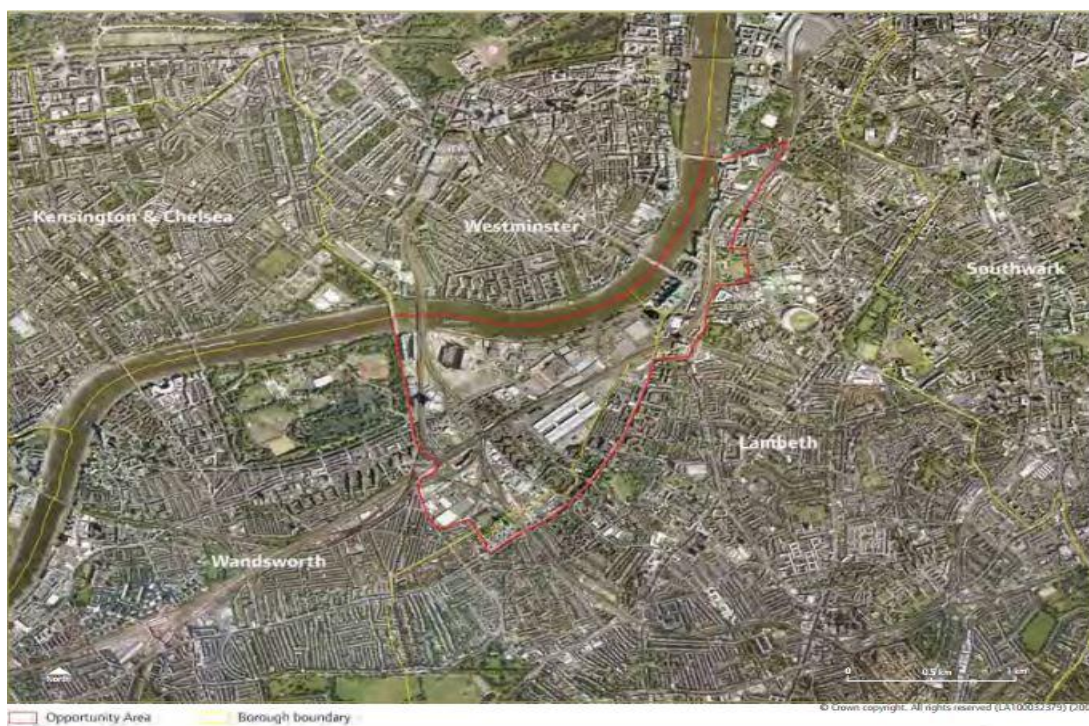
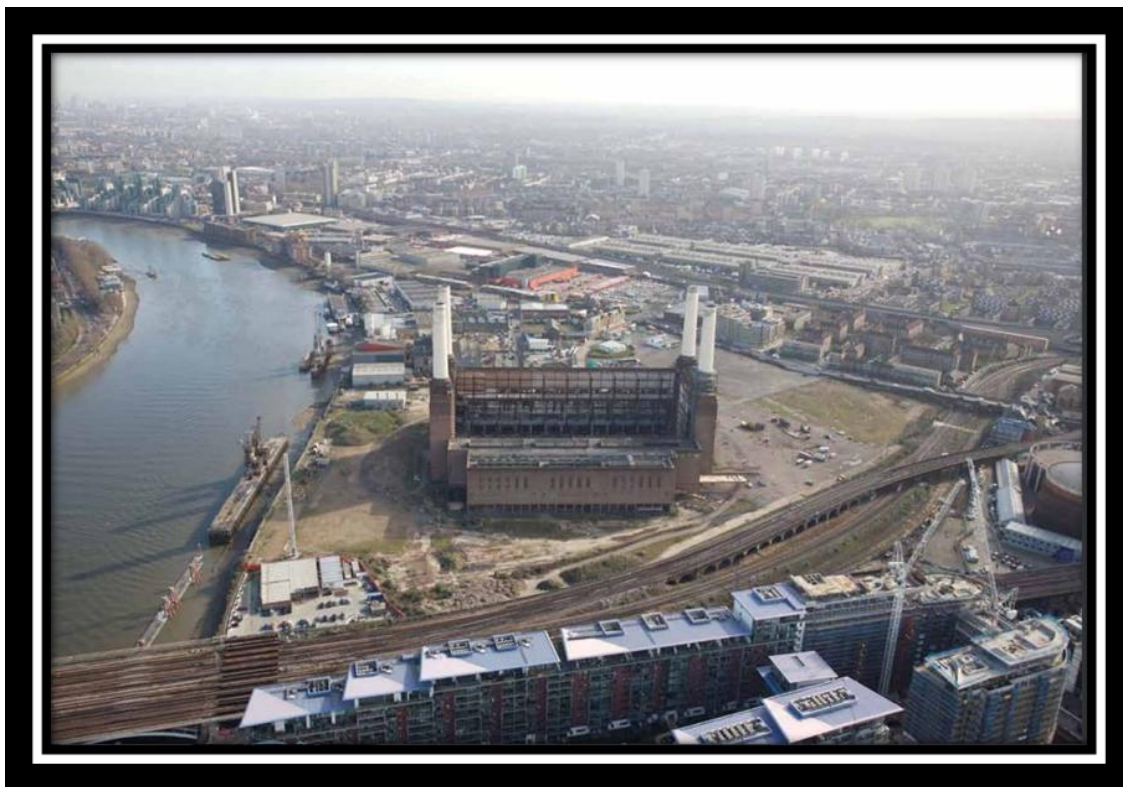


Figure 1.2 The Opportunity Area in context

Fuente: Vauxhall Nine Elms Battersea Opportunity Area Planning Framework.

El área ha evolucionado históricamente hasta tener la vocación de centralidad que presenta en la actualidad. En sus orígenes era una zona de marismas, prácticamente inhóspita para los asentamientos urbanos, aunque productiva, así en un primer momento abastecía a la ciudad de productos agrícolas y con posterioridad de otros productos como cera, jabón, azúcar o cerveza, e incluso energéticos (gas). Con la construcción a principios del siglo XIX de los puentes que la acercaban a la margen izquierda del Támesis (como Vauxhall, 1816), la defensa de las avenidas del río (Albert Embankment, 1860) el ferrocarril que comunicaba el Sur Oeste con el Noroeste del Gran Londres (1830), se convirtió en una zona emergente en la que su población pasó de 6000 habitantes en 1840 a 168.000 en 1910. Posteriormente, con la construcción en el año 1920 de la *Battersea Power Station* pasó a ser una zona industrial.

Con la llegada del declive de la actividad industrial a partir de los años 70 y la posterior catalogación con nivel de protección de la fábrica (*Battersea Power Station*), con la consecuente necesidad de conservación, dificulta y hace fracasar diversos proyectos urbanísticos que se presentan para el ámbito.



Fuente: Vauxhall Nine Elms Battersea Opportunity Area Planning Framework.

Este contexto define la población limítrofe a lo largo de las últimas décadas. Precisamente el proyecto para el área de oportunidad intenta evitar al gentrificación⁸⁶⁰ a la vez que apuesta por la coexistencia en el ámbito de los usos productivos, de ocio y residenciales y con la protección de *Battersea Power Station*.

3.3.5.2. Datos básicos del proyecto

La zona a regenerar con el proyecto cuenta con una superficie de 227 ha localizada en el centro de Londres en la ribera sur del Támesis (se extiende desde Lambeth Bridge en el norte, a Chelsea Bridge, en el sur, que abarca Albert Embankment, Vauxhall y gran parte del norte de Battersea). Con la actuación se pretende crear 16.000 nuevas viviendas y un total de entre 20.000 y 25.000 nuevos empleos. Además el contenido de la propuesta prevé:

- Una extensión de la línea del norte de Kennington a través de Nine Elms Battersea (en la actualidad en ejecución y cuya finalización está prevista en 2020)
- Un nuevo parque lineal que conecta a Vauxhall Battersea Power Station.
- Una estrategia de edificios de altura agrupados en el área emergente de Vauxhall.
- La creación de un combinado de refrigeración y de la red de energía de calor.

3.3.5.3. Marco jurídico-administrativo del área de oportunidad de Vauxhall, Nine Elms, Battersea (VNEB OAPF)

El proyecto está encuadrado y debe respetar el marco jurídico en el que se desarrolla determinado por el propio marco competencial y legislativo previsto en Inglaterra pero también en Londres. Entre estos condicionantes se encuentra el marco europeo (Estrategia y Agenda Territorial Europea), el marco de la política nacional, el Marco Nacional de Política de Planificación (*The National Planning Framework*) de 2012, la planificación metropolitana, el Plan de Londres así como el marco local, los Planes Locales. En este marco y respetando las diferentes normas, directrices y recomendaciones que le resultan de aplicación, se desarrolla el marco referencial del proyecto a través de su correspondiente “guía de planeamiento”, elaborado por la Alcaldía y con la categoría de norma.

⁸⁶⁰ El término gentrificación hace referencia a la expulsión de los residentes de bajo nivel de renta por movimientos especulativos orientados a captar nuevos residentes de altas rentas pero desarraigados del entorno.

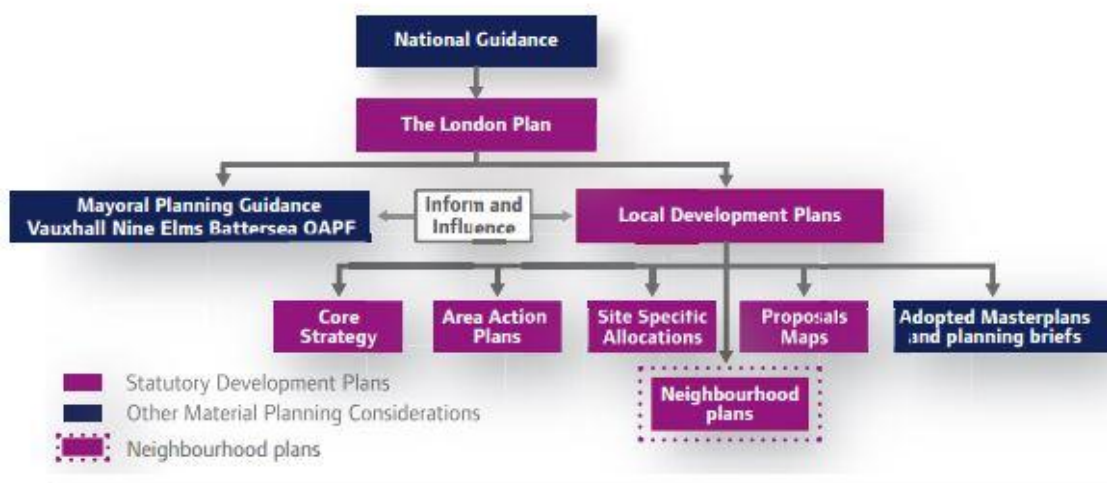


Figure 2.6 Material considerations

Fuente: Vauxhall Nine Elms Battersea Opportunity Area Planning Framework.

El proyecto del área de oportunidad de Vauxhall, Nine Elms, Battersea, VNEB OAPF, fue sometido a información pública en noviembre de 2009 y tras una revisión parcial⁸⁶¹, nuevamente tuvo una segunda fase de consulta en febrero de 2011⁸⁶².

La documentación del VNEB OAPF, aprobada de manera definitiva en marzo de 2012, está integrada por un documento principal⁸⁶³ y complementado con diversos

⁸⁶¹ La revisión del capítulo dedicado a Sección 106/CIL.

⁸⁶² El proyecto que recoge el marco de planificación para el desarrollo del área de oportunidad de Vauxhall Nine Elms Battersea (VNEB) fue elaborado por el GAL en asociación con The London Boroughs, LBs, (Barrios de Londres) de Lambeth y Wandsworth; the London Development Agency, LDA (Agencia del desarrollo de Londres), Transport for London (TfL) y English Heritage (Patrimonio Inglés). El GLA también trabajó con los propietarios claves en el área de oportunidad a través de consultas a los interesados en el proceso.

⁸⁶³ Los aspectos contemplados en el documento y que integran su contenido, son:

1. Introducción.
2. Políticas de contexto.
3. Marco de la planificación.
4. Estrategia del suelo.
5. Estrategia de vivienda e infraestructura social.
6. Estrategia de transporte.
7. Estrategia de ámbito público.
8. Estrategia de altura de edificios.
9. Estrategias ambientales.

informes complementarios (proyecto de sostenibilidad, estudio de transporte, carreteras y esfera pública, estudio de la energía).

Los nueve principios claves recogidos en el proyecto aprobado para el área de oportunidad de VNEB, y que inspira la actuación, además de ser normas de aplicación directa, son los que siguen:

- Reconocimiento de la escala del desarrollo oportunidad en el centro de Londres.
- La superación de las barreras históricas y estratégicas a la entrega de la regeneración en el OA.
- Configuración de un plan espacial coordinado para el área que se ocupa de la entrega de nuevas infraestructuras y la forma en que habrá financiado.
- Llevar a cabo el desarrollo óptimo potencial de la zona, con 16.000 nuevos hogares y 20.000 - 25.000 nuevos puestos de trabajo.
- Establecer polos de crecimiento en forma de nuevas fachadas en CAZ eléctrica de Battersea Estación y Vauxhall.
- Ofrecer un nuevo uso mixto residencial barrio y parque lineal en el corazón de Nine Elms.
- Dotación de transporte público a la zona, que incluye un twostation extensión de la línea del Norte de Kennington hasta eléctrica de Battersea Station con una estación intermedia en Nine Elms, y reforzarlo con el apoyo de una estación de tren, autobús, bicicleta, peatón y mejora en las carreteras.
- Ofrecer nuevos espacios abiertos, incluyendo un parque lineal, la mejora de paseo junto al río y un espacio público de alta calidad.

10. Sección 106 y CIL.

Anexos:

Apéndices técnicos

TA1 - Contexto socio -económico

TA2 - Construido y patrimonio contexto

TA3 - Vistas evaluación

TA4 - Transporte y movimiento de contexto

TA5 - Plan maestro de energía LDA

TA6 - Residuos y muelles estrategia

TA7 - Estrategia de Agua

TA-8 estudio de la capacidad de desarrollo

TA9 - Desarrollo de infraestructura

informe del estudio de financiación

- Crear un lugar sostenible con nueva infraestructura social, una calefacción urbana a la red, los servicios públicos y la infraestructura de medidas estratégicas de mitigación de inundaciones.

3.3.5.4. Aplicación de los principios de Gobernanza del territorio: La Junta de Estrategia del VNEB OAPF

Desde la publicación del proyecto en el año 2009, se configuró el “Strategy Board” (Consejo de Estrategia) con la finalidad de liderar el proyecto y su puesta en marcha. Presidido por los líderes de Lambeth y Wandsworth, respectivamente e integrado por autoridades públicas y grandes propietarios, junto al Consejo de Estrategia del VNEB OAPF se conforman un conjunto de grupos y subgrupos de trabajo sobre temas concretos (infraestructura, vivienda social, empleo, etc)..

El siguiente esquema representa la estructura para la Gobernanza del VNEB OAPF:

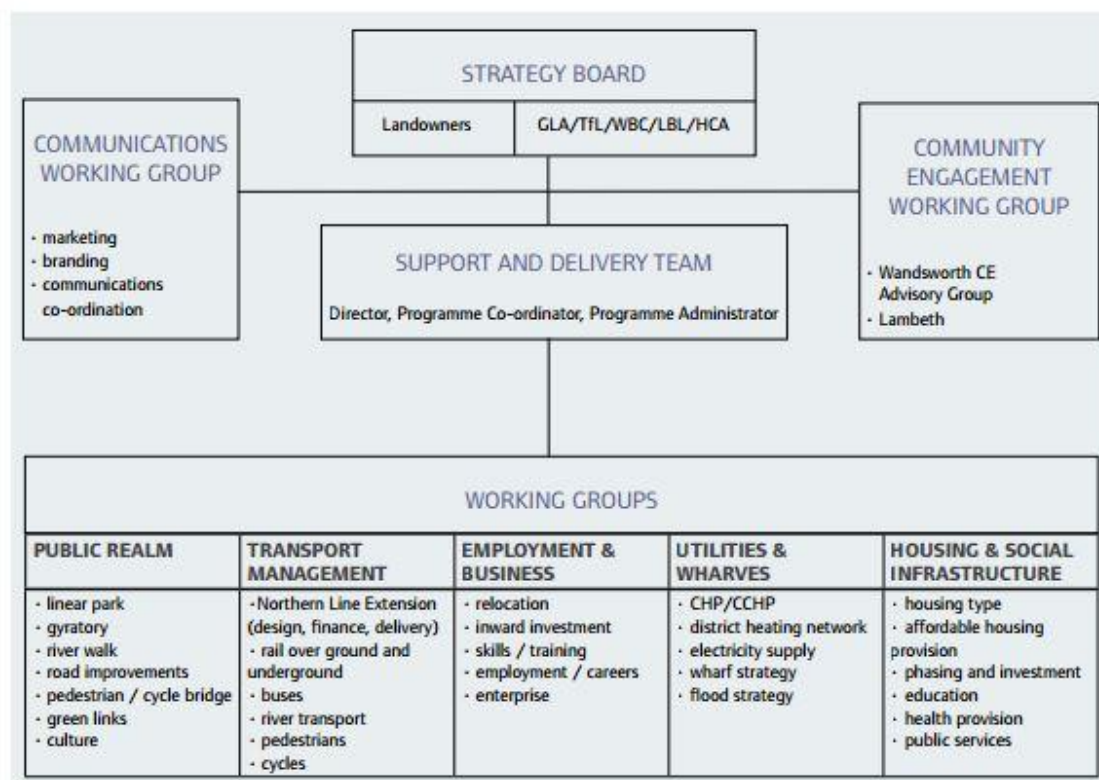
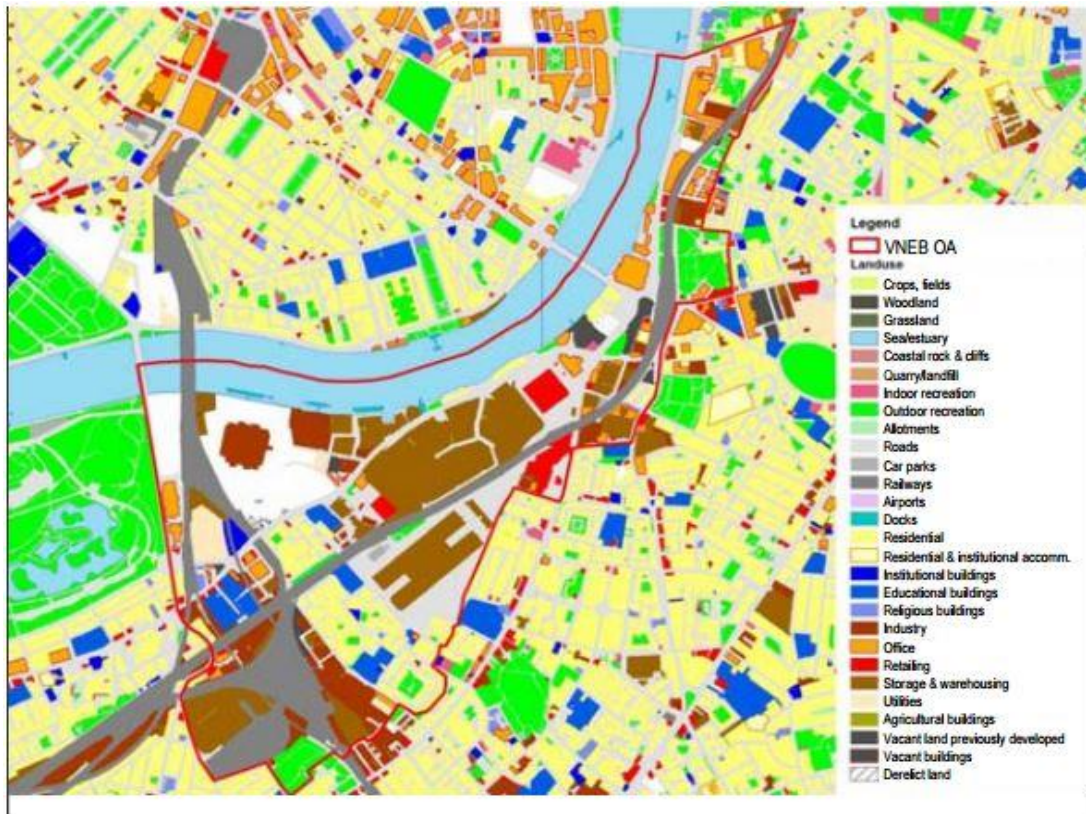


Figure 1.4 VNEB Governance and Delivery Structure

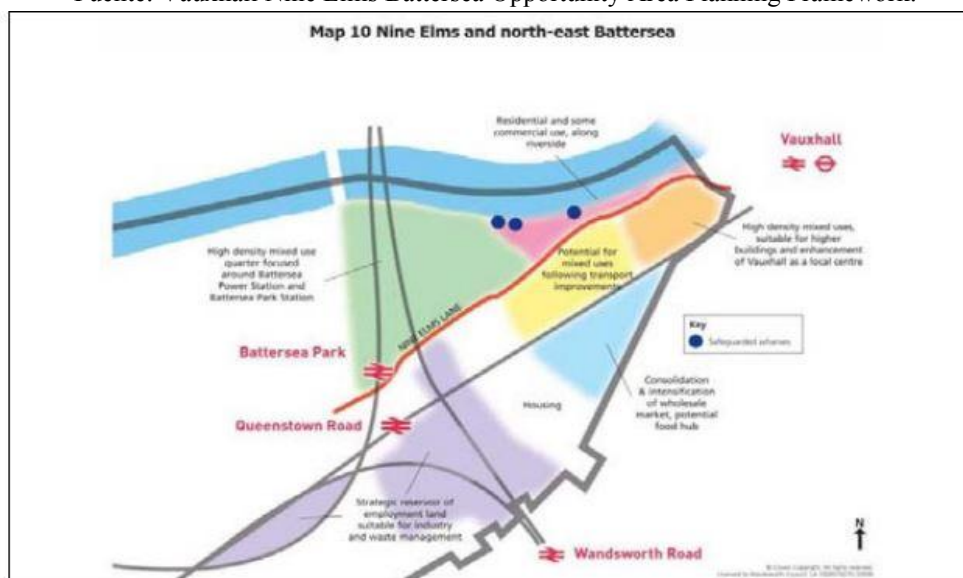
Fuente: Vauxhall Nine Elms Battersea Opportunity Area Planning Framework.

3.3.5.5. Desarrollo de la actuación y financiación del VNEB OAPF

El resumen de los usos previstos y de las principales infraestructuras en VNEB OAPF, se resumen en los siguientes esquemas:



Fuente: Vauxhall Nine Elms Battersea Opportunity Area Planning Framework.



Fuente: Vauxhall Nine Elms Battersea Opportunity Area Planning Framework.

En el año 2010, se llevó a cabo un estudio de financiación con el que se pretendía conocer el coste de las infraestructuras necesarias en las que apoyar el modelo de desarrollo previsto en el área de oportunidad de VNEB OAPF tomando como escenario un modelo de alta densidad con usos residenciales, comerciales y de oficina, a fin de conocer el nivel de contribución que tendrían que soportar los promotores sin poner en peligro su viabilidad.

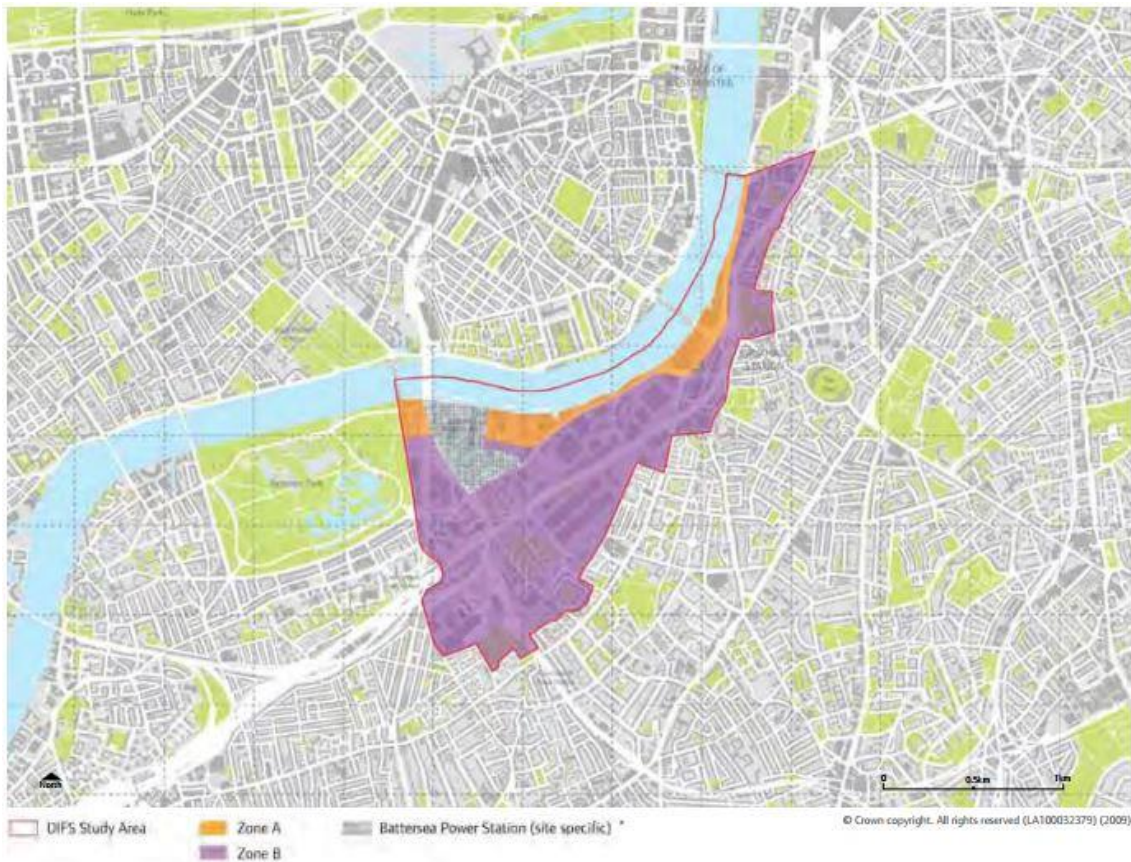
El estudio se basa en la evaluación del coste de las infraestructuras necesarias (transporte, centros sanitarios, centros educativos y espacios abiertos) así como obras infraestructuras que se hagan necesarias con el futuro crecimiento del número de viviendas y empleos en el ámbito. Se parte de estimaciones de costes de ejecución de las obras tomando de guías oficiales o presupuestos de proveedores para determinar el nivel de contribución por unidad residencial y por metro cuadrado de uso no residencial. A partir de los anteriores datos también se establece el sistema de compensaciones para sufragarlo.

Se establecen dos propuestas, en función del establecimiento de un 15% o un 40% de viviendas protegidas en el área de oportunidad. El siguiente cuadro recoge dichas previsiones:

Land Use	15% affordable housing				40% affordable housing			
	2010 -2015 Tariff charge (per unit)	2010 -2015 Tariff charge (per sq.m.)	2016 -2031 Tariff charge (per unit)	2016 -2031 Tariff charge (per sq.m.)	2010 -2015 Tariff charge (per unit)	2010 -2015 Tariff charge (per sq.m.)	2016 -2031 Tariff charge (per unit)	2016 -2031 Tariff charge (per sq.m.)
Residential zone A	£40,000	£425	£50,000	£530	£25,000	£265	£35,000	£370
Residential zone B	£20,000	£210	£30,000	£315	£15,000	£160	£25,000	£265
Office (B1)	-	£160	-	£160	-	£160	-	£160
Retail (A1-A5)	-	£150	-	£150	-	£150	-	£150
Hotel (C1) and student housing	-	£40	-	£40	-	£40	-	£40

Fuente: Vauxhall Nine Elms Battersea Opportunity Area Planning Framework.

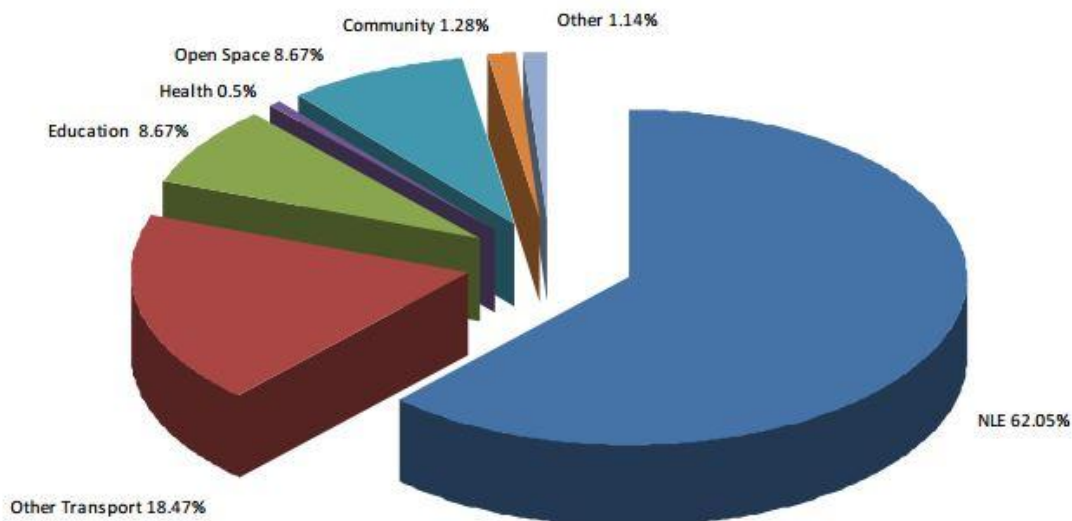
Para el cálculo de las compensaciones, principalmente s/106 y CIL previstos con carácter general como mecanismos de financiación por el Plan de Londres, para las infraestructuras necesarias en que sustentar el modelo previsto, fundamentalmente viviendas a precios asequibles (viviendas de promoción pública), equipamientos y transporte, en el ámbito se distinguen dos zonas tarifarias: Zona A y Zona B. El siguiente mapa delimita las mismas:



Fuente: Vauxhall Nine Elms Battersea Opportunity Area Planning Framework.

En la distribución del coste de las infraestructuras necesarias para la adecuada dotación del ámbito, la principal inversión, un 62,05%, viene representada por la ampliación de la línea de metro (*Northern Line Extension/NLE*). Esta actuación es una de las claves para el éxito del proyecto debido a la limitada accesibilidad actual del área que para su reconversión en área de centralidad urbana (y una de las áreas de oportunidad por las que más apuesta el Plan de Londres) precisa de un nuevo eje Norte/Sur que reduzca las distancias, facilite las comunicaciones y con ello convierta el ámbito en un proyecto atractivo (y viable) para los inversores. En el siguiente cuadro se representa la distribución de los costes de las infraestructuras necesarias en el área de oportunidad de VNEB OAPF.

Distribución de los costes de las infraestructuras previstas en VNEB OAPF



Fuente: Vauxhall Nine Elms Battersea Opportunity Area Planning Framework.

El estudio financiero del área de oportunidad de VNEB OAPF recoge un cuadro resumen en el que se desglosan los diferentes gastos y la financiación prevista, teniendo en cuenta los dos escenarios de que parte el estudio (15% o 40% de viviendas protegidas en el ámbito).

Cuadro resumen de gastos y financiación prevista en VNEB OAPF

	Category	Definition	15% affordable housing	40% affordable housing
A	Gross infrastructure costs identified in the DIFS	The total costs of all infrastructure sought at the OA. It is the gross cost because it creates benefits beyond the OA.	- £1,059m*	- £1,059m*
B	Mainstream funding	Including grant funding from public agencies and authorities, and other recognised forms of public-private financing such as rent-back deals.	+ £23m	+ £23m
C	Funding anticipated through utilities cos, ESCOs, MUSCOs,	Explained in section 16 of the DIF study	+ £65m	+ £65m
D	Gross infrastructure costs after funding	= A - B - C	- £970m	- £970m
E	Infrastructure costs attributable to VNEB development	The portion of the gross costs which are mitigating the impact of development in the OA (i.e. costs that can be sought through S106, S278 or tariff)	-£908m	-£908m
F	Developer contributions	Anticipated funding which is available through the tariff, as well as contributions from extant permissions and Battersea Power Station.	+ £659m	+ £581m
G	Infrastructure assumed to be provided through development masterplan	Value of infrastructure provision which is expected through development masterplans. It will be agreed on a site-by-site basis through S106/ S278.	+ £94m	+ £94m
H	Infrastructure provided by site-by-site S106/S278	Value of infrastructure provision that is expected.	+ £34m	+ £34m
I	Innovative funding: additional bank borrowing for affordable housing which releases funding for infrastructure	See chapter 7 of DIF study	+ £33m	+ £90m
J	Funding Gap		- £88m	- £109m

Fuente: Vauxhall Nine Elms Battersea Opportunity Area Planning Framework.

El proyecto recoge determinadas compensaciones que ya habían sido acordadas, en particular de las 16.000 unidades residenciales previstas en el área de oportunidad, 5.288 ya habían sido negociadas, junto a un importante volumen de actividad en la propia *Battersea Power Station*. También incluye la contribución por el suelo destinado a la ubicación de la embajada de los EEUU, cuestión esta que represento un importante impulso para el ámbito y que llevo a que con posterioridad otros países también se interesaran por ubicarse en esta zona, como Holanda y China.

Compensaciones acordadas con anterioridad al desarrollo del VNEB OAPF

Scheme	Contribution
US Embassy	£6,335,000
Lambeth (Various sites)	£5,300,000
Battersea Power Station	£213,249,711
Tideway	£35,013,050
Marco Polo House	£12,081,250
Embassy Gardens	up to £55,756,002
Nine Elms Parkside	up to £50,900,000
Total	up to £378,635,013

Fuente: Vauxhall Nine Elms Battersea Opportunity Area Planning Framework.

Distribución de las compensaciones acordadas en el VNEB OAPF



Fuente: Vauxhall Nine Elms Battersea Opportunity Area Planning Framework.

El **escenario final del ámbito** es el que muestra la siguiente imagen:



Fuente: <http://nineelmslondon.com/vision>

3.3.5.6. Sistema de compensaciones: referencias a las principales obligaciones de planeamiento para viviendas e infraestructuras en VNEB OAPF

Las principales obligaciones de planeamiento para vivienda e infraestructuras son las *Planning Obligations* (obligaciones de planificación), reguladas en la Sección 106 de la Ley de Ordenación del Territorio de 1990, y comúnmente conocidas o *S/106 Obligations* o acuerdos s.106⁸⁶⁴.

Los acuerdos s.106 junto con la *Community Infrastructure Levy, CIL*, (contribuciones para infraestructuras comunitarias, son las principales contribuciones a que deben hacer frente los promotores.

Los acuerdos s.106 son básicamente la contribución que los promotores de un desarrollo tienen que realizar para la aprobación de su proyecto y que se destina al lugar concreto en que tiene lugar el desarrollo para mitigar los efectos del mismo. El principal objetivo de las obligaciones que se establecen en la Sección 106 de la Ley de 1990 es garantizar que se cumplan los parámetros para la existencia de “viviendas asequibles”⁸⁶⁵ (viviendas de promoción pública), aunque no son su única finalidad, ya que también se pueden destinar crear puestos de trabajos o medidas específicas que mitiguen de manera específica las consecuencias que el nuevo desarrollo tiene en el ámbito.

La obligación de planificación puede estar sujeta a condiciones, se pueden especificar restricciones, definida o indefinidamente, además en caso de incumplimiento es oponible frente a la persona que asumió la obligación y cualquier propietario posterior, incluso puede ser impuesto por orden judicial.

Se formaliza en documento público, escritura, en la que se indica su carácter de obligación para fines urbanísticos, se identifica la tierra correspondiente, la persona que asume la obligación y la autoridad local que debe cumplir la obligación. La obligación una vez constituida se convierte en una carga de la tierra.

Desde el año 2008 y ante las dificultades y deficiencias de gestión del uso del acuerdo s.106, la Ley de planificación puso en marcha la contribución de infraestructura comunitaria, CIL, destinado a infraestructuras de mayor envergadura. En cualquier caso, un promotor no puede pagar las compensaciones para la misma infraestructura a través del acuerdo s.106 y de la CIL.

⁸⁶⁴ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/section/106>.

⁸⁶⁵ A grandes rasgos se distinguen dos categorías de “viviendas asequibles”: viviendas para la demanda “poco solvente”, que necesita algún tipo de ayuda y viviendas para la demanda “insolvente”, dirigida básicamente al alquiler y de titularidad pública.

Además de estas dos contribuciones que son las principales en el marco normativo, también se posibilita la aplicación de los mecanismos innovadores de financiación previstos, con carácter general, en el Plan de Londres.

3.3.5.7. Situación del VNEB OAPF a mediados de 2016: elogios y críticas al proyecto

“La ciudad más grande del mundo” o “la mayor transformación ocurrida en la historia de la ciudad”, son algunas de las afirmaciones con las que el anterior alcalde de Londres y principal impulsor del proyecto, Boris Johnson, definía el desarrollo del área de oportunidad de Vauxhall Nine Elms Battersea. Al margen de lo anterior, lo cierto es que el área de oportunidad de VNEB OAPF no ha pasado inadvertida colmando multitud de noticias de la prensa nacional e internacional, en las que se conjugan los elogios al proyecto, que en la actualidad se viene desarrollando en su tercera fase, con fuertes críticas.

Desde que los EEUU decidiera establecer allí su embajada, el área recibió un impulso de importancia que posteriormente se ha ido reforzando con otras instalaciones y proyectos emblemáticos, de manera reciente Apple ha anunciado el traslado de su nueva sede en el Reino Unido a la sede central de alta tecnología de la central eléctrica de Battersea⁸⁶⁶, en la que ocupará el 40% del espacio total de oficinas disponibles en todo el desarrollo, aunando a los 1.400 empleados de Apple de las oficinas existentes en la actualidad a los alrededores de Londres en el año 2021 en que se prevé la apertura del campus tecnológico⁸⁶⁷.

Tampoco han pasado desapercibidos los agentes participantes en el proyecto, desde los propios promotores hasta los arquitectos. Desde que en 2008, la compañía Real Estate Opportunities, propietaria del inmueble de la central eléctrica de Battersea y de los terrenos colindantes, encargará el proyecto al arquitecto uruguayo Rafael Viñoly,

⁸⁶⁶ Noticia de la que se hacía eco toda la prensa a finales de septiembre de 2016. Títulos como “*El gigante de la tecnología de Apple inicia la apertura de la nueva sede insignia en Nine Elms*”. Noticia publicada el 28/09/2016 en la página web

<http://nineelmslondon.com/news/tech-giant-apple-set-to-open-new-flagship-hq-in-nine-elms> o “*Apple está moviendo su sede del Reino Unido para la central eléctrica de Battersea icónica de Londres*” publicada el 29/09/2016 en el diario británico “The Verge” (<http://www.theverge.com/2016/9/29/13103702/apple-uk-hq-london-battersea-power-station>), se hacen eco de la implantación en el ámbito de firma. Consultadas 01/10/2016.

⁸⁶⁷ “*Un nuevo campus de Apple en la central eléctrica de Battersea*”. Noticia publicada el 28/09/2016 en www.batterseapowerstation.co.uk. Disponible

<https://www.batterseapowerstation.co.uk/#!/go/view/page/post/81b3fae5-eedd-4242-a7d2-7515c0790d43>. Consultada 01/10/2016.

que finalmente sería aprobado a principios del año 2011⁸⁶⁸, la propia BBC se hacía eco de la declaraciones del arquitecto en las que señalaba que *“la renovación de este tipo de estructuras industriales siempre es interesante porque implica un proyecto de intervención urbana. Esto es un terreno de más de 70 hectáreas que ha quedado vacante a diez minutos de la estación Victoria, en el centro de Londres”*. Posteriormente en el año 2013, la tercera fase del proyecto centrada en “High Street”, la calle peatonal que une el ámbito con la nueva línea de Northern, fue adjudicada conjuntamente a las compañías de los arquitectos Norman Foster (Foster and Partners) y Frank Gehry (Gehry Partners), el primero encargado de diseñar los edificios residenciales al oeste y Gehry los edificios situados al este. Conjuntamente el diseño alcanza un total de 1.200 apartamentos, un hotel de 200 habitaciones y 350.000 m² de espacio comercial y restauración⁸⁶⁹. Los promotores del proyecto, un consorcio de inversores de Malasia, BPSD, tampoco han pasado inadvertidos.

El proyecto se presenta bajo el lema *“un lugar donde vivir, trabajar, disfrutar, comprar, comer y permanecer”*⁸⁷⁰ y en él se conjugan como puntos más significativos:

- Power Station Battersea, restaurada para albergar a más de 2 millones de pies cuadrados de venta al por menor, ocio, oficinas y residencias. Prevista su apertura para el año 2020.
- El paseo fluvial, para conectar Battersea Park con el resto del centro de Londres.
- Grosvenor puente de arcos, que conecta el ámbito con la plaza Slone Squard a solo 12 minutos.
- Puente de Chelsea, conecta el barrio de Chelsea con Battersea.
- Battersea Park, espacio de senderos, jardines, instalaciones deportivas y lagos.
- Estación de Metro de Londres.
- Art’Otel, hotel con 167 habitaciones con vistas al Támesis.

Todo ello con un marcado carácter residencial, que en esencia es el que desde el principio orienta la oportunidad del espacio, y cuya ejecución está prevista en varias

⁸⁶⁸ “Londres recuperará su esplendor industrial en Battersea”. Noticia publicada el 12/03/2011 en la BBC. Disponible http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/03/110308_londres_estacion_battersea_vinoly_restauracion_p_ea.shtml. Consultado 01/09/2016.

⁸⁶⁹ “Frank Gehry diseña pisos en la estación eléctrica de Battersea”. Noticia publicada en la BBC EL 23/10/2013. Disponible <http://www.bbc.com/news/entertainment-arts-24636016>. Consultado 01/09/2016.

⁸⁷⁰ www.batterseapowerstation.co.uk

fases, encontrándose algunas viviendas ya venidas, otras en ejecución y fases que tendrán que esperar aún algunos años.



Fuente: Página web www.batterseapowerstation.co.uk

Este escenario se contrapone con las importantes críticas que en sentido opuesto ha venido (y continua) teniendo el proyecto. Cuestiones como los elevados precios de las viviendas, la escasez de “viviendas asequibles” e incluso la desproporción de precios de éstas o la huida de la población del barrio y la llegada de residentes extranjeros de alto poder adquisitivo, son las principales polémicas a las que se enfrenta el proyecto desde sus orígenes.

Por señalar un dato ilustrativo, las viviendas en el VNEB OAPF oscilan entre las 11.000.000 £ para apartamentos de 5 dormitorios a 500.000 £ para apartamentos de 1 dormitorio^{871 872}, cantidades desorbitadas para la inmensa mayoría de la población y que

⁸⁷¹ Datos obtenidos de la Inmobiliaria Knight Frank (<http://search.knightfrank.com/>). Consultado 03/09/2016.

⁸⁷² Recientemente, 25/08/2016, el Diario expansión publicada una noticia titulada “Residencias con túnel privado a Harrods” en la que se hacía eco de una reciente promoción de 34 apartamentos en Battersea Place con precios que oscilan entre los 200 millones de libras y, los más pequeños, 5 millones de libras y que ofrece a los futuros compradores spa, servicio médico, biblioteca y acceso a Harrods por un antiguo túnel que se usaba como almacén. Disponible <http://www.expansion.com/sociedad/2016/08/25/57bdeb01e2704e333f8b460d.html>. Consultado 01/09/2016.

ha generado un importante rechazo de la sociedad que señala que sólo están orientados a “*millonarios extranjeros*” que encuentran en la capital británica uno de los pocos lugares del mundo donde invertir su dinero en tiempos convulsos e incluso llegan a plantear que se prohíba comprar a extranjeros en este tipo de desarrollos ya que la consecuencia inmediata percute negativamente sobre la sociedad londinense en su conjunto, que solo en el año 2011 veían como los precios de la vivienda se incrementaban un 11%.

Pero a lo anterior se suma, el rechazo masivo que ha supuesto que, frente a la obligación general en Reino Unido de destinar un 25% de las nuevas construcciones a “viviendas asequibles”, las autoridades locales responsables han acordado con los responsables del desarrollo rebajarlo a un 15%, “justificado” en el elevado coste que se exige por su participación en la construcción de la línea de metro que dará servicio al nuevo ámbito⁸⁷³. Pero además también se añade el elevado precio con que se predice saldrán al mercado estas “viviendas asequibles”.

En esencia, el proyecto, con sus claroscuros, y aunque parece finalmente no obedecer a la finalidad que se proponía y justificaba su desarrollo: generar viviendas por la carencia de las mismas para la población, sí nos muestra la posibilidad de cómo un instrumento de planificación debidamente articulado puede desarrollarse y hacerse realidad en el territorio, que en suma es el motivo que justificaba el presente análisis.

⁸⁷³ Noticia publicada en Diario expansión (expansión.com) de fecha 21/04/2014 titulada “Las polémicas casas de Gehry en Londres”. Disponible http://www.expansion.com/2014/04/14/entorno/casas_y_estilo/1397484416.html. Consultado 03/09/2016.

3.4. Francia: experiencias relevantes a tener en cuenta para el logro del desarrollo de la gestión territorial

3.4.1. Aproximación a la Ordenación del Territorio en Francia

La Ordenación del Territorio en Francia comienza su desarrollo a partir de la Segunda Guerra Mundial en un modelo de planificación más económica que física en la que las diferentes políticas territoriales han tenido una importante orientación hacia el desarrollo económico y el equilibrio territorial. El primer exponente de relevancia se halla en el año 1949 con la creación de la Dirección General de Ordenación del Territorio en el Ministerio de Reconstrucción y Urbanismo, sólo un año después de su creación, en 1950, es presentado por parte del Ministro, Eugène Claudis Petit⁸⁷⁴, ante el Consejo de Ministros, un informe denominado “*Pour un plan national d'aménagement du territoire*” (Para un Plan Nacional de Ordenación del Territorio), considerado como fundador manifiesto de la política de Ordenación del Territorio llevada a cabo en las décadas siguientes. En este documento, la ordenación del territorio es definida por Claudis como “*la búsqueda de una mejor distribución de los hombres en función de la actividad económica y de los recursos naturales*”.

La puesta en marcha en 1955 de los denominados “*Programmes d'Action Régional*” (Programas de Acción Regional) y las “*Sociétés de Développement Régional*” (Sociedades de Desarrollo Regional) junto a la creación en 1956 del Comité de Descentralización, son hitos relevantes en el desarrollo de la política de Ordenación del Territorio en Francia⁸⁷⁵ a los que seguirán en las siguientes décadas diferentes impulsos en los que el Estado tiene el protagonismo⁸⁷⁶.

⁸⁷⁴ En aquel momento titular del Ministerio de Reconstrucción y Urbanismo.

⁸⁷⁵ A los anteriores, seguirán ya en la década de los sesenta tendrán lugar un conjunto de acontecimientos que conllevarán la implantación de las políticas territoriales, así a la creación el Comité Interministerial de Ordenación del Territorio (*Comité Interministeriel d'Aménagement du Territoire, CIAT*) en 1960, seguirá, tres años más tarde, en 1963, la Delegación para la Ordenación Territorial y la Acción Regional (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, DATAR*). La propia nomenclatura empleada ya anticipa la doble finalidad que justificaba su creación, la planificación territorial y la planificación económica. Ese mismo año, se crearon el Fondo de Intervención para la Ordenación del Territorio (*Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire, FIAT*) y la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio (*Commission Nationale d'Aménagement du Territoire, CNAT*).

⁸⁷⁶ La década de los sesenta fue sin duda alguna los años en que mayor relevancia tuvo la política de Ordenación del Territorio en Francia y así a la creación de los diferentes organismos indicados, siguió a partir del año 1963 una gran apuesta del Estado consistente en la elección de ocho Grandes Ciudades de Equilibrio⁸⁷⁶ (*Métropoles d'équilibre*) que, por su posición privilegiada, serán impulsadas y transformadas para lograr el desarrollo, mediante la concentración de industrias, servicios, infraestructuras y equipamientos, todo ello con el fin de alcanzar un doble objetivo: la descongestión de la

En la década de los ochenta, con la Ley de Descentralización de 1982, los esfuerzos se orientan a redirigir el protagonismo hacia las regiones, que serán a partir de entonces las protagonistas de las políticas públicas de Ordenación del Territorio y que, entre otras muchas cuestiones, obliga a modificar los hasta entonces vigentes instrumentos de la política nacional de Ordenación del Territorio para adecuarlos al nuevo escenario. Por contra, una década después, en los noventa, se da un nuevo impulso a la Ordenación del Territorio en Francia en el que vuelve a tener un importante protagonismo el Estado. Dos momentos fundamentales marcan este cambio de tendencia, la elaboración por parte del DATAR (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*) del documento denominado “*Diseñar la Francia del año 2015*” que establece las pautas para una nueva estrategia de Ordenación del Territorio a nivel del Estado y la aprobación de la Ley de Orientación para la Ordenación y el Desarrollo del Territorio, Ley núm. 95-115 de 4 de febrero de 1995⁸⁷⁷.

aglomeración urbana de París, que concentraba la mayor parte de la actividad económica del país, y favorecer el desarrollo económico regional.

En las décadas siguientes, y salvo alguna mención concreta, poca relevancia tienen las políticas desplegadas en relación con la ordenación territorial motivada en gran medida por la crisis económica de los setenta que redirigieron los esfuerzos a atenuar las consecuencias de aquella.

⁸⁷⁷ HILDENBRAND SCHEID, A. (1996), “Política de ordenación del territorio...”, op. cit, pág. 168. Sintetiza con gran acierto los elementos más destacados de la política de Ordenación del Territorio en Francia a partir de la nueva configuración del Estado y su reimpulso en la década de los noventa. Para este autor los cinco son los caracteres fundamentales:

- La estrecha relación de la ordenación del territorio con la planificación económica y social (Plan Nacional y Planes Regionales de Desarrollo Económico y Social) y la política económica regional, siendo la ordenación del territorio francesa primordialmente una política de desarrollo regional cuyos contenidos se centran en el desarrollo económico y en la planificación de infraestructuras y equipamientos.
- A pesar de la descentralización y a diferencia de otros países, una posición fuerte del Estado en la planificación económica, la ordenación del territorio y el urbanismo. Además de contar con notables competencias propias en dichas materias, el Estado posee amplios poderes de intervención y control, ejercidos a través de los Prefectos Regionales y Departamentales, en lo que respecta a las actividades que desarrollan en estas materias las Regiones y/o Entes locales en virtud y función de sus respectivas competencias.
- El empleo del sistema de contratos (sobre todos los Contratos de Plan entre el Estado y las Regiones) como instrumento fundamental de concertación y coordinación entre el Estado y las demás Administraciones públicas, un instrumento que se caracteriza por su flexibilidad, la frecuencia de soluciones ad-hoc, su enfoque selectivo (concentración en determinados temas y/o áreas prioritarias) y, comparado con la planificación territorial alemana, por un menor grado de formalización jurídica y un mayor grado de politización.

A grandes rasgos, los instrumentos empleados por Francia para la planificación de su territorio son, atendiendo a los diferentes niveles administrativos, *Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire* (Esquema Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio) y las *Directive territoriale d'aménagement* (Directrices de Ordenación del Territorio)⁸⁷⁸ a nivel nacional; *Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire* (Esquema Regional de Ordenación y Desarrollo del Territorio), en la escala regional; *Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire* (Esquema Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio); *Schéma de Cohérence Territoriale, SCOT* (Esquema de Coherencia Territorial), para ámbitos supramunicipales. A nivel urbanístico, desde la Ley "Solidaridad y renovación urbana" del año 2000 (*Solidarité et Renouvellement Urbain, SRU*), los Planes Locales de Urbanismo (PLU), sustituyen a los antiguos Planes de Ocupación del Uso del Suelo.

-
- Una gran atención en los documentos de la ordenación del territorio a los cambios y tendencias de desarrollo económico, tecnológico y social a nivel europeo e internacional que tienen relevancia para el desarrollo de las estructuras del territorio propio.
 - El menor protagonismo, comparado con la situación en Alemania, Suiza, Holanda o el Reino Unido, de los temas ambientales en los contenidos de los planes.

⁸⁷⁸ Las Directrices de Ordenación del Territorio (DTA) fueron establecidas por la Ley de orientación para la planificación y desarrollo del territorio (LOADT) de 4 de febrero de 1995 y complementadas por la Ley de orientación para la planificación y el desarrollo sostenible del territorio (LOADDT), de 25 de junio de 1999 y por la solidaridad y el derecho de renovación urbana (SRU), de 13 de diciembre de 2000. Se enumeran en el código de Urbanismo, en particular, su artículo L111-1-1 y también contenía en el artículo L121.1. El artículo L 121-10 (resolución de 3 de junio de 2004) indica que ahora están sujetos a evaluación ambiental como la mayoría de los documentos de planificación.

El DTA se desarrolla por iniciativa y bajo la responsabilidad del Estado, como parte de sus responsabilidades de gestión del territorio nacional, aunque también es posible que se realice a petición de un consejo regional, para establecer en ciertas áreas "las directrices del Estado en la planificación del uso del suelo y el equilibrio entre las perspectivas de desarrollo, la protección y la mejora de los territorios" y sus "principales objetivos de la localización de los principales infraestructura de transporte, equipos de gran tamaño y la preservación de los espacios naturales, sitios y paisajes. También pueden aclarar las normas de aplicación de las disposiciones especiales para las zonas de montaña y costera adaptadas a las características geográficas de la zona. Deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones de L121.1 del Código de Urbanismo en relación con el equilibrio entre el desarrollo urbano controlado, el desarrollo rural, la conservación de las áreas agrícolas y forestales, protección de espacios naturales, la diversidad de las funciones urbanas asegurando la satisfacción de las necesidades y la diversidad social, el respeto por el medio ambiente, control de tráfico y desplazamientos, con el uso económico del espacio.

De manera más reciente, especial relevancia en el escenario territorial tiene la Ley de 12 de julio de 2010, de Compromiso Nacional para el Medio Ambiente, al reformular algunos de los instrumentos e incorporar de manera definitiva la perspectiva medioambiental y de desarrollo sostenible.

3.4.2. La reforma territorial en Francia

En los últimos años, Francia ha llevado a cabo un paulatino procedimiento de descentralización para transferir responsabilidades administrativas del Estado a los niveles administrativos inferiores, conocida como “la reforma de la organización territorial” o “reforma territorial”.

La reforma territorial en Francia se fundamenta, según el propio gobierno en tres pilares: el propio artículo 1 de la Constitución francesa que predica la organización descentralizada de la República (organizada hasta entonces en 101 departamentos, 36.700 comunas, 22 regiones y 2.600 intermunicipalidad); la existencia de cuatro niveles administrativos que comparten funciones, fundamentalmente el estado y la región, con diferentes capas de gobiernos, competencias compartidas y subvenciones cruzadas que se resume como “milhojas territorial” y que resulta una organización ilegible para los ciudadanos y que merma la eficacia de los territorios de acción pública; el descenso del gasto público y una mejor consideración de las necesidades de los ciudadanos. Este tercer pilar es en la práctica la que lleva a Francia una reforma de tal entidad en plena crisis financiera y a replantear la necesidad e idoneidad de los cuatro niveles administrativos y la duplicidad de funciones con los consecuentes gastos para las arcas públicas.

Como se indicaba, ha sido un proceso paulatino para el que se vienen llevado a cabo (y lo continúan haciendo), paulatinamente pero de manera muy próxima en el tiempo, tres políticas públicas que han reformulado por completo el marco territorial francés: las metrópolis, las nuevas regiones y la nueva organización territorial de la República.

3.4.2.1. Metrópolis

La primera parte de la reforma territorial se inició en enero de 2014 con la Ley de 27 de enero de 2014, para la modernización de la acción pública territorial y la afirmación de la metrópolis (*Loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles*).

La base de la apuesta por la metropolización en Francia se sustenta en la realidad a la que se enfrenta el país: en el contexto internacional, la aceleración de la globalización y la ampliación de la Unión Europea junto, a su propio escenario nacional, un fuerte crecimiento de población (10 millones de personas en los últimos 30

años), la paulatina desaparición de las fronteras entre el campo y la ciudad o la concentración de las tres cuartas partes de la población en el 20% del territorio.

El contexto en el que se produce, parte de una realidad en la que las áreas metropolitanas francesas representan cerca de 25 millones de personas y más de la mitad del producto interno bruto. Son, además, ciudades dinámicas, abiertas al mundo, la tierra natal de diversas poblaciones, asientos o grandes centros académicos de investigación, instalaciones estructurales y centros culturales, en suma tierras de la innovación y el cambio.

En este marco, con la vocación de fortalecer los territorios y reafirmar el papel de las grandes ciudades como motores del crecimiento, el estado metropolitano fue creado por la Ley de 16 de diciembre de 2010 y reforzado de manera definitiva por la Ley de 27 de enero de 2014, que será la que fortalece su papel, y estatus legal al iniciar la clarificación del ejercicio de las competencias a nivel local y contener las principales disposiciones relativas a la afirmación de las ciudades ordinarias y ciudades con estatuto especial (París, Lyon y Aix-Marsella-Provenza).

Tras la creación de la metrópolis del Gran Nancy a mediados de 2016,⁸⁷⁹ Francia cuenta en su territorio con 15 metrópolis, tras la creación de las de Niza (2012), Lyon,⁸⁸⁰ Burdeos, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Estrasburgo y Toulouse (1 de enero de 2015) y las ciudades de Gran París y Aix-Marsella Provenza (1 de enero de 2016).

En Francia, la metrópolis se conceptúa como, y así lo establece el artículo L5217-1 del Código General de las entidades locales, una colaboración pública entre municipios (EPCI), que incluye las ciudades "*en una sola pieza y sin enclave*" que se asocian dentro "*de una espacio de la solidaridad a desarrollar y conseguir un desarrollo conjunto y el desarrollo económico, ecológico, educativo, cultural y social de su territorio con el fin de mejorar la competitividad y la cohesión.*"

El carácter voluntario de la constitución de las metrópolis es uno de sus principales rasgos, lo que se posibilita para conjuntos de más de 400.000 habitantes en un área urbana de más de 650.000 habitantes. Dentro de este umbral, cada comunidad urbana puede solicitar su conversión en metrópoli, reemplazando a la intermunicipalidad preexistentes.

La fuerte apuesta realizada por Francia sobre las metrópolis tiene su principal exponente en el abanico de funciones que se le atribuyen y que se centran en el

⁸⁷⁹ El decreto de creación de la metrópolis del Gran Nancy fue publicado en el Diario Oficial de 22 de abril de 2016 y entró en vigor el 1 de julio de 2016.

⁸⁸⁰ Como autoridad local con su estatuto especial.

desarrollo económico, social y cultural; planificación del espacio metropolitano, política local de vivienda; política urbana; gestión de servicios de interés colectivo; protección y mejora de las condiciones ambientales y de gestión de la política de residuos domésticos. Precisamente en el marco de la planificación territorial se le atribuye la realización del Esquema de Coherencia Territorial. Pero además se prevé la posibilidad de que tanto el Estado, como las regiones y los departamentos deleguen algunas de sus funciones a las nuevas ciudades creadas.

3.4.2.1.1. La metrópoli del Gran París (Le Grand Paris)

La metrópoli del Gran París, creada el 1 de enero de 2016, incluye 132 municipios, la ciudad de París y todos los municipios de los departamentos de Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis y Val-de-Marne⁸⁸¹ y una población de 6,9 millones de personas. Es un organismo de colaboración entre municipios (EPCI) con capacidad financiera y un estatuto espacial en virtud del régimen de metrópolis.

En el Decreto de 11 de diciembre el año 2015 de la metrópolis del Gran París, que regula su creación, organización y funcionamiento, se establece el ámbito de la institución pública territorial con sede en Vitry-sur-Seine.

La ciudad tiene como objetivo impulsar acciones de interés metropolitanas para el desarrollo sostenible y la mejora de la competitividad y el atractivo de su territorio. También implementa un plan metropolitano de vivienda y alojamiento para mejorar y volver a equilibrar la oferta de vivienda.

⁸⁸¹ Algunos otros municipios de la región de Ile-de-France puede unirse después de que se constituya el consejo municipal, en particular los pueblos de Argenteuil y los seis municipios de la zona metropolitana de Essonne Puertas (Paray-Vieille -Posted, Juvisy-sur-Orge, Athis-Mons Morangis, Paray-Vieille-Poste, Viry-Chatillon, Savigny-sur-Orge).

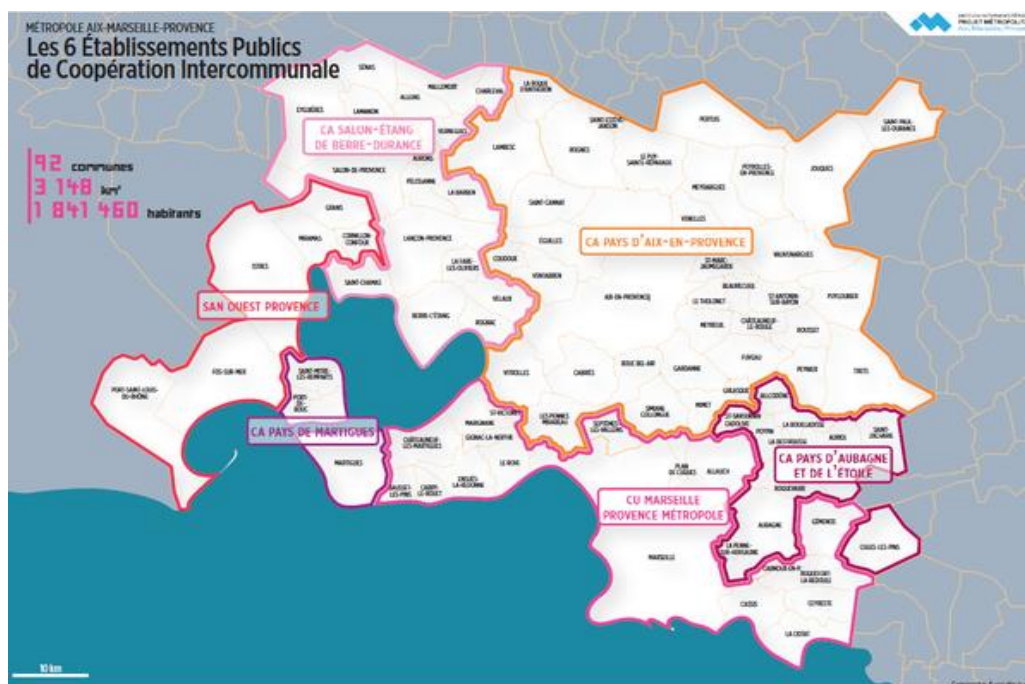


Fuente: La reforma territorial. Gobierno de Francia (<http://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles>)

3.4.2.1.2. La metrópoli de Aix-Marsella-Provenza

La ciudad de Aix-Marsella-Provenza también se creó el 1 de enero de 2016. Sustituye a la comunidad urbana de Marsella Provenza, y a las comunidades de aglomeración de Pays d'Aix (Provenza), Salon Etang de Berre Durance, Pays d'Aubagne et de l'Etoile y Pays de Martigues y el sindicato de aglomeración de Ouest Provenza.

La nueva metrópolis agrupa a 92 municipios y una población de 1.800.000 personas en su ámbito. El Decreto de 29 de agosto de 2015 regula la metrópolis de Aix-Marsella-Provenza, cuyo objetivo fundamental es acelerar el desarrollo económico sustentando en dos pilares prioritarios: la coordinación del transporte y la puesta en marcha de una política de viviendas coherentes.



Fuente: Twitter oficial del Gobierno francés (tuit de 29/05/2015).

3.4.2.2. El nuevo mapa de regiones

La segunda política para el logro de la reforma territorial es reducir el número de regiones, pasando de 22 a 13 (incluida Córcega).

La reforma territorial iniciada por el gobierno a través de la Ley N° 2015-29 de 16 de enero del año 2015 en relación con la delimitación de las regiones, las elecciones regionales y departamentales y la Ley N° 2015-991 del 7 de agosto 2015 sobre la nueva organización territorial de la República, ha llevado a Francia a refundir y fusionar las regiones con la finalidad de reducirlas. En la actualidad y tras la reforma, Francia ha pasado de 22 a 13 regiones (además de las dos regiones y tres comunidades únicas de ultramar). Pero además, el objeto de la reforma era fortalecerlas para hacerlas más eficientes y capaces de competir con otras regiones europeas. A las regiones se les atribuye competencia exclusiva en varias materias, entre ellas en el ámbito de la Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente, les compete establecer las directrices sobre el equilibrio y la igualdad de los territorios, el establecimiento de diversas infraestructuras de interés regional, la apertura de las zonas rurales, la vivienda, la gestión económica del espacio e intermodal y el desarrollo del transporte.



Fuente: La reforma territorial. Gobierno de Francia (<http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>)

El Diario Oficial de 29 de septiembre de 2016⁸⁸² ha fijado mediante Decreto la denominación de las 13 nuevas regiones de Francia y su capitalidad, distinguiendo entre:

- Las regiones que se han fusionado:

⁸⁸² Journal officiel "Lois et Décrets" - JORF n°0227 du 29 septembre 2016. Disponible https://www.legifrance.gouv.fr/affichJO.do;jsessionid=503DB3B0987766AEAD6597CE51F83B9E.tpdil_a17v_3?idJO=JORFCONT000033160600. Consultado 02/10/2016.

- **Le Grand Est** combina las antiguas regiones de Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine, con Estrasburgo como la región de la capital.
 - **La Nouvelle-Aquitaine** reúne a las antiguas regiones de Aquitaine, Limousin y Poitou-Charentes, con la capital de Burdeos.
 - **L'Occitanie** incluye la antigua Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées, Toulouse es la capital.
 - **Les Hauts-de-France** reúne a las antiguas regiones de Nord-Pas-de-Calais y Picardie, con el Lille como capital.
 - **La Normandie** incluye Alta y Baja-Normandía, con la capital de Rouen.
- Las regiones que definitivamente adoptan su denominación provisional:
- **L'Auvergne-Rhône-Alpes**, con su centro administrativo en Lyon
 - **La Bourgogne-Franche-Comté**, con capital en Dijon.
- Las regiones de **Bretagne, Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'azur** y **Pays-de-la-Loire** conservan su ámbito, su nombre y la capitalidad (prefectura). **Córcega** mantiene su estatuto especial. La región de **Centre-Val de Loire** (antes, Centre) únicamente se le modifica su denominación.

Nuevo mapa de las regiones en Francia



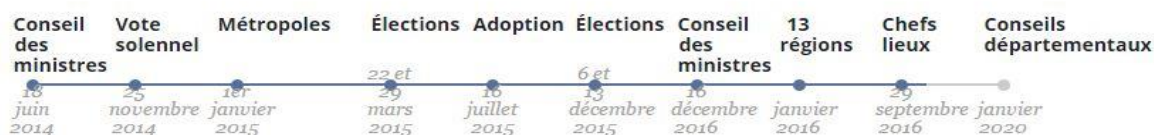
Fuente: Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales.

En este contexto, se apuesta por la inclusión de un plan de desarrollo regional, desarrollo sostenible y la igualdad de los territorios (SRADDET) en relación con el control y la explotación de la energía, la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático y la contaminación del aire.

3.4.2.3. La nueva organización territorial de Francia (NOTRe)

La tercera política para la reforma territorial de Francia, con la que conforme al calendario político se finaliza este ambicioso proyecto, se encuentra por el momento en tramitación. Se trata de la nueva Ley sobre la nueva organización territorial de la República, NOTRe, cuyo Informe de la Comisión Conjunta del proyecto fue aprobado con fecha 16 de julio de 2016 por la Asamblea Nacional.

Calendario de la reforma territorial en Francia



Fuente: La reforma territorial. Gobierno de Francia (<http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>)

3.4.3. Esquemas de Coherencia Territorial “Schémas de Cohérence Territoriale, SCOT”

Los Esquemas de Coherencia Territorial (SCOT) son una de las herramientas reglamentarias de planificación territorial esenciales de las que dispone Francia para incitar a los representantes locales a definir un proyecto, una visión conjunta de su territorio, y a organizar de este modo, de una manera voluntaria, el crecimiento urbano y la ordenación sostenible. El interés de esta figura reside por un lado en su carácter voluntario, adoptado en el seno de una organización de cooperación intermunicipal y por otro, en que son los propios municipios los que los adoptan como marco previo a sus planes locales para los que va a resultar vinculante. En suma, representa un mecanismo para fomentar la adecuación entre la planificación territorial y el planeamiento urbanístico, en un marco de jerarquía normativa, pero adoptado voluntariamente y de manera conjunta por los municipios.

3.4.3.1. Marco, finalidad y contenido del SCOT

Los SCOT, implantados en Francia con la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana, de 13 de diciembre de 2000⁸⁸³, tienen por objeto establecer un marco común para las políticas sectoriales, centrado en temas de organización del espacio y la planificación urbana, la vivienda, la movilidad, el desarrollo empresarial o el medio ambiente y tienen como finalidad asegurar la coherencia de los diferentes instrumentos intersectoriales: planes locales de planificación (PLUI), programas de vivienda local (PHL), planes de transporte urbano (PDU), y cartas comunes establecidas a nivel municipal (PLU).

Desde su implantación, los SCOT son los documentos de planificación estratégica del Urbanismo y de la Ordenación del Territorio para grandes áreas geográficas o zonas urbanas. Es una apuesta interesante toda vez que, por un lado plantea la perspectiva integrada de la Ordenación del Territorio, más allá de los límites administrativos municipales, intermunicipales o departamentales y por otro, responden a la lógica de enfoque integrado de la Ordenación del Territorio, con otras políticas sectoriales con incidencia en aquella: urbanismo, vivienda, transportes, comunicaciones digitales, equipamiento comercial, desarrollo económico, turístico y cultural, protección de los espacios y de los paisajes, medioambiente.

En el marco del desarrollo sostenible por el que aboga la ley, el SCOT debe integrar (y respetar) los principios integrantes de aquel, tales como el principio de equilibrio entre el desarrollo y la renovación urbana, el desarrollo del espacio rural y la preservación de las especies naturales y de los paisajes, el principio de diversidad de las funciones urbanas y de la diversidad social y el principio de respeto del medioambiente en todos sus componentes.

El contenido del SCOT se conforma por tres documentos:

- Un informe de presentación, que contiene un diagnóstico y la evaluación ambiental.
- Proyecto de desarrollo propuesto y desarrollo sostenible (*projet d'aménagement et de développement durables*, PADD), documento político en el que se fijan los objetivos principales de la Ordenación del Territorio para un periodo de 15 a 20 años.
- Documento de orientación y metas (*le document d'orientation et d'objectifs*, DOO), es el documento técnico, que vincula a los documentos locales, tales como los Programas locales del hábitat, Planes de desplazamientos urbanos, Planes locales de urbanismo o Mapas municipales.

3.4.3.2. Reforzamiento del SCOT en los últimos años

⁸⁸³ Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

La figura del SOCT ha visto reforzado su papel en los últimos años. Tras una década de vigencia, en el año 2010, con la aprobación de la Ley de Compromiso Nacional para el Medio Ambiente (ENE) en julio de 2010⁸⁸⁴ (conocida en Francia como Ley Grenelle II), el SCOT además se centra en:

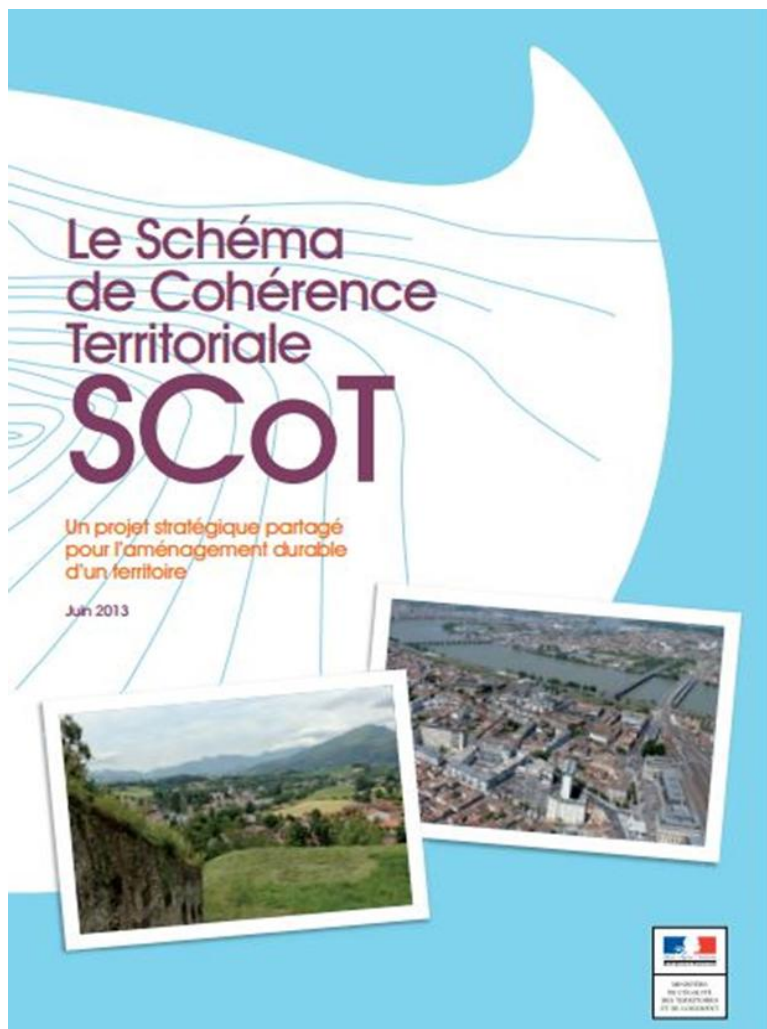
- La prioridad de la gestión eficiente del espacio: El Informe del SOCT presentará un análisis del consumo de productos naturales, agrícolas y forestales durante los diez años anteriores a la aprobación del régimen así como la justificación de los objetivos que limitan este consumo ,
- La ampliación del alcance de los SCOT a nuevas áreas: el desarrollo de las comunicaciones electrónicas (desarrollo digital), conservación y entrega de continuidad ecológica (verde y marcos azules), la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la fluidez la energía.
- Dar prioridad a la intensificación, con la posibilidad de fijar normas mínimas de densidad de obligado cumplimiento para los Planes de Desarrollo Local, PLU.
- La capacidad de priorizar el cumplimiento de rendimiento energético y medioambiental reforzada para la apertura de nuevas áreas de urbanización en áreas ya definidas.
- El examen de los patrones regionales de coherencia ecológica (SRCE) y los planes clima-energía territoriales (CFEP).

3.4.3.3. Eficacia práctica e implantación de los SCOT en Francia

Desde el año 2010, el Estado viene convocando proyectos anuales para incitar fundamentalmente a los municipios rurales, cuyos recursos son más limitados, a elaborar un SCOT. También a nivel estatal se promulgó en junio de 2013 una guía práctica de apoyo metodológico para la elaboración de estos instrumentos cuya elaboración pese a su inicial carácter voluntario, cada vez se hace más necesaria para los municipios ya que en el intento de dotar a todo el territorio de SCOT, se van imponiendo algunas restricciones, por ejemplo, a partir del 1 de enero de 2017 quedan limitadas las posibilidades de ampliación urbana de aquellos municipios que no se encuentren bajo la cobertura de un SOCT.

⁸⁸⁴ Loi Engagement National pour l'Environnement (ENE) de 12 de juillet 2010.

Guía práctica para la elaboración de SCOT publicada por el Ministerio de Ministerio de Vivienda y Hábitat Rural (República de Francia)



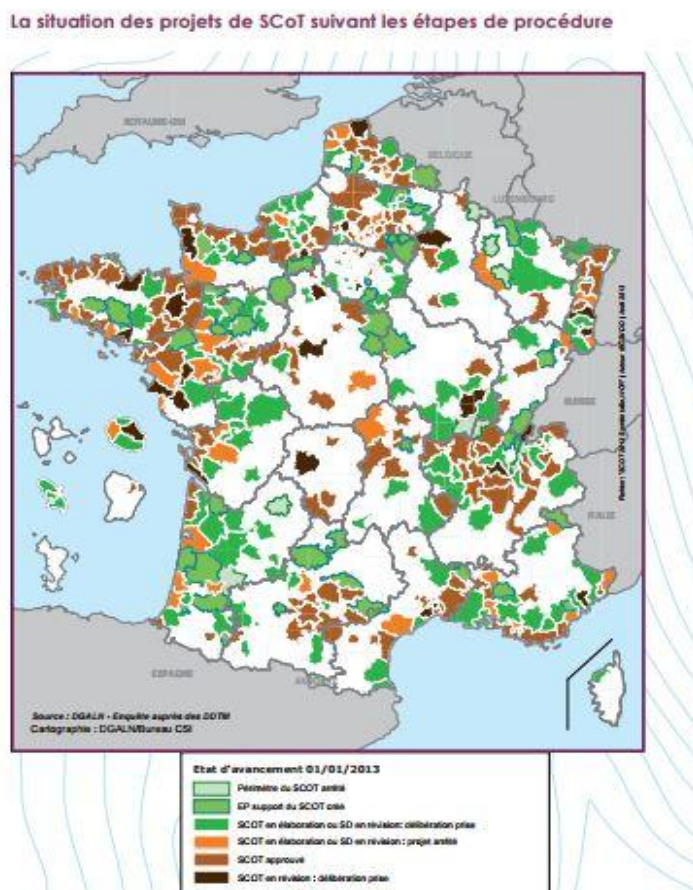
Fuente: Guía práctica para la elaboración de SCOT. Ministerio de Vivienda y Hábitat Rural (República de Francia).

Los datos reflejan la implicación de las autoridades locales francesas por este instrumento cuya implantación en el territorio es casi generalizada y con una clara tendencia a incrementarse como reflejan las cifras. Si a fecha 1 de enero de 2013, eran 21.208 los municipios (un 58% de los municipios franceses) y una población de 46,3 millones de habitantes (71% de la población), los que estaban bajo la cobertura de un SOCT (aprobado, en elaboración o proyecto), en el año 2015, los SCOT han aumentado un 21% en términos superficiales desde entonces.

Según los últimos datos publicados por el Ministerio de Vivienda y Hábitat Sostenible, referidos a 1 de enero de 2015, Francia cuenta con un total de 448 SCOT en

su territorio, que integra a 25.137 municipios (casi el 70%), 50,5 millones de habitantes (77% de la población francesa), casi el 60% del territorio nacional⁸⁸⁵.

Implantación en Francia de los SCOT a 1 de enero de 2013



Fuente: “SCOT et dynamiques de territoires”. Ministerio de Vivienda y Hábitat Rural (República de Francia).

3.4.4. Mecanismos para la cooperación, compensación y solidaridad financiera intermunicipal: Organismo Público de Cooperación Intermunicipal “Établissement Public de Coopération Intercommunale, EPCI”

La apuesta por la “intermunicipalidad” en Francia aunque responde a varios objetivos, es a su vez una necesidad frente a la fragmentación municipal en un país que supera los 36.700 núcleos poblacionales y en el que existe una importante identidad comunitaria de los ciudadanos con sus pueblos y ciudades. La intermunicipalidad busca

⁸⁸⁵ Ministère du Logement et de l’habitat Durable, République Française, <http://www.logement.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot>. Consultado 20/09/2016.

aunar recursos dispersos de manera conjunta, crear estructuras locales fuertes y todo ello orientado hacia el desarrollo económico y la reactivación de la política de Ordenación del Territorio. En este contexto se instaura la “cooperación intermunicipal pública” (conocida como, EPCI) cuyo objeto es integrar bajo entidades supramunicipales a las poblaciones para llevar a cabo conjuntamente proyectos de desarrollo de las áreas o ámbitos que engloban. La pertenencia a estos grupos es voluntaria, salvo recientes modificaciones que se señalarán más adelante, y se establecen normas comunes y uniformes de manera que se genera un marco comparable al de los propios entes locales.

3.4.4.1. Cuestiones previas en torno al Organismo Público de Cooperación Intermunicipal, EPCI

La figura del **Organismo Público de Cooperación Intermunicipal** (Établissement Public de Coopération Intercommunale, EPCI), similar a las Mancomunidades de municipios en España, estructuras administrativas supramunicipales que aúnan a municipios para desarrollar de manera conjunta determinadas competencias, tienen una importante implantación en Francia.

Aunque con importantes precedentes⁸⁸⁶, es a partir de la década de los noventa cuando se completa el proceso de transferencias de competencias y reorganización de las comunidades locales (municipios) en Francia, primero con la Ley de Orientación de 6 de febrero de 1992, que implantó las figuras de las comunidades de comunas y de ciudades y de manera definitiva en el año 1999, con la aprobación de la Ley sobre el fortalecimiento y la simplificación de la cooperación intermunicipal^{887 888}, conocida como Ley Chevènement, cuando en Francia se establecen tres fórmulas de cooperación entre los municipios (EPCI) a las que se les reconoce su propia fiscalidad: las comunidades de comunas (municipios), caracterizadas por unir a varias comunas colindantes y ejercer de manera común determinadas competencias y sin estar sometidas a un mínimo de población; comunidades de aglomeración, ámbitos que agrupan al menos a 50.000 habitantes en torno a una ciudad central de, al menos, 15.000 habitantes; comunidades urbanas, agrupan a varias comunas con población superior a

⁸⁸⁶ Las primeras mancomunidades de municipios en Francia se remontan a 1890, cuando la Tercera República creó los “sindicatos de comunas” con la intención de dotar a los municipios más pequeños de la suficiente capacidad económica que asegurará los servicios públicos necesarios.

⁸⁸⁷ *Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale* (Ley n° 99-586 de 12 de julio de 1999, sobre el fortalecimiento y la simplificación de la cooperación intermunicipal).

⁸⁸⁸ ASSEMBLÉE NATIONALE FRANCE, “Histoire de l'Assemblée nationale”. Disponible <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire>. Consultado 20/09/2016.

250.000 habitantes⁸⁸⁹. A las anteriores, se une una cuarta figura, en el año 2010 con la Ley de reforma del gobierno local, la metrópolis, como ente para la colaboración entre municipios en áreas de más de 400.000 habitantes que se localicen en un área urbana de más de 650.000 habitantes.

Se distinguen dos clases de Organismos Públicos de Cooperación Intermunicipal, EPCI sin fiscalidad propia y EPCI con fiscalidad propia. En las EPCI sin fiscalidad propia (asociaciones municipales⁸⁹⁰ y uniones mixtas) la finalidad de su unión responde a la gestión conjunta de determinados servicios públicos locales o la prestación de los mismos con la finalidad de mejorar los costes y beneficiarse de las economías de escala, se caracterizan por tener un carácter asociativo en el que sus recursos provienen de las propias contribuciones que realizan las comunas (municipios). La segunda categoría, EPCI con fiscalidad propia (comunidades de comunas, comunidades de aglomeración, comunidades urbanas y metrópolis), la agrupación responde al interés común por desarrollar proyectos de desarrollo local y se agrupan en estructuras con personalidad jurídica propia y con autonomía financiera para el desarrollo de sus proyectos⁸⁹¹.

⁸⁸⁹ Las comunidades urbanas, creadas por la Ley de 12 de julio de 1999, Ley Chevènement, inicialmente se fija como límite para su creación un umbral de población mínima de 500.000 habitantes. Posteriormente, en la Ley n.º 2010-1563 del 16 de diciembre 2010, de reforma del gobierno local, la comunidad urbana es definida como “Una institución pública de cooperación que agrupa varias ciudades en una sola pieza y sin enclave que se forman en el momento de su creación, un conjunto de más de 450.000 habitantes y que se asocian dentro un espacio de solidaridad, para desarrollar y llevar juntos un proyecto conjunto de desarrollo urbano y la planificación de su territorio”. Finalmente, desde la aprobación de la Ley de Modernización de la acción pública territorial y la afirmación de la metrópolis, de 27 de enero de 2014, el umbral de población para la creación de comunidades urbanas queda fijado en 250.000 habitantes.

⁸⁹⁰ Dentro de las asociaciones o juntas municipales, se distinguen dos categorías, aquellas cuyo objeto es el desarrollo conjunto de una competencia municipal (fundamentalmente relativas a residuos, aunque también agua o turismo), SIVU (*syndicat intercommunal à vocation unique*) y aquellas que aúnan el ejercicio de varias competencias municipales, SIVOM (*syndicat intercommunal à vocations multiples*).

⁸⁹¹ El *Code général des collectivités territoriales*, CGCT (Código Generales de las entidades locales), dedica su Quinta Parte a la “cooperación local”. Este texto normativo regula cuestiones como la constitución, organización y competencias de EPCI.

A grandes rasgos ya que no es este el objeto del presente trabajo pero sin duda alguna ayuda a un mejor entendimiento de la figura del EPCI, se señalan a continuación algunas cuestiones relativas a su constitución, organización o las competencias que se le atribuyen.

La iniciativa para la constitución de un EPCI puede provenir de una propuesta del representante del Estado en el departamento o la región (prefecto) o que de manera voluntaria las entidades decidan unirse. Definido el alcance del EPCI, los municipios tienen un plazo de tres meses para que cada uno de los

Consejos Municipales decida sobre el alcance previsto y los estatutos de la nueva institución para la cooperación municipal.

La creación del nuevo ente supramunicipal también podrá decirse por orden del representante del Estado o de los servicios competentes tras la aprobación de los Consejos Municipales, para lo que se requiere acuerdo de al menos dos tercios de los ayuntamientos de los municipios afectados que representen más de la mitad de la población total, o al menos la mitad de los ayuntamientos de los municipios que representen dos tercios de la población. Dicha mayoría debe incluir en el caso de la creación de un EPCI con capacidad fiscal, el Consejo Municipal cuya población sea la más numerosa en el ámbito, cuando sea superior a la cuarta parte de la población total afectada.

Acordada la creación, se formulan los correspondientes Estatutos en los que se definirá los municipios miembros, los asientos, el periodo de tiempo para el que se constituye y las competencias transferidas al ente.

A nivel organizativo, el EPCI es administrado por un Consejo de Administración compuesto por los miembros elegidos por cada municipio y presidido por el Presidente del Consejo. Hasta el año 2014, los miembros de los Consejos eran elegidos entre los concejales municipales de los diferentes ayuntamientos, sin embargo desde las elecciones municipales francesas de 2014 para los EPCI con impuesto, sus miembros son elegidos mediante sufragio diferenciado del de los municipios, lo que sin duda corrobora un paso más en la independencia y autonomía que se le atribuye a estos entes⁸⁹¹.

En relación con las competencias que pueden ser ejercidas por el EPCI, transferidas por los comunes, se establecen un conjunto de reglas en las que se distingue en función del tipo de EPCI que se trate así como determinadas competencias cuya transferencia es obligatoria y aquellas opcionales.

- Comunidad de comunas: Son competencias obligatorias que se le deben transferir a la Ordenación del Territorio y acciones de desarrollo económico y como competencias opcionales, al menos cuatro, entre las competencias locales en medio ambiente; política de vivienda; carreteras; cultura, deporte y educación; saneamiento; acción de la comunidad de interés social.
- Comunidad de aglomeración: Como competencias obligatorias: el desarrollo económico y el desarrollo del espacio comunitario; equilibrio social de la vivienda; política urbana. Por su parte, como competencias opcionales, al menos tres de entre las siguientes: saneamiento, agua; protección y mejora del medio ambiente; planificación; mantenimiento y gestión de carreteras; construcción de instalaciones culturales y deportivas de interés comunitario; acción de la comunidad de interés social.
- Comunidad urbana: Son competencias que obligatoriamente han de estar transferidas al EPCI: desarrollo social y cultural de la zona económica de la Comunidad; desarrollo del espacio comunitario; equilibrio social de la vivienda en la Comunidad; política urbana en la comunidad; gestión de servicios en la comunidad; protección y mejora del medio ambiente y la política de medio ambiente de vida. Además puede atribuírsele opcionalmente la totalidad o parte de la competencia en acción social.
- Metrópoli: Las competencias obligatorias a ejercer por la metrópoli, distinguiendo en tres grupos en función del ente que las ostentaba con anterioridad, son:
 - o Competencias municipales: desarrollo y el desarrollo económico, social y cultural; desarrollo del área metropolitana; política local de vivienda; política urbana; gestión de determinados servicios de interés público; protección y mejora del medio ambiente y la vida política medioambiental.

Son precisamente las segundas, EPCI con fiscalidad propia, de las que aquí nos ocupamos por su relevancia al objeto perseguido por el presente trabajo en la medida en que se trata de uno de los escasos ejemplos que se encuentran en el ámbito comparado de la aplicación efectiva de un instrumento de compensación financiera intermunicipal.

3.4.4.2. Autonomía fiscal de los entes supramunicipales en Francia: recursos fiscales de los EPCI

La búsqueda de mecanismos de solidaridad territorial para reequilibrar las diferencias municipales (Francia tiene un elevado número de pequeños municipios y una alta ruralidad) tiene su principal exponente en la Ley nº 99-586, de 12 de julio de 1999, Ley Chevènement. Esta ley nace con la vocación de reforzar la cooperación intermunicipal y simplificar los procedimientos, así lo adelanta en su artículo 1 cuando señala “... *estos municipios se asocian en un espacio de solidaridad, para desarrollar y llevar a cabo juntos un proyecto conjunto de desarrollo urbano y de planificación de su territorio...*”. Una de las principales apuestas de esta ley fue el establecimiento de la *Taxa Professionnelle Unique-TPU* (similar al impuesto de actividades económicas en España). Sobre la base del impuesto local sobre actividades profesionales, lo que establece la ley es homogeneizarlo para todo el ámbito del correspondiente EPCI, de manera que con independencia de su carácter local, el tipo impositivo de este impuesto es el mismo en todos los municipios del área, lo que contribuye a mitigar la competencia fiscal entre municipios. Pero además, un porcentaje de la recaudación obtenida con este impuesto se destina a financiar el denominado *Dotation de Solidarité Communautaire* (Dotación de Solidaridad Comunitaria), fondo que, atendiendo a determinados criterios (población, imposición fiscal por habitante, etc...), se redistribuye entre los municipios de la respectiva comunidad.

El reconocimiento de un sistema tributario propio a estos entes supramunicipales garantiza la puesta en marcha y el desarrollo de los diferentes proyectos que en esencia justifica sus alianzas.

-
- Competencias reconocidas previamente al departamento: transporte escolar; gestión de las carreteras del condado; parques empresariales y promoción exterior del territorio y de sus actividades económicas.
 - Competencias reconocidas previamente a la región: Promoción en el exterior del territorio y de sus actividades económicas.

Además, potestativamente podrá, previo acuerdo con el departamento o la región, atribuirse a la metrópoli el ejercicio de las siguientes competencias: acción social, colegios, desarrollo económico, turismo; museos, escuelas secundarias, desarrollo económico, etc...

A grandes rasgos, los fondos de que se financian los EPCI con capacidad fiscal, giran en torno a dos versiones distintas:

- El sistema de tributación adicional.
- El régimen del impuesto empresarial individual.

Además del régimen de tributación del EPCI, también cuentan con otras fuentes de financiación no tributarias. En este grupo, destacan las asignaciones presupuestarias que pueden percibir del Estado que puede ser de tres clases: una asignación global para el funcionamiento de los EPCI (dotación de mancomunidad), integrado por una dotación básica y una subvención para la igualación, cantidad calculada sobre la base de un coeficiente de integración fiscal; la dotación de capital de las zonas rurales (DETR), que se otorga atendiendo a criterios demográficos; el fondo de compensación del IVA (FCTVA).

También pueden disfrutar de subvenciones e ingresos propios tales como impuestos sobre productos, tasas o contribuciones sobre servicios prestados por los propios EPCI.

3.4.4.2.1. El régimen de tributación adicional

Este régimen es el que originariamente estaba previsto para la financiación de los diferentes entes intermunicipales y el que en la práctica sigue teniendo mayor aplicación (se continua aplicado a las comunidades de municipios que no hayan optado por el sistema de contribuciones profesional único, así como a las comunidades urbanas creadas antes de la Ley de 12 de julio de 1999 y que aún no hayan cambiado el régimen fiscal).

En este régimen, el EPCI dispone de las mismas competencias fiscales que el municipio, votando la tasa y percibiendo el producto de los cuatro impuestos directos locales (impuesto por contribución, impuesto sobre terrenos construidos, impuestos sobre terrenos no construidos e impuesto sobre actividades económicas, este último suprimido en el año 2010 y sustituido por la contribución económica territorial). Sin embargo, el impuesto es adicional al de los municipios, que siguen recibiendo su impuesto sobre los cuatro impuestos directos.

El legislador permite tener grupos de impuestos adicionales a optar por zona de impuestos profesional (FPZ), al tiempo que conservan su sistema de contribuciones sobre otros impuestos. El FPZ unifica la tasa de la contribución económica territorial con la finalidad de eliminar las desigualdades de presión fiscal.

3.4.4.2.2. El régimen del impuesto empresarial individual (FPU)

En el régimen del impuesto empresarial individual, el EPCI progresivamente sustituye a los municipios para la gestión y la percepción común sobre el conjunto del ámbito, del producto del sistema de contribución profesional (CET, que es la contribución sobre bienes inmueble de empresas⁸⁹²; CEF, más la parte municipal de la contribución sobre valor añadido de empresas, CVAE; el impuesto sobre las superficies comerciales, TASCOM, y algunos componentes de la imposición a tanto alzado en empresas de la red, IFER⁸⁹³). El EPCI percibe el producto de las imposiciones económicas de los municipios reagrupados, vota la tasa del CEF y decide posibles exoneraciones, lo que homogeniza el CEF en todo el territorio del EPCI.

Antes de la supresión de la Taxa Profesional, que como se refería con anterioridad tuvo lugar en el año 2010, la Taxa Profesional Única (TPU), tenía lugar una “especialización” de los impuestos, así mientras los impuestos que gravaban a las personas físicas u “hogares” (impuesto sobre terreno construido o vivienda, impuesto sobre terrenos no construidos) revertían en los municipios, la recaudación obtenida con la Taxa Profesional, impuesto que gravaba a los profesionales, revertía sobre el EPCI. Sin embargo, el EPCI que dependía del régimen fiscal del TPU tenía la posibilidad de establecer un sistema de contribuciones adicionales sobre los restantes impuestos locales, lo que lo convertía en un sistema mixto. Con la modificación fiscal del año 2010 y la eliminación del TP, el sistema de contribuciones mixto de carácter opcional que en la práctica se posibilitaba desaparece y se generaliza un sistema de contribuciones adicionales sobre los impuestos locales a los “hogares” bajo el esquema de la FPU.

3.4.4.3. Implantación de los EPCI en Francia

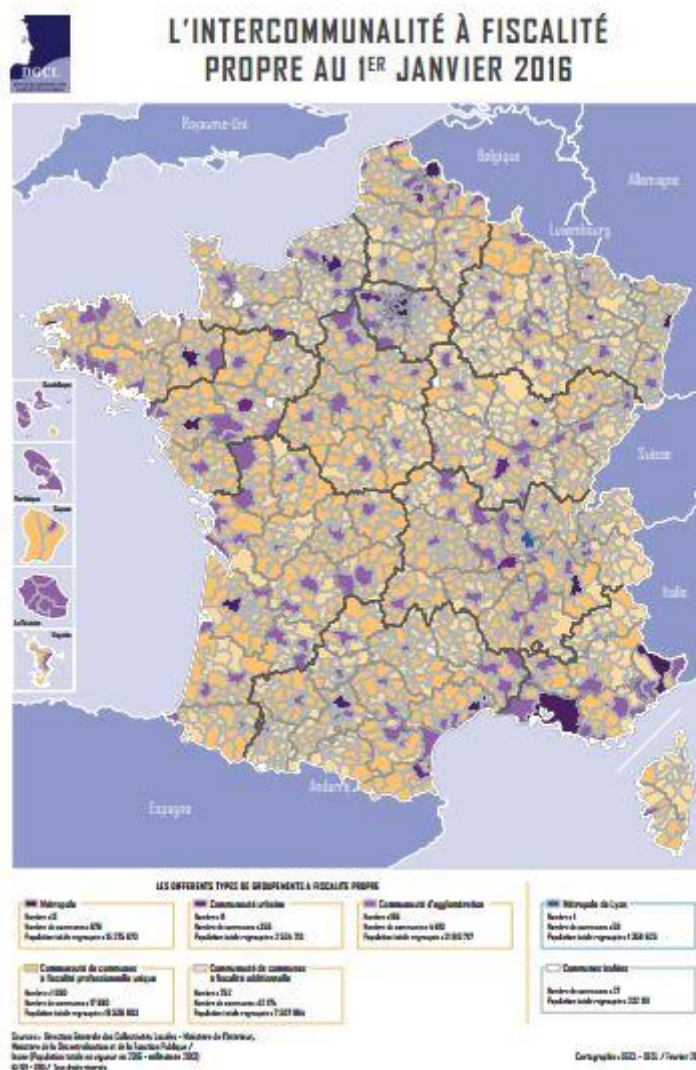
En la práctica, la figura del EPCI con su propio impuesto ha tenido una importante implantación en Francia, sin embargo un análisis de los datos anuales refleja una ligera bajada en el número de EPCI presentes. Así frente a los 2.581 EPCI que existían a fecha 1 de enero de 2012 (1 ciudad, 15 comunidades urbanas, 202 comunidades de aglomeración, 2360 comunidades de comunas), a fecha 1 de enero de 2016, coexisten en el territorio francés 2062 agrupaciones de cooperación intermunicipal con su propio impuesto, entre ellos 13 ciudades, 11 comunidades urbanas, 196 comunidades de aglomeración y 1842 comunidades de comunas⁸⁹⁴.

⁸⁹² La contribución económica territorial se compone de la contribución sobre bienes inmuebles de empresas (CEF) y la contribución sobre valor añadido de empresas (CVAE).

⁸⁹³ Nuevo impuesto incorporado en el año 2010 que grava a todas las empresas ferroviarias que utilizan la red ferroviaria francesa para efectuar operaciones de transporte de viajeros.

⁸⁹⁴ Datos obtenidos de “El portal del Estado al servicio de la colectividad local”. Disponible <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/cartographie-des-epci-a-fiscalite-propre>. Consultado 22/09/2016.

Implantación en Francia de EPCI fiscales a 1 de enero de 2016



Fuente: Le portail de l'Etat au service des collectivités. Cartografi EPCI 2016.

3.4.5. El planeamiento urbanístico a escala supramunicipal: Los Planes Locales de Urbanismo Intermunicipales “Plan Local d’urbanisme intercommunal, PLUI”

Desde el año 2010, el Estado viene promoviendo la elaboración de Planes Locales de Urbanismo Intermunicipales (PLUI) por parte de las agrupaciones de municipios cuyo objeto es definir de manera global y conjunta un proyecto de urbanismo y ordenación, en el que se incorporan desde disposiciones “hábitat” hasta

disposiciones en materia de transporte. Su interés reside en que las reflexiones estratégicas sobre las condiciones de las aglomeraciones urbanas, se transcriben en esta figura, entre otras, de manera que desde su carácter vinculante posibiliten organizar y estructurar el desarrollo urbano y la propia mutabilidad de la ciudad. En suma, se lleva la escala local a través de la planificación urbanística a la escala supralocal pero, novedosamente en este caso, con un instrumento propiamente urbanístico. Experiencias similares, aunque como se indicará a lo largo del presente análisis con notables distancias, se encuentran por ejemplo en la legislación urbanística de Andalucía con la figura de los Planes de Ordenación Intermunicipales (PIO).

3.4.5.1. Justificación y marco normativo del PLUI

La consciencia sobre las consecuencias perjudiciales que una inadecuada organización del desarrollo de las ciudades y del territorio, puede ocasionar, fundamentalmente a los municipios con menos recursos⁸⁹⁵, y la realidad de las nuevas escalas territoriales en las que la tradicional decisión sobre la planificación urbana en la escala municipal se ha tornado en inadecuada, son algunos de los motivos que justifican la aparición de un nuevo marco legislativo desde el año 2010, que comienza con la aprobación de la Ley de 12 de julio de 2010 de Compromiso Nacional para el Medio Ambiente (conocida como ENE). En este marco el Estado, entre otras, promueve la elaboración de los Planes Locales de Urbanismo Intermunicipales (PLUI) a elaborar por las agrupaciones de municipios para definir un proyecto urbanístico y territorial global.

3.4.5.2. El PLUI como herramienta para el desarrollo sostenible del territorio

El PLUI es concebido como una herramienta con capacidad para, por sus características dirigidas al establecimiento de un modelo conjunto entre municipios y escala intermunicipal, un desarrollo sostenible del territorio. En este marco, la legislación francesa concibe la capacidad del PLUI para la puesta en marcha efectiva de determinadas prioridades políticas, fundamentalmente cuatro: favorecer la construcción de viviendas limitando al mismo tiempo el consumo de espacio; luchar contra el cambio

⁸⁹⁵ MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT (2014) “Los planes locales de urbanismo intermunicipales (PLUi)”. Marzo de 2014. Disponible http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/les_plans_locaux_d_urbanisme_intercommunaux_plui_-_version_espagnole.pdf. Consultado 15/09/2016. En esta guía se señalan las diferentes maneras en que se manifiestan estas las graves consecuencias que puede tener una inadecuada organización del desarrollo “... alejamiento residencial de los lugares de trabajo o formación; dificultades de acceso a la asistencia y los servicios urbanos básicos; dificultades de desarrollo de la oferta de transporte o de equipamientos públicos; segregación espacial; condiciones menos favorables para el desarrollo económico y, por tanto, para la creación de empleo; daños derivados de una consideración insuficiente de los riesgos naturales a los que están expuestas ciertas zonas...”.

climático; proteger y valorizar la biodiversidad a la escala adecuada; favorecer la mezcla social y funcional⁸⁹⁶.

- **Favorecer la construcción de viviendas limitando al mismo tiempo el consumo de espacio.**

Con la elaboración del PLUI se aspira a definir las necesidades reales de vivienda de forma colectiva y compartir los esfuerzos de los municipios, con el fin de reducir el consumo de espacio global derivado del proceso urbanizador. En este sentido, es esencial poder definir las necesidades de viviendas de conformidad con el potencial territorial de la aglomeración y no solo en función de la disponibilidad municipal.

- **Luchar contra el cambio climático.**

El PLUI contiene diferentes disposiciones que pueden contribuir a la lucha contra el cambio climático, sobre todo, a través de la incorporación de un Plan de Desplazamientos Urbanos (PDU). En esta tipología de PLUI se retoman los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y las disposiciones que favorecen el desarrollo del transporte público y de los modos de desplazamiento económicos menos contaminantes (a pie o en bicicleta). La ubicación de los futuros proyectos de vivienda o actividad se razona para el conjunto intermunicipal, por lo que puede optimizarse para aumentar la accesibilidad y limitar los desplazamientos domicilio/trabajo.

- **Proteger y valorizar la biodiversidad a la escala adecuada.**

Para ello el PLUI identifica a través de una trama verde y azul (TVB, por sus siglas en francés), constituida por el conjunto de continuidades ecológicas, que tiene por objeto defender y valorizar la biodiversidad, fundamentalmente en medios urbanos. En el entendimiento de que aspectos como la fauna o la flora no entienden de fronteras municipales, la escala intermunicipal se concibe como la más adecuada para asegurar el funcionamiento de las continuidades ecológicas, y el PLUI dota de los medios para evitar que dichas continuidades se vean interrumpidas.

- **Una herramienta que favorece la mezcla social y funcional.**

El derecho urbanístico francés también admite otros tipos de intervención en estas figuras de planeamiento, en particular al objeto de garantizar el carácter mixto de las áreas urbanas. De este modo, permite definir el emplazamiento de los futuros equipamientos públicos dentro de cada barrio (emplazamientos reservados); prever diferentes vías públicas o servidumbres de paso, dando especial prioridad a las de movilidad blanda; organizar la ejecución obligatoria de una proporción de viviendas de alquiler social en cada parcela o sector para facilitar el acceso a la vivienda; favorecer la diversidad funcional de los barrios mediante la aprobación de reglas específicas según el

⁸⁹⁶ MINISTÈRE DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT (2014) "Los planes locales de urbanismo intermunicipales (PLUi)". Marzo de 2014, op. cit.

destino de las construcciones. En suma, representa una herramienta muy flexible y con amplias posibilidades para el conjunto intermunicipal.

3.4.5.3. El PLUI como herramienta para la solidaridad territorial

El segundo fundamento del PLUI es alzarse como una herramienta válida para alcanzar la solidaridad territorial, en este sentido el PLUI se centra en compartir los medios al servicio de los municipios más pequeños y acercar el Estado a los entes menores.

- Compartir los medios, al servicio de los municipios más pequeños.

El PLUI aspira a compartir los medios y, en consecuencia, la elaboración de unas figuras de mayor calidad y actualización más regular; para ello se recurre a prestadores de servicios más competentes, diversificados y numerosos, o se crean puestos destinados al PLUI dentro de las mancomunidades. Se trata de una solución fundamentalmente orientada los municipios pequeños, que suelen carecer de competencias y de departamento técnico, y a los que el PLUI les proporciona los medios para concebir y elaborar un proyecto político para su territorio.

- El Estado junto a las colectividades.

Desde el año 2010, el Ministerio de Igualdad de los Territorios y de la Vivienda ofrece una ayuda de 50.000 € a las mancomunidades que se encuentren elaborando su PLUI elaboración del PLUI. Los beneficiarios (más de un centenar) forman parte del “Club PLUI”. Este club de cooperación es una comunidad de trabajo que pretende identificar las buenas prácticas y promoverlas, con el fin de mejorar la calidad de las figuras de planeamiento producidas y animar a las demás mancomunidades a elaborar sus PLUI. Permite que la Administración Pública, los representantes políticos y los Técnicos trabajen en equipo, en un marco flexible.

3.4.5.4. “Club PLUI”

Muy relevante es la significancia del “Club PLUI” pues en la práctica además de un foro común que se configura para proporcionar apoyo metodológico, legal y financiero en la elaboración del documento, aúna las experiencias de las diferentes comunidades en la elaboración y aplicación de este instrumento, generando sinergias y generando un aprendizaje recíproco entre los integrantes que posibilita poner en común los resultados obtenidos para mejorar.

El club PLUI se encuentra dirigido por el Ministère du Logement (Ministerio de Vivienda) con el apoyo de todos los servicios del Estado, el CEREMA y la participación de los socios en el Ministerio en el PLUI: Asamblea de Comunidades de Francia (ADCF), Asociación de Alcaldes de Francia (AMF), Asociación de las

comunidades urbanas de Francia (ACUF), Federación Nacional de agencias de urbanismo (FNAU) y la Asociación de Autoridades de Transporte (GART).

El Club PLUI, para su funcionamiento se basa:

- Grupos de trabajo nacionales. Estos grupos están diseñados para ayudar a las comunidades en el desarrollo del PLUI a nivel metodológico y legal. Las cuestiones que se plantean en la elaboración del PLUI son resueltas a través de las herramientas metodológicas creadas o a través de respuestas a cuestiones concretas.
- Regionalizar los clubes. Los clubes organizados territorialmente en las regiones que incluyen la mayoría de los ganadores, tienen como objetivo educar a los temas locales identificadas por el EPCI y proponer herramientas útiles. Desde 2013, se han puesto en marcha 10 clubes de estas características.

Para fomentar su implantación, los miembros integrantes del club son las comunidades ganadoras en apoyo financiero a las iniciativas locales que desde el año 2010 tiene en marcha el Estado para el desarrollo de un PLUI. Desde su puesta en marcha, más de 500 comunidades han sido galardonadas en la convocatoria de proyectos, en el año 2016 está previsto que se sumen 273 comunidades más que agrupan a más de 5.000 municipios⁸⁹⁷.

⁸⁹⁷ Datos publicados por el Ministère du Logement et de l'habitat durable (Ministerio de Vivienda y desarrollo sostenible). Disponible <http://www.logement.gouv.fr/plan-local-d-urbanisme-intercommunal-plui-et-plan-local-d-urbanisme-plu>. Consultado 10/09/2016.

4. CONCLUSIONES EN TORNO A LA SITUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL CONTEXTO ESPAÑOL Y REFERENTES EN PAÍSES EUROPEOS

El problema (gran problema) que en la actualidad presenta la Ordenación del Territorio para hacerse realidad o ejecutarse en el territorio es la cuestión clave que justifica este estudio. Parece que hasta el momento no se han utilizado los mecanismos adecuados que, a través de una necesaria ejecución de las propuestas y estrategias previstas en los instrumentos de planificación territorial, hayan sido capaces de llevarlos a cabo.

Se sabe planificar, no cabe duda del fuerte impulso que en los últimos años ha tenido la planificación territorial tanto en la escala regional como subregional (esta última menor) en el contexto español, se han desarrollado magníficos instrumentos con ambiciosas propuestas y cuya puesta en marcha a buen seguro lograrían los objetivos que en lo fundamental persigue la Ordenación del Territorio.

El debate surge cuando se plantea la ejecución de los instrumentos de planificación, por lo general, no se desarrollan y lo que es más grave tampoco está concretado cómo hacerlos efectivos, son tantos los intereses en juego y los agentes participantes que en la actualidad se continúa en la fase de discusión sobre los límites precisos de las competencias afectas por la Ordenación del Territorio y una tendencia al rechazo a la misma, fundamentalmente por la esfera local que encuentra en esta función pública una intromisión en la principal y más preciada competencia local: el Urbanismo.

Pero además, la Ordenación del Territorio no ha sabido desarrollar los mecanismos que coadyuven a su implantación y ejecución en el marco de los objetivos que, como función pública, persigue. Y estos mecanismos necesariamente deben estar orientados a generar un valor añadido, un efecto positivo sobre el conjunto del territorio que planifica puesto que aunque la perspectiva de esta política pública no puede ni debe estar sometida a límites administrativos, la realidad en la que se enmarca en un estado en el que operan tres niveles administrativos y a la que no se debe ser ajeno, debe tenerse presente a la hora de gestionarla. Si bien la perspectiva de la planificación territorial, se entiende, debe ser desde el conjunto del ámbito entendiendo el territorio en su conjunto y “borrando” para ello los “límites” que, valga la redundancia, suponen los distintos elementos (entes locales) que lo integran. Pero distinto, debe ser cuando la Ordenación del Territorio se encuentra en su fase de gestión, que debe estar centrada por un lado en ejecutar y con ello hacer realidad en el ámbito las propuestas de la planificación territorial pero en segundo lugar, y no por ello menos importante, articular los mecanismos que correctamente aplicados reequilibren, redistribuyan y cohesionen cada una de las unidades que conforman el ámbito. De la misma manera que el planificador urbanístico no atiende a las también diferentes “unidades” que conforman

el ámbito que planifica, en este caso dichas “unidades” integradas por propietarios del suelo, sino que busca definir un modelo de ciudad y para ello debe, en esta labor de definición, “borrar” los límites que aquellas representan, y que será posteriormente los mecanismos de gestión urbanística, vía compensación, expropiación u otros, los que tengan que equidistribuir las iniciales desigualdades que en la fase de planeamiento se producen, de similar manera debe actuarse en el seno de la ordenación territorial. Ahora bien, como ya se planteaba habrá que analizar si los mecanismos que hasta ahora se vienen empleando para la gestión urbanística son idóneos y pueden extrapolarse, debidamente articulados y fundamentalmente adecuados, a la gestión territorial.

En este contexto, en el presente capítulo se ha analizado los puntuales elementos, pues la gestión territorial se entiende como un conjunto debidamente articulado de ellos, que se han desarrollado o se vienen desarrollando en dos contextos: en primer lugar en España, analizando aquellos ejemplos que aún aislado han previsto algunas Comunidades Autónomas y en segundo lugar, en el contexto europeo analizando ejemplos concretos de interés en cuatro países: Holanda, Reino Unido, Italia y Francia.

En líneas generales, en el análisis conjunto realizado sobre la gestión territorial (en sentido estricto) en las comunidades españolas se concluye que no existe un mecanismo implantado para la gestión territorial. Ante este escenario generalizado para el que se han analizado el conjunto de las diecisiete comunidades españolas⁸⁹⁸, se debe ser menos pretencioso y se ha tratado de localizar mecanismos o figuras concretas que, debidamente articuladas, puedan tener un papel revelador para el logro de la gestión territorial. Desde esta perspectiva los esfuerzos se han ceñido a centrar el análisis en cuestiones concretas que nos ofrece el panorama español.

En esta línea, el estudio ha girado en torno a seis Comunidades Autónomas; Andalucía, Aragón, Castilla-León, Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana.

Destaca una comunidad que, precisamente cuando en el capítulo precedente se concluía el estado de la planificación territorial en España, se resaltaba como una en las que menos desarrollo había tenido, la Comunidad Valenciana. Pese a que únicamente cuenta con un instrumento de planificación territorial aprobado, a escala regional, y sin que la escala subregional cuente por el momento con instrumentos vigentes, la atención que desde el mismo, Estrategia Territorial Valenciana (ETV) y su adecuado encuadramiento en la base legal que le sirvió de soporte, la Ley 4/2004, de Ordenación

⁸⁹⁸ La experiencia habida en la planificación territorial sobre la base de ser una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, ya nos había mostrado en otros capítulos del presente trabajo la “independencia” con que cada Comunidad actúa en el marco de la Ordenación del Territorio, por lo que en general cuando se habla de competencias autonómicas y en particular en el ámbito de la ordenación territorial, para poder hablar de planificación o gestión territorial en España es imprescindible aunar el análisis de sus diecisiete comunidades.

del Territorio y Paisaje, constituyen un referente destacado en el contexto nacional. Es la única comunidad que hasta el momento ha establecido un modelo conjunto para desarrollar la gestión territorial y que para ello ha tomado como referencias figuras implantadas en otros países europeos. Por cuestiones temporales no se puede señalar la idoneidad o defectos del referido modelo que establece la Comunidad Valenciana puesto que ni siquiera se ha llegado a implantar, pero sí se puede destacar que, por primera vez una comunidad ha apostado de manera decidida por ejecutar las propuestas y ha sentado para ello las bases, a priori, necesarias en su fase de planificación territorial.

La Comunidad Valenciana ha articulado el conjunto de elementos que debe integrar la fase de gestión territorial o, al menos, los que en principio se alcanzan como elementales, y lo ha hecho en su conjunto, como se verá más adelante algunas otras comunidades españolas ha apostado por mecanismos concretos y aislados, pero una adecuada y efectiva gestión territorial precisa de la articulación conjunta e interdependiente de diferentes mecanismos, que únicamente de esta manera pueden servir para la finalidad buscada pero que independientemente considerados muy posiblemente devengan en ineficaces. En este contexto, la Comunidad Valenciana aboga por un modelo en el que se conjugan la delimitación de ámbitos adecuados para la instrumentación de la gestión territorial (en general, las áreas funcionales y en particular y más orientados a servir de soporte para el desarrollo regional, los ámbitos estratégicos), la concreción de las administraciones responsables para la gestión territorial, la creación de las entidades gestoras de la planificación supramunicipal, la instrumentación de figuras específicas en la fase de gestión (programas y proyectos para ámbitos supramunicipales, y junto a estos los proyectos medioambientales estratégicos y los proyectos territoriales estratégicos), los recursos y medios de financiación de la gestión territorial o la necesaria compensación territorial mediante el establecimiento un Fondo de Compensación Territorial. Pero junto a éstos, también apuesta desde la fase de planificación territorial por conjugar otros medios que garanticen o al menos, faciliten, la cohesión y reequilibrio territorial del conjunto de la Comunidad.

En el caso de Aragón, es ejemplificativo como desde sus comienzos legislativos en ordenación territorial, esta comunidad apuesta por distinguir las fases de planificación y gestión territorial, estableciendo adecuadamente concretos y diferentes instrumentos para cada una de ellas. Es un referente por el temprano momento con que apuesta por los Programas de Gestión Territorial como el instrumento para el reequilibrio y la cohesión territorial, dos conceptos claves en la fase de gestión, y para los que la legislación territorial aragonesa establece incluso el procedimiento para su tramitación y aprobación. Además Aragón lo complementa con otros instrumentos a desarrollar también en la fase de gestión, los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón. Paradójicamente, aunque el desarrollo de los Programas de Gestión Territorial, instrumento fundamental en el marco territorial de esta comunidad para desarrollar la

gestión territorial, lleva décadas presente en su política territorial e incluso de manera más reciente en la Estrategia Territorial de Aragón, se sigue invocando y se le atribuye la función de interrelacionar las propuestas de la Estrategia con los medios disponibles para su desarrollo, parece que no se encuentra entre los objetivos a corto plazo de esta Comunidad y que habrá que esperar al año 2025 para que Aragón cuente con un Programa de Gestión Territorial en desarrollo de su Estrategia regional.

La propia ETA es un documento con un carácter mucho más estratégico que otros de su generación como la ETV, que delega buena parte de las tareas, como las concretas actuaciones a realizar, al Programa de Gestión Territorial, esta orientación de la política territorial en Aragón hace si cabe más necesaria la aparición de este instrumento bajo el riesgo de que hasta que aquélla no se produzca, no queden definitivamente sentadas las bases de la propia planificación territorial en esta Comunidad. El largo período temporal para su implantación, una década, si no se articulan y desarrollan los mecanismos de seguimiento e implementación de la ETA pueden tener un grave riesgo llevando al documento en ineficaz y obsoleto cuando se prevea su desarrollo a través del correspondiente Programa de Gestión Territorial.

Un segundo elemento de interés para la gestión territorial presente en Aragón y concretamente en su ETA, es el Fondo de Cohesión Territorial como mecanismo previsto para el equilibrio territorial y la convergencia de los niveles de desarrollo territorial y equilibrio demográfico. Aunque las referencias al Fondo de Cohesión Territorial son casi enunciativas sí es interesante su relación y aplicación a través de los índices sintéticos de desarrollo que esta comunidad viene desarrollando, lo que va a posibilitar emplear elementos objetivos para su reparto. En Aragón estos índices tienen una función más próxima a la gestión territorial en sentido propio, frente a la tendencia mayoritaria de otras Comunidades Autónomas en que se emplean en una fase anterior, de gestión en sentido amplio, orientadas al seguimiento y revisión del instrumento.

Innovadora en el contexto español es sin duda la reciente apuesta de la Comunidad de Castilla y León a través de la formulación de la Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio, y aunque en líneas generales pese a que por esta comunidad así se señale, no se trate de una norma propiamente de Ordenación del Territorio sino que responde más al nuevo marco establecido a nivel estatal por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local⁸⁹⁹, puede establecer el marco adecuado en esta comunidad para avanzar hacia el

⁸⁹⁹ Norma que ha sido objeto de numerosos recursos de constitucionalidad y a los que habrá de estar especialmente atenta la Comunidad de Castilla y León. Esta reforma de la legislación de régimen local fue recurrida, entre otras, por los gobiernos autonómicos de Andalucía, Cataluña y Canarias, por el Consejo de Gobierno de Asturias y por los parlamentos autonómicos de Cataluña, Andalucía y Navarra, así como por cerca de 3.000 ayuntamientos. Aunque la inmensa mayoría de los recursos están a la espera de una resolución judicial, tras haber sido buena parte admitidos a trámite, sí que se hay resuelto algunos

desarrollo y la ejecución de las políticas territoriales al tomar una escala más adecuada a las necesidades territoriales junto a la apuesta por la gestión de los servicios en escala supramunicipal mediante fórmulas asociativas voluntarias para la gestión de servicios municipales. Este marco, se aproxima como se señalará más adelante a los EPCI que desde hace años están implantados en Francia y que entre otras desarrollan las políticas territoriales, esto junto a la propia reformulación del modelo territorial de esta Comunidad Autónoma, debidamente articulado, puede ser el marco adecuado para, además de los servicios municipales que tradicionalmente se gestionan de forma mancomunada o consorciada, consensuar las políticas urbanísticas municipales desde una perspectiva supramunicipal y su coherencia y adecuación al instrumento de planificación territorial que a nivel subregional se establezca para el área funcional, lo que facilitará el consenso y su ulterior desarrollo.

Precisamente en relación con las nuevas escalas territoriales que la evolución de la sociedad demanda, es significativo el avance dado por dos comunidades españolas, Cataluña y Galicia, al crear ambas entes metropolitanos. La escala metropolitana ha sido empleada en la planificación territorial en España por algunas Comunidades Autónomas, principalmente Andalucía, sin embargo si no se acompaña de la creación del correspondiente ente y se dota de las necesarias competencias, como posibilita la Ley de Bases de Régimen Local, poca virtualidad práctica presenta. Para desarrollar y ejecutar los instrumentos es necesario que los mismos estén dotados de un ente con capacidad para ello, reservar esta función a los gobiernos regionales aleja de la realidad y complica el real desarrollo de los instrumentos máxime en comunidades que deben simultáneamente desarrollar decenas de planes. En este sentido, y como desde hace años viene aplicándose por algunos países de nuestro entorno, la reciente apuesta de Cataluña y Galicia con la creación de las áreas metropolitanas de Barcelona y Vigo, respectivamente y la previsión de hacer coincidir con estos ámbitos la escala de la planificación territorial sientan las bases adecuadas para su ulterior ejecución. El hecho de que sea en el seno de estos entes, integrados por los municipios del ámbito, en el que se redacten los propios instrumentos y a los que a su vez se les atribuya la potestad para su desarrollo junto a su autonomía financiera son presupuestos esenciales para poder definir los mecanismos precisos que, correctamente orientados, posibilitarán y facilitarán la gestión del plan.

Significativa también e innovadora es la propuesta que desde hace más de una década viene desarrollando la comunidad de Andalucía a través de la figura de las “áreas de oportunidad”. La delimitación de espacios estratégicos con capacidad de

como el que resuelve la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016 (STC 41/2016), que con estimación parcial del recurso de inconstitucionalidad formulado por la Asamblea de Extremadura, declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos 57 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en su redacción dada por el art. 1.17 de la Ley 27/2013) así como diversas disposiciones adicionales y transitorias.

vertebrar el territorio y generar riqueza y desarrollo a nivel subregional e incluso regional, es una máxima de la política territorial y que presenta importantes precedentes a nivel europeo. Países como Reino Unido, y en particular en el Plan de Londres han encontrado en esta figura uno de los principales instrumentos para desarrollar y ejecutar en el territorio las propuestas estratégicas previstas. Aunque las diferencias son notables: el propio marco en el que se desenvuelven ambas, las políticas territoriales que le sirven de soporte o los problemas a los que se trata de dar solución, existe un objetivo común: el logro del desarrollo económico y la vertebración del ámbito al que planifican.

De antemano se debe señalar que es un mecanismo muy interesante para lograr el desarrollo de las políticas territoriales de los planes a los que desarrolla, el problema estriba en que Andalucía ha hecho un uso excesivo de esta figura que no se ha acompañado del necesario desarrollo y que se crea sin articular el engranaje que lo posibilite, lo que de antemano lo lleva al fracaso. Quizás la flexibilidad, motivado fundamentalmente por los intereses locales presentes en el ámbito, y la necesidad de lograr el consenso para el acuerdo de los planes unido a una errónea visión del territorio siempre constreñida en la esfera local a los límites municipales han reconvertido esta figura en un mecanismo para lograr sacar adelante los instrumentos obviándose con ello la propia finalidad que con su creación se perseguía. Es ejemplificativa una reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que, en relación con una de las áreas de oportunidad previstas en la Comunidad, se plantea la contradicción entre el carácter estratégico a que responden y el desorbitado empleo de la figura en la comunidad.

Sin duda, esta figura representa junto con el modelo implantado por la Comunidad Valenciana en su ETV para la gestión territorial, los dos principales exponentes a los que se debe prestar especial atención para sentar las bases de la ejecución territorial en nuestro país.

A la falta de mecanismos o figuras de gestión territorial casi generalizada en España, se suma que en los escasos casos en que se ha intentado avanzar en las comunidades señaladas, tienen el denominador común de que son propuestas recientes en el tiempo y que aún no han sido desarrolladas y puestas en marcha lo que complica conocer la idoneidad de las mismas.

Como se indicaba, ante la inexistencia de un referente lo suficientemente sólido y útil en España para la gestión territorial, se ha tratado de buscar en el entorno europeo propuestas que estén sirviendo de soporte a aquellas. No era la finalidad analizar las políticas territoriales de ningún país en concreto, el análisis se ha centrado en buscar ejemplos concretos que puedan servir de referente a la Ordenación del Territorio en España en su situación actual, sin obviar las políticas nacionales de relevancia para la gestión territorial. En este contexto, Holanda y la política desarrollada en el Randstad es un referente en el contexto europeo que nos refleja la capacidad de la Ordenación del

Territorio para, adecuándose al entorno cambiante y a las necesidades imperantes en cada momento temporal, lograr preservar durante décadas un entorno de gran valor ambiental, ecológico y paisajístico como el Corazón Verde, siendo este una de las principales metas de la política territorial del país pero a su vez lejos de apartarlo del desarrollo, reconvertirlo en un elemento esencial de aquel generando sinergias con su ámbito y alzándose en elemento vertebrador y necesario de aquélla. Pero además, muestra un claro ejemplo de cómo, la adecuación y revisión de las políticas territoriales a tiempo, han conseguido convertir el ámbito en un espacio de competitividad en el entorno europeo. Estas dos cuestiones son esenciales para afianzar la necesidad de una adecuada ordenación territorial pero a su vez es el más claro exponente de una adecuada instrumentación y gestión de la misma, todo ello al margen de la idoneidad o disputabilidad de la situación actual o las políticas desarrolladas o del modelo territorial seguido, que como en toda función pública cuenta con diferentes posicionamientos pero que en lo esencial no es la perspectiva que importa al presente trabajo. En el propio seno de las políticas desarrolladas en el Randstad y en la línea de preservación de uno de sus espacios más preciados, el Corazón Verde, se articulan, por necesarias, políticas que conjugan la planificación territorial con otras funciones transversales como la movilidad y el transporte y se muestra la capacidad para, correctamente integradas, devenir en idóneos mecanismos de desarrollo.

La fortaleza de una adecuada y efectiva participación pública y coordinación administrativa, fuertemente asentada y con importantes logros en la política territorial holandesa junto a la reciente reformulación de conceptos, en los que ya no se habla de *territorio* sino de *espacio*, con la amplitud y significado que tal cambio tiene en una adecuación a las nuevas escalas territoriales, constituyen sin duda dos ejemplos muy a tener en cuenta para la adecuada gestión de las políticas territorial y lo que es más importante, servir a su fin último.

También Italia es un claro exponente del éxito y la necesidad de implantar una adecuada estructura para la cooperación y concertación interadministrativa en el arco de la ordenación territorial. El reflejo de estas políticas se presenta de manera muy significativa en la región de Emilia Romana y en su marco legislativo de ordenación territorial, y en particular en el Plan Territorial de la Provincia de Bolonia que tras más de una década de vigencia muestra la capacidad de su desarrollo teniendo uno de sus pilares fundamentales en la capacidad de los acuerdos entre los agentes implicados en el desarrollo e implantación del plan, la relevancia de los acuerdos territoriales, la idoneidad de que estos antecedan a la propia formulación del instrumento, la capacidad voluntaria de los mismo pero la consecuente obligación de su acatamiento una vez acordado o la creación de un Fondo de Compensación Territorial, son cuestiones que se deben tener muy presentes para establecer las bases de ese modelo que se ha señalado es preciso en España en el momento actual en que la Ordenación del Territorio se encuentra. Pero además, es el ejemplo de que se pueden poner en marcha estos

mecanismos que ya llevan años funcionando y que han conseguido alzar este Plan en un referente cuando de ordenación territorial se habla en el contexto europeo.

Cuando al comienzo del presente capítulo se analizaban las aproximaciones que en el contexto español podían servir de referente para desarrollar una adecuada política de gestión territorial, se señalaba la idoneidad de la figura de las áreas de oportunidad para ello y se resaltaba que pese a que en lo esencial respondía a los fundamentos de aquélla, parecía que por parte de Andalucía no se había dotado de los elementos precisos para alcanzar los objetivos propuestos. Significativo al respecto resulta el Plan de Londres, instrumento que muestra la capacidad de poner en marcha esta figura que además se instituye con un elemento esencial en la fase de implementación de las estrategias y políticas previstas en el Plan. El análisis de un caso concreto, el área de oportunidad de Vauxhall, Nine Elms, Battersea, VNEB OAPF, que ha sido puesta en marcha y en la actualidad se viene ejecutando en su tercera fase, localizada en la ribera sur del Támesis, y que es el instrumento con que el Plan de Londres se dota para lograr dos de sus objetivos fundamentales: creación de vivienda y generación de empleo, se tornaba en fundamental para conocer qué elementos o qué redefinición precisa esta figura en el contexto español para servir de soporte efectivo al fin para el que se previó.

Por último, muy significativa es la capacidad de repuesta que está mostrando un país de nuestro entorno más próximo, Francia, para adecuar su propio marco estatal a las nuevas necesidades territoriales y espaciales, mediante la completa reformulación de su marco territorial. Este nuevo modelo apuesta de manera decidida por dos estrategias para simplificar y facilitar el, en no pocas ocasiones, dificultoso marco administrativo en el que se desarrollan las políticas territoriales: reducción del número de regiones y decidida apuesta por la escala metropolitana. Junto a esta política nacional, también se encuentran casos concretos idóneos para la gestión territorial como la figura del SCOT, que desde una perspectiva transversal e integradora y marcada por su carácter voluntario, genera el marco adecuado en el que concertar y coordinar las políticas territoriales y urbanísticas, o de manera más reciente en el tiempo la figura del PLUI, que tomando como referente el planeamiento urbanístico se lleva a la escala supramunicipal para la planificación conjunta de diferentes municipios.

En suma, se encuentran ejemplos muy interesantes en el contexto europeo que deben tenerse como referentes para, debidamente articulados e integrados y adecuados a nuestro ordenamiento jurídico, coadyuvar a sentar los presupuestos de un modelo en el que sustentar una gestión de la Ordenación del Territorio exitosa y con capacidad de desarrollarse en el espacio y, lo más importante, servir de soporte al efectivo cumplimiento de los objetivos que esta función pública persigue.

CAPÍTULO 6: CONJUGACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y LA GESTIÓN TERRITORIAL COMO BASES PARA LA EJECUCIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

1. JUSTIFICACIÓN Y METODOLOGÍA EMPLEADA

Ante la premisa de la carencia hasta el momento de un modelo de gestión territorial con capacidad y dotado de los elementos precisos que posibiliten avanzar en las políticas de Ordenación del Territorio llevadas a cabo hasta el momento y, lo que es más importante, desarrollar y ejecutar el conjunto de actuaciones y propuestas contenidas en los diferentes instrumentos de planificación, haciéndolas realidad y, tomando como referente el escenario existente en el contexto nacional, conformado a su vez por diecisiete sub-escenarios diferentes en lo sustancial aunque con un marco referencial común, es preciso avanzar en este sentido. Las propias diferencias existentes en las comunidades españolas y el diferente ritmo que presentan en sus políticas territoriales dificultan la homogeneización de un modelo.

Precisamente esta heterogénea situación de partida ha motivado que, para poder establecer un marco común (se ha abogado en reiteradas ocasiones en el presente estudio en la necesidad de aunar sinergias representadas por el conjunto de Comunidades Autónomas, transferir conocimientos, conocer las respuestas dadas frente a problemas que a menudo son concurrentes y los resultados obtenidos), haya sido preciso analizar, conocer y aunar la evolución que la Ordenación del Territorio ha presentado en España, esto es los diecisiete marcos en que la Ordenación del Territorio presenta en un país como España en el que esta competencia recae en las Comunidades Autónomas.

A lo largo del presente trabajo, se ha tratado de conocer la evolución y el presente de la política territorial: los diferentes marcos normativos, la situación de los instrumentos de planificación territorial, en sus diferentes escalas, vigencia e incluso en la medida en que se vienen o no aplicando, los mecanismos, contenidos, órganos e instrumentos que para el seguimiento y evaluación de la planificación territorial existen y en qué medida se vienen desarrollando. Esto ha posibilitado conocer con un marco actualizado y realista la situación que en la actualidad presenta la Ordenación del Territorio en el entorno de estudio.

El siguiente paso, ante las carencias o deficiencias observadas, centradas fundamentalmente en la falta de implantación o ejecución de las políticas territoriales contenidas en los instrumentos y, desde el entendimiento, que precisamente ese constituye el principal obstáculo que parece impedir avanzar a esta función pública, los esfuerzos han estado dirigidos en la búsqueda y análisis de los mecanismos, elementos, instrumentos y figuras que, coherentemente articulados, posibiliten establecer los pilares que de manera definitiva permitan alcanzar lo que se ha denominado el futuro de la Ordenación del Territorio, futuro que debe convertirse en un presente inmediato, y donde el papel revelador es el de la gestión territorial.

En este intento de avance, y pese a la dificultad que supone encontrar aspectos concretos y la amplitud de legislación, instrumentos y documentación que preceden a tal labor, sin obviar el hecho de la posibilidad de la existencia de otros que no hayan sido incluidos, alienta conocer que existen experiencias, que aun siendo puntuales, pueden servir de soporte válido para tener unas referencias, referencias que se han centrado en dos ámbitos: el propio marco comparado de las comunidades españolas, en la que por un lado se observa el incipiente interés que empieza a tener la cuestión y que no es desde un luego un tema ajeno a la realidad, al menos en algunas comunidades españolas, y por otro en sentido contrario, que por cuestiones temporales no se puede conocer los resultados ya que no han llegado a implantarse o desarrollarse, y junto a aquél algunos casos concretos llevados a cabo en países del entorno europeo.

Las políticas aplicadas por algunos países del entorno europeo, algunas de las cuales han sido objeto de análisis en el capítulo precedente, reflejan la capacidad ya mostrada por la Ordenación del Territorio para el logro de alguno de sus grandes objetivos, cuestión por la que abogamos. No es la intención copiar o extrapolar sin más aquellas, poco o ningún sentido tendría lo que debe adelantarse desde ya, partimos de una experiencia distinta, de un marco normativo con sustanciales diferencias e incluso se persiguen objetivos que en ocasiones difieren. Se trata de aprender y aprovechar el conocimiento que estas experiencias nos ofrecen en la medida en que han sido capaces de tener un efecto positivo en sus territorios.

Con estas premisas, el presente capítulo se centrará, a la luz de la situación actual de la Ordenación del Territorio en el contexto español, tratar de señalar algunas propuestas que coherentemente articuladas sirvan para avanzar en la aparente situación de estancamiento que esta función pública sufre en la actualidad.

Obviamente, se parte del contexto que ya se ha mencionado, el de las diecisiete comunidades, con sus diferencias en el marco del desarrollo de sus políticas territoriales, donde frente a la culminación de la fase de planificación territorial en algunas, otras ni siquiera lo han comenzado o se encuentran, en el mejor de los casos, inmersas en ello. En este marco de partida, a priori son las Comunidades Autónomas más avanzadas en la colmatación de su planificación territorial, las destinatarias principales de las propuestas que aquí se señalen pero no menos relevantes resulta para aquellas que se encuentran en una fase que podría denominarse más inicial, ya que un adecuado desarrollo y ejecución de las políticas territoriales necesariamente debe estar presente en la fase previa de planificación territorial y por supuesto, contar con un marco jurídico adecuado con capacidad para dotarla del necesario soporte jurídico.

Como ya se ha indicado, se citarán las principales líneas que debe aplicarse por la Ordenación del Territorio para, por fin, alcanzar sus objetivos, y en esta línea se harán remisiones a algunas Comunidades Autónomas y ejemplos concretos de políticas

territoriales de países europeos, de manera que sirva como modelo para tener un referente sobre el que avanzar.

2. PUNTO DE PARTIDA Y NECESIDAD DE RESPUESTAS AL PRESENTE DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL CONTEXTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

La presente situación de estancamiento que en líneas generales presentan las políticas territoriales obedece a diversos factores. A la presencia de diferentes administraciones y órganos concurrentes y la falta de consenso entre los mismos sobre cómo han de desarrollarse, cuestión que lleva décadas tratando de solventarse, se suman otras que empiezan a aparecer en el horizonte y que complican más si cabe la situación.

Todas ellas precisan de respuestas, pues si no se liman y mitigan las cuestiones que paralizan o ralentizan el definitivo despegue de esta función pública, será muy complicado avanzar.

2.1. Cuestión local-autonómica: Continuar con las “disputas” o avanzar hacia las “alianzas”

Dieciocho instrumentos de planificación territorial aprobados, uno regional y diecisiete subregionales, todos ellos con gran calidad técnica y rigor normativo pero que tras años de vigencia, décadas en algunos casos, han resultado hasta el momento inaplicables. Cientos de instrumentos de planeamiento urbanístico con ambiciosos modelos de pueblos y ciudades pero que en algunos casos han devenido en obsoletos e incapaces de seguir dando respuesta a las necesidades actuales como incapaces parecen mostrarse de sus intentos de revisión⁹⁰⁰.

Y al frente de esta situación, dos administraciones que parecen mostrar una “enemidad” manifiesta cuando de planificación territorial y planeamiento urbanístico se habla, que continúan tras más de cuarenta años de definición del marco competencial en

⁹⁰⁰ En la actualidad y tomando como fuente los datos publicados por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, en el año 2015 Andalucía contaba con 227 planes generales municipales aprobados: Almería (12), Cádiz (26), Córdoba (41), Granada (31), Huelva (20), Jaén (25), Málaga (32) y Sevilla (40); 385 normas subsidiarias de planeamiento: Almería (40), Cádiz (18), Córdoba (26), Granada (100), Huelva (45), Jaén (57), Málaga (39) y Sevilla (60); y 110 proyectos de delimitación de suelo urbano, que en algunos casos siguen persistiendo en su vigencia: Almería (51), Córdoba (7), Granada (18), Huelva (8), Jaén (15), Málaga (6) y Sevilla (5).

Por el contrario, 56 municipios andaluces no cuentan con ninguna figura de planeamiento urbanístico: Córdoba (1), Granada (23), Huelva (6) y Málaga (26).

Disponibile en
http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/porta/web/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=4241d298f2d28310VgnVCM1000001325e50aRCRD&vgnnextchannel=f1781848ea074410VgnVCM2000000624e50aRCRD&lr=lang_es. Consultado 20/09/2016.

la Constitución y tras décadas de desarrollo legislativo y pronunciamientos judiciales, tratando de redefinir dónde termina y dónde empieza una y otra política pública.

Este escenario que se describe pensando en una comunidad concreta: Andalucía, podría extrapolarse a otras tantas comunidades españolas y refleja la realidad a la que nos enfrentamos en la actualidad y que sin duda, es uno de los grandes obstáculos que se debe superar para avanzar.

Los planes territoriales son rechazados de plano por los ayuntamientos que encuentran en los mismos una “fórmula reinventada” por la comunidad para “inmiscuirse” en su competencia más sagrada: el urbanismo, mostrando con ello el más elemental desconocimiento y olvidando las sinergias y oportunidades que aquélla representa para el ámbito en el que se incluyen o para la propia comunidad en la que se integran, y que el desarrollo de los mismos conlleva inherentemente el de su pueblo o ciudad. No menos cierto es que tampoco ha ayudado mucho a cambiar esta sesgada perspectiva, la incapacidad mostrada hasta el momento por la Ordenación del Territorio para mostrar los resultados que persigue, hacerlos tangibles y visibles en el territorio, esta función ha quedado casi paralizada y se reduce a un conjunto de documentos que en el marco del principio de jerarquía normativa, jurídicamente vincula a unos y otros instrumentos, sólo parece poner limitaciones o trabas a una competencia que hasta hace solo unos años se había desarrollado con bastante mayor libertad. Y se dice que tampoco ha ayudado, en la medida en que se ha mostrado incapaz para aplicarse, para desarrollarse y para ejecutarse, con la consiguiente consecuencia de que los resultados y beneficios que debe desplegar no sólo no lo han hecho sino que además parece devenir en incapaz para ello.

Al lado, como se apuntaba, cientos de municipios en una “batalla abierta” por intentar adaptar sus planes urbanísticos a las nuevas realidades y que se ven inmersos en largas, arduas y casi imposibles tramitaciones procedimentales (informes sectoriales, adecuación planificación territorial, cumplimiento de parámetros de crecimiento o incremento en determinadas clases de suelo, etc...) y que, tras años, en no pocas ocasiones décadas, son rechazadas por la administración autonómica, en cuanto competente para su aprobación definitiva.

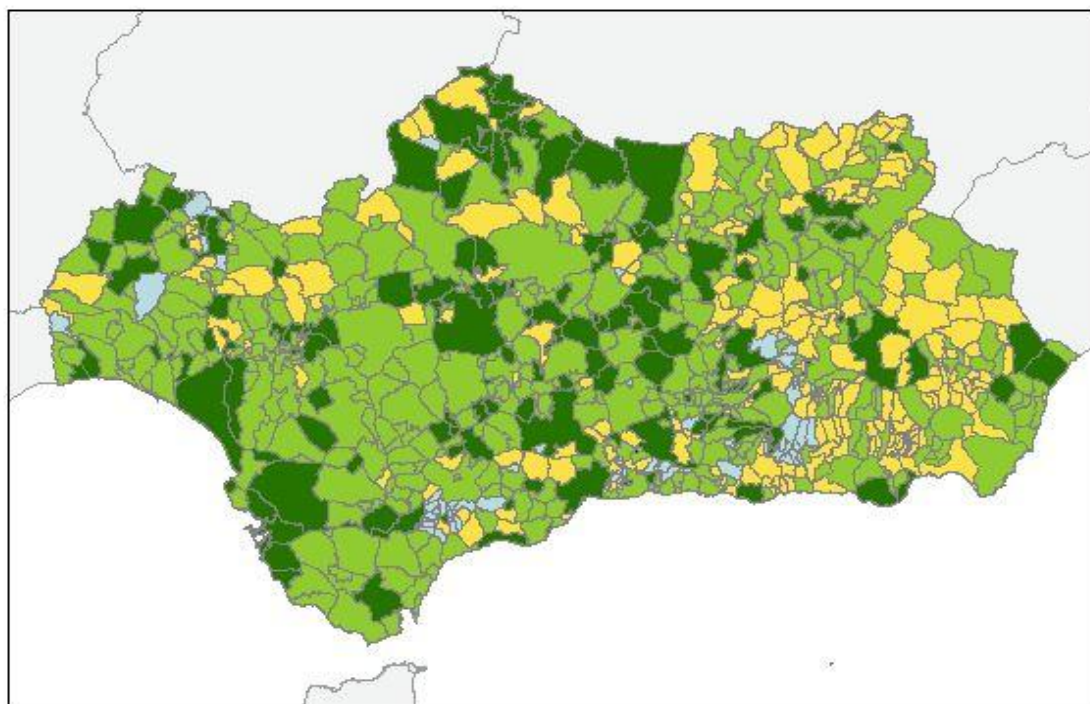
Ésta, metafóricamente, llamada “batalla a dos bandas” tiene sin duda dos grandes perjudicados, primero el territorio que frente a la parálisis administrativa no muestra la misma actitud y evoluciona en ocasiones por su propio dinamismo y otras tantas a golpe de actuaciones a las que en esta situación no pocas veces se ven abocados los propios municipios, vía modificación de elementos u otra técnicas jurídicas que permitan soportar la espera. Pero también el territorio se ha visto inmerso en múltiples y nada deseables desarrollos acaecidos al margen de cualquier control administrativo y que han devenido en una nueva configuración de los paisajes rurales en amplias zonas urbanizadas.

En suma, tenemos infinidad de instrumentos que tratan de organizar el territorio en diferentes escalas (territorial y urbanística), pero que son incapaces de alcanzar las metas propuestas. Y en esta tesitura caben dos posibilidades, continuar intentado perfilar el marco competencial mientras los instrumentos devienen en obsoletos y la multitud de normativa dictada, en incapaz para solventar el problema o, reformular y generar alianzas para, conjuntamente, apostar por un camino común.

A modo de ejemplo y tomando como referente la citada comunidad de Andalucía, los siguientes mapas son ilustrativos de la situación señalada.

Instrumentos de planeamiento urbanístico presente en la comunidad de Andalucía

- Sin planeamiento municipal
- Planeamiento vigente no adaptado
- Planeamiento vigente con adaptación parcial a la LOUA
- Planeamiento vigente totalmente adaptado a la LOUA



general que determine las incidencias de políticas sectoriales que se producen en el territorio de manera genérica, dependerá pues de las condiciones y caracteres que presente el mismo.

El hecho de que conforme al reparto competencial muchas de las competencias con incidencia en la Ordenación del Territorio recaigan en el Estado, obliga a articular mecanismos que sirvan para alcanzar una visión integral del territorio⁹⁰¹. Sin embargo,

⁹⁰¹ Como tiene señalado el Tribunal Supremo, la ordenación territorial y urbanística son funciones públicas sobre las que inciden títulos competenciales correspondientes a las administraciones estatal, autonómica y local. Interesante a este respecto es la jurisprudencia fijada en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 22 de marzo de 2012 (Ponente Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas, núm. de recurso 6214/2008, ECLI:ES:TS:2012:1936), cuyo Fundamento de Derecho Tercero señala:

“... La ordenación territorial y urbanística es una función pública que persigue dar una respuesta homogénea a los múltiples problemas que suscita la utilización del medio físico, y que, por tanto, no puede emanar únicamente de uno solo de los tres niveles de Administraciones públicas territoriales (estatal, autonómica y local), sino que todas ellas ostentan títulos competenciales que repercuten en esa ordenación.

Precisamente porque la toma de decisiones sobre la ordenación territorial se genera a la vez en diferentes niveles territoriales es inevitable que se produzca un entrecruzamiento de competencias que es preciso armonizar, y de ahí surge la necesidad de integrar esas competencias sectoriales en una unidad provista de sentido.

Aun cuando sea cierto que todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva sobre la ordenación del territorio y el urbanismo (ex artículo 148.1.3 de la Constitución), no es menos cierto que el Estado mantiene competencias que repercuten sobre esa ordenación; competencias generales cuyo ejercicio incide sobre todo el territorio español, condicionando así las decisiones que sobre la ordenación del territorio y del urbanismo pueden adoptar las Comunidades Autónomas: potestad de planificación de la actividad económica general del artículo 131.1 de la Constitución o la titularidad del dominio público estatal del artículo 132.2 de la misma, y competencias sectoriales atribuidas al Estado ex artículo 149.1 de la propia Constitución , cuyo ejercicio puede condicionar legítimamente la competencia autonómica, como es el caso, precisamente, de las atribuidas por el subapartado 21º del referido artículo 149.1 .

En estos y en otros casos, en que el marco competencial diseñado por la Constitución determina la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico, se hace imprescindible desarrollar técnicas de coordinación, colaboración y cooperación interadministrativas, si bien, cuando los cauces de composición voluntaria se revelan insuficientes, la resolución del conflicto sólo podrá alcanzarse a costa de dar preferencia al titular de la competencia prevalente, que desplazará a los demás títulos competenciales en concurrencia.

Al determinarse cuál es la competencia prevalente, la jurisprudencia ha resaltado una y otra vez que la competencia autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente

este hecho no es exclusivo de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas, de similar manera se produce en el seno de las propias Comunidades Autónomas entre los diferentes Departamentos o Consejerías entre las que se reparten las diferentes funciones o competencias.

Aspectos como carreteras, costas, ferrocarriles, aguas, vías pecuarias, puertos, aeropuertos, minas, montes, turismo, defensa nacional, agricultura, telecomunicaciones, hidrocarburos, sector eléctrico, campos de golf, deportes, comercio u otras tantas, así como las correspondientes planificaciones en que las mismas se desarrollan, deben aprovecharse como sinergias en las políticas territoriales. Al fin y al cabo, el territorio es un todo y como tal debe considerarse el carácter *supratransversal* que la Ordenación del Territorio representa para aquellas, para lo que es precisa su integración y visión conjunta^{902 903}.

la ordenación del territorio, ya que el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque sea también exclusiva, de una Comunidad Autónoma, pues ello equivaldría a la negación de la misma competencia que asigna la Constitución a aquél.

Cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva, lo hace bajo la consideración de que la adjudicación competencial a favor del Estado presupone la concurrencia de un interés general superior al de las competencias autonómicas, si bien, para que el condicionamiento legítimo de las competencias autonómicas no se transforme en usurpación ilegítima, resulta indispensable que el ejercicio de esas competencias estatales se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a una regulación general del entero régimen jurídico de la ordenación del territorio...”.

⁹⁰² PÉREZ ANDRÉS, A. (1998) “La Ordenación del Territorio, una encrucijada de competencias planificadoras”. Revista de Administración Pública, Núm. 147. Septiembre-diciembre 1998, págs. 97-138. Este autor ya advertía en el año 1998 de la problemática a que se enfrentaba una planificación del territorio de carácter integral en un marco en que las diferentes competencias están repartidas entre diferentes estratos administrativos. “*La puesta en marcha del Estado de las Autonomías dificulta enormemente la posibilidad de llevar a cabo una planificación de ordenación del territorio integral, de amplios objetivos, con instrumentos homólogos y plenamente compatibles. Esta dificultad reside en que la toma de decisiones sobre la Política de Ordenación Territorial se produce en diferentes niveles territoriales al mismo tiempo. El adecuado equilibrio entre las Autonomías Territoriales y la Unidad del Sistema debe alcanzarse a través de fórmulas de coordinación y cooperación abiertas y flexibles. En el nuevo Estado de las Autonomías está impedida la existencia de relaciones piramidales basadas en la jerarquía de los planes entre sí, siendo necesario evolucionar hacia la implantación de relaciones articulares entre los distintos instrumentos de planeamiento, especialmente cuando se enfrentan planes territoriales integrales con planes sectoriales de incidencia sobre el territorio”.*

⁹⁰³ SÁNCHEZ BLANCO, A. (2006) “Derecho Urbanístico de Andalucía”. 2ª edición. Editorial La Ley. Madrid 2006, págs. 21-74, al analizar la “*Ordenación del Territorio y Urbanismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía*” recoge los múltiples instrumentos de planificación y normativa, distinguidos por el autor en dos bloques atendiendo a su aprobación antes de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía y los posteriores a aquella, con incidencia territorial presentes en el propio marco de la

La planificación territorial debe recoger e integrar las diferentes planificaciones, pues de esta relación surgen enormes sinergias y en general, facilitan el logro de metas comunes, reduciendo medios y costes y lo más significativo, evitando un problema: la duplicidad que puede llevar a contradicciones por diferentes modelos pensados para un mismo territorio.

El más claro ejemplo de la oportunidad y las positivas consecuencias que se pueden alcanzar, analizado en este trabajo, es el del desarrollo que, en el marco del denominado proyecto Stedenbaan, se viene desarrollando en el seno del Randstad holandés (en el Ala Sur, *Zuidvleugel*) en el que mediante una adecuada conjugación de dos políticas sectoriales, planificación del transporte y movilidad con planificación territorial (la primera en su mayor parte preexistente, pero reorientada y actualizada hacia la nueva meta común) y una concepción integral de ambas, se está alcanzando una meta que, aunque en este caso concreto da respuesta a las necesidades surgidas en su espacio, logra organizar un modelo policéntrico, reducir las distancias y dar respuestas a las necesidades de vivienda mediante nuevos desarrollos localizados en los entornos de las estaciones ferroviarias, lo que evita los desplazamientos y vehículos privados y favorece el uso del transporte público. Pero además, se integran en estos nuevos ámbitos y junto a los desarrollos propiamente residenciales, la generación del asentamiento de actividades económicas y su complementariedad con espacios para el ocio y disfrute de la sociedad, tratando de aunar en un único espacio y sin necesidad de emplear desplazamientos las necesidades básicas de la población y todo ello reorientado a su capacitación para convertirse en uno de los principales motores económicos en el contexto europeo. Similares políticas están desarrollando otros países como Reino Unido.

Estos ejemplos, deben tomarse como referente para entablar adecuadas conjunciones e integración de políticas de planificación, integrando a los órganos

Comunidad de Andalucía. Es ilustrativo el elevado número de instrumentos, analizados en el manual, a los que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y los Planes Subregionales debían tener presente en su redacción e ilustrativo como señala el autor que *“Los instrumentos de programación territorial, aprobados por la Comunidad se han proyectado en el previo marco de la programación socioeconómica de la Comunidad Autónoma, en los desarrollos sectoriales de la ordenación del litoral, en los bienes del patrimonio histórico, en los transportes, en los residuos, en protección civil, turismo, vivienda, medio ambiente..., conjunto de áreas sectoriales cuyo resultado, por el simple efecto de integración de coherentes sumandos, hubiera permitido elaborar los planes de ordenación territorial de Andalucía.*

En este coherente contexto de integración de previos instrumentos de programación territorial se situó la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía y sus iniciales desarrollos normativos, para materializar los instrumentos de ordenación previstos, podía haber operado con los valiosos antecedentes que no permitían considerar que la elaboración del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y de los Planes Subregionales fuera una actividad sin precedentes y sin previos antecedentes metodológicos”.

competentes (Consejerías, Ministerios, etc) con políticas orientadas al mismo fin que en suma persiguen: el desarrollo. Al fin y al cabo, la Ordenación del Territorio debe ser entendida como la suma de todas las políticas presentes en el territorio, y si se suman adecuadamente también serán mucho mayores las posibilidades de éxito, más fácil de alcanzar las metas y más ambiciosos los proyectos.

2.3. Recientes problemas añadidos: las perversas consecuencias de los conflictos y la creciente litigiosidad jurídica

Las políticas actuales que se continúan empleando para planificar y organizar el territorio no están resultando aplicadas, y cuando se aplican no están resultando eficaces, o al menos con la amplitud con que por su importancia y envergadura sería predicable. Y casi idéntica situación se repite con los complejos y difusos marcos normativos con que se pretende regular la situación.

Parece como si la solución pasará por seguir regulando, y así se continúan dictando normas de diferente rango que frente a su originaria intención de solventar la situación parecen mostrar un efecto contrario, al resultar cada vez más complicado controlar el complejo marco en el que se encuadra no sólo la Ordenación del Territorio, también vive idéntica situación el Urbanismo.

Se han elaborado tantos planes y normas que en la práctica resulta excesivamente complicado aplicar áquellos, entre otras tantas razones, por su dificultad para acatar y enmarcarse en todos los preceptos, dándole el debido cumplimiento. Todo ello además con otra consecuencia que a menudo parece olvidarse, la falta de adecuación del marco normativo en el que se desarrollan estas políticas puede tener un efecto perverso que, aun tardando años en llegar, acaba de plano con el instrumento aprobado.

Aunque no representa una novedad, en los últimos tiempos se ha incrementado notablemente, y todo apunta a que continúe al alza, una cuestión que pese a no haber tenido mayor atención, representa un enorme problema para los planes y que puede modificar el escenario actual. Se hace referencia a un fenómeno no poco frecuente como es la anulación de los planes tras haber desplegado durante un cierto tiempo su vigencia en su territorio, por un ulterior pronunciamiento judicial que sentencia su nulidad. Ejemplos no faltan que corroboran lo anterior, y como tiene dicho el Tribunal Supremo el defecto en la tramitación de un plan supone su nulidad de pleno derecho, sin posibilidad alguna de subsanación, convalidación, conservación de trámites o retroacción del procedimiento, lo que conlleva entre otras consecuencias, que corran idéntica suerte todos los actos que, en desarrollo, hayan surgido al amparo de áquel. Esta cuestión que como se ha indicado no es aislada puede resultar fatal en los próximos años a la luz de la ya consolidada doctrina fijada por el Alto Tribunal, y se dice que no

es aislada ni exclusiva de una u otra escala de planificación (territorial o urbanística)⁹⁰⁴ ya que ha acabado por ejemplo tras diez años de vigencia con el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de Málaga^{905 906 907}.

⁹⁰⁴ Ciertamente es que la tendencia ha ido en principio orientada hacia la anulación de planes urbanísticos. Algunos referentes en este sentido son el Plan General Municipal de Ordenación Urbana de Cartagena, STS 1425/2016 de 15 de junio de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:2822), que desestima el recurso de casación interpuesto frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 20 de mayo de 2015 (ECLI:ES:TSJMU:2015:1231), que confirma; Plan General de Ordenación Urbana de Marbella, STSs de 27 y 28 de octubre de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:4378, ECLI:ES:TS:2015:4379, ECLI:ES:TS:2015:4380), que declara la no conformidad a derecho de la legalización de lo ilegalmente construido pero también le achaca las deficiencias de formas del instrumento como la ausencia de informe de sostenibilidad económica y la defectuosa evaluación ambiental estratégica; Plan General de Ordenación Urbana de Gijón, STS de 6 de mayo de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:2037), por infracción del trámite de información pública y quebrantamiento del principio de participación ciudadana en la elaboración del Plan.

A mayor abundamiento, señalar que de manera reciente en STS de 31 de marzo de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:1405) cuyo fallo anula el Plan General de Ordenación Urbana de “El Campello” (Valencia), reconoce la necesidad del estudio económico del Plan General de Ordenación Urbana, pese a que el ordenamiento autonómico no lo exige expresamente. En esta Sentencia, el TS fija la obligatoriedad del referido informe sobre la base de la normativa estatal contenida en el art. 37.5 del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio. Así la meritada Sentencia, señala en su FJ Cuarto:

“...Con idéntica rotundidad se ha manifestado esta Sala y Sección del Tribunal Supremo en su Sentencia de fecha 30 de marzo de 2015 (recurso de casación número 1587 de 2013), en la que no sólo se declara la exigibilidad del estudio económico-financiero sino también el informe o memoria de sostenibilidad económica impuesto por el artículo 15.4 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en la actualidad artículo 22 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre -B.O.E. nº 261, de 31 de octubre de 2015), aclarando que en el estudio económico-financiero se debe demostrar la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en el sector o ámbito concreto, mientras que el informe o memoria de sostenibilidad económica debe garantizar analíticamente que los gastos de gestión y mantenimiento de las infraestructuras y servicios en ese sector o ámbito espacial pueden ser sustentados por las Administraciones públicas, en especial la Administración local competente en la actividad urbanística.

En definitiva, este tercer motivo de casación debe ser estimado porque, aun cuando el ordenamiento urbanístico propio de la Comunidad Autónoma Valenciana no exija expresamente, como declara la Sala de instancia en la sentencia recurrida, entre la documentación del Plan General dicho estudio económico financiero ni el informe o memoria de sostenibilidad económica, éstos son exigibles conforme a los citados preceptos del ordenamiento jurídico estatal y a la referida doctrina jurisprudencial ...”

⁹⁰⁵ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 6 de octubre de 2015. Ponente Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate. Nº de recurso 2676/2012. ECLI: ES: TS: 2015:4382.

Inicialmente y por una mera cuestión cuantitativa, estas Sentencias del Tribunal Supremo han estado orientadas a la anulación de los planes urbanísticos, pero como se adelantaba, en los últimos tiempos viene afectando por igual a instrumentos de planificación territorial. En suma, en ambos casos, el Tribunal Supremo atendiendo al carácter de disposición general de los planes y su encuadramiento en el art. 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y contrariamente a los actos administrativos para los que tal cuerpo legal sí posibilita la distinción entre su nulidad y anulabilidad, en aquellos y a tenor del precepto indicado la consecuencia de cualquier

⁹⁰⁶ Idéntico resultado han tenido, entre otros, dos instrumentos de planificación territorial de Canarias: el Plan Territorial Parcial de Regeneración y estructuración del espacio consolidado de Playa del Inglés y el Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad del Sector Turístico de San Bartolomé de Tirajana Maspalomas Costa Canaria.

El Plan Territorial Parcial de Regeneración y estructuración del espacio consolidado de Playa del Inglés, en el que el Tribunal Supremo en su Sentencia 1.891/2016, de 20 de julio de 2016 (Ponente Excmo. Sr. D. José Juan Suay Rincón, nº rec. 2006/2015. ECLI:ES:TS:2016:3805), confirmando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias que, en abril de 2015, anula el Plan por caducidad del expediente de tramitación del Plan (desde el comienzo de la tramitación del Plan en el año 2006 hasta su aprobación en 2010, “*habían vencido sobradamente todos los plazos de caducidad señalados por la normativa canaria aplicable*”).

El Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad del Sector Turístico de San Bartolomé de Tirajana Maspalomas, Costa Canaria, también ha corrido la misma suerte y en Sentencia 338/2016, de 25 de julio de 2016 (Ponente Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Varona Gómez-Acedo, nº rec. 119/2013), el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, ha declarado recientemente su nulidad. Entre las cuestiones que conllevan al fallo, destacan los defectos en la tramitación relativa al informe preceptivo de costas y a la ausencia del informe de sostenibilidad económica en el que se debe ponderar en particular el impacto de la actuación en las haciendas públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

⁹⁰⁷ Particular ha sido la situación dada en el municipio de Marbella. Como se ha indicado la STS de 27 de octubre de 2015, declaraba la nulidad del PGOU de Marbella, coincidiendo en el tiempo (precisamente aunque con días de diferencia en su dictado, eran notificadas con un solo día de diferencia, los días 5 y 6 de noviembre de 2015, respectivamente) con la STS de 6 de octubre de 2015 que declaraba la nulidad del Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de Málaga, en cuyo ámbito incluye el propio municipio de Marbella. En solo unos días, el municipio de Marbella se encontraba con los dos instrumentos que hasta entonces regían su territorio, POT y PGOU, anulados. Una situación particular la vivida en este municipio desde años atrás, que desde luego no es exclusiva de del mismo. Interesante al respecto el trabajo titulado “El control jurisdiccional del urbanismo de Marbella, 1991-2006”, en el que SÁNCHEZ BLANCO, A. recoge los diferentes acontecimientos y Sentencias recaídas en relación al planeamiento urbanístico de Marbella, remontándose en su pormenorizado análisis, al Plan General de Ordenación Urbana de 1968.

infracción jurídica, adjetiva o sustantiva, es la nulidad de pleno derecho del plan. Por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 2015 (Ponente Excmo. Sr. Francisco Javier Navarro Sanchis, rec. nº 1920/2013)⁹⁰⁸, en su F.J. Segundo recuerda su doctrina e incide en la imposibilidad de subsanación posterior de los defectos habidos en la tramitación del procedimiento, proceder que, en el caso concreto que enjuicia, reprocha de manera tajante:

“...A tal respecto, resulta imprescindible efectuar algunas consideraciones críticas sobre la tesis que mantiene la sentencia recurrida en el fundamento que hemos transcrito:

1) La sentencia que anula un plan urbanístico o territorial debido a la concurrencia de la infracción jurídica que sea, tanto adjetiva como sustantiva, determina la nulidad radical de aquél (art. 62.2 Ley 30/1992), dada la naturaleza normativa o de disposiciones generales que ostentan los planes, como este Tribunal Supremo ha declarado de forma reiterada.

2) No es aplicable, pues, a las disposiciones generales (por ende, a los instrumentos de ordenación territorial, en la terminología que emplea la ley foral navarra) la distinción jurídica entre nulidad y anulabilidad que rige para los actos administrativos (artículos 62.1 y 63 Ley 30/1992), pues el precepto que juega aquí es el artículo 62.2 de la misma Ley . Por lo tanto, no puede aceptarse la concurrencia en aquellos de infracciones determinantes de mera anulabilidad, por razón de la naturaleza de éstas, como entiende la Sala de instancia.

3) Es inherente a la categoría dogmática de la nulidad radical o de pleno derecho de las disposiciones generales -única admisible cuando los planes como el PSIS contravienen el ordenamiento jurídico-, la imposibilidad de subsanación de los defectos formales de que adolezcan, tesis de la sentencia aquí impugnada que no podemos compartir.

4) La falta de firmeza de la sentencia de única instancia, por sí sola y al margen de las posibles iniciativas procesales de las partes para obtener su ejecución provisional -que es una manifestación de la justicia rogada aquí no ejercitada-, no impide al Tribunal sentenciador enjuiciar las disposiciones o los actos administrativos que traen causa o derivan de dicho plan declarado nulo -en este caso, el PSIS-, sobre la base

⁹⁰⁸ ECLI:ES:TS:2015:2090.

necesaria de dicha nulidad, a la que no se le puede atribuir una virtualidad condicionada a la firmeza.

5) Por lo demás, la sentencia impugnada en este recurso de casación incurre también en un error jurídico cuando reputa adecuadamente subsanados los defectos -que reputa portadores de mera anulabilidad- apreciados en la propia sentencia anterior de la misma Sala que había anulado el PSIS: la falta de informe previo de la Confederación Hidrográfica del Ebro y la ausencia de previa información pública de la concreta relación de propietarios, omisiones cuya importancia, al margen del indicado efecto jurídico que provocan, parece minimizarse por la Sala que las declaró como determinantes de la nulidad.

*6) Conviene añadir a todo cuanto se ha dicho que **la insólita actividad emprendida por la Comunidad Foral de Navarra para ejecutar -así se dice- la sentencia de 7 de diciembre de 2011 y, a tal fin, subsanar sobrevenidamente los reseñados defectos formales, que había sido avalada en un principio por la Sala de instancia, fue inequívocamente reprobada en nuestra sentencia de 18 de octubre de 2013 , que declaró al efecto haber lugar al recurso de casación nº 4016/2012, interpuesto por el propio AYUNTAMIENTO DE LA CENDEA DE GALAR contra el auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 27 de julio de 2012 -desestimatorio a su vez del recurso de reposición dirigido contra otro auto anterior de la misma Sala de 11 de mayo de 2013-, en que se desestima el incidente de ejecución provisional (así llamado) de la sentencia dictada en el recurso contencioso-administrativo 231/2009 , autos judiciales que por virtud de dicha sentencia casacional quedaron nulos y sin efecto, lo que comporta que también lo fuera el infructuoso intento de subsanación llevado a cabo al margen de la ley...***

Si a grandes municipios a lo que se les entiende capacidad técnica y económica suficiente para la redacción y tramitación de sus planes e incluso Comunidades Autónomas con similar capacidad, se han visto inmersas en estos procesos, cabe plantearse cuál puede ser el resultado de la tramitación de instrumentos por pequeños municipios con bastante menos recursos. Es más, a ningún jurista escapa que con la doctrina actual mantenida por el Alto Tribunal, el número de recursos frente a

instrumentos de planeamiento urbanístico o de planificación territorial se puede multiplicar motivado por las posibilidades de éxito.⁹⁰⁹

Esta no es más que otra consecuencia de la incapacidad mostrada hasta el momento para aplicar los instrumentos y el consecuente intento de solventar tal situación a golpe de nuevas normas pero también es consecuencia de un marco normativo disperso en el que las vinculaciones entre las diferentes competencias y la planificación territorial con otras sectoriales, entre ellas el Urbanismo, se hallan difusas en cientos de leyes y normas de desarrollo. Pero lo anterior no queda aquí, y las consecuencias que se pueden derivar de ello pueden tener repercusiones inimaginables, así a los costes de elaboración y tramitación de instrumentos, años de trabajo, debe sumarse las posibles responsabilidades administrativas que de tales nulidades se deriven.

Al hilo de lo anterior, no está de más señalar, haciendo un guiño a la profesión, la importancia de los juristas en la elaboración (y no sólo elaboración, también y más relevante, en la fase de tramitación) de los instrumentos⁹¹⁰. Si en la actualidad, la experiencia nos dice que la presencia de los juristas en los equipos multidisciplinares de redacción de instrumentos queda relegada al contenido normativo del plan y su adecuación al marco legal de referencia, esto debe urgentemente replantearse y dotar los equipos con los profesionales precisos que velen por el cumplimiento de la legalidad en la tramitación de los planes y la adecuación a la difusa normativa en que se encuadra. Así lo recoge precisamente, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo por la que se acuerda la nulidad del Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella, STS de 27 de octubre de 2015 (Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde. Nº rec. 313/2014)⁹¹¹, cuyo FJ Noveno, indica:

“... Con el urbanismo se pretende el diseño de la ciudad, considerada esta desde una perspectiva integral, tratándose tal diseño de una técnica

⁹⁰⁹ El tema no ha pasado inadvertido, y ya se ha llegado a denominar como “la mortalidad judicial de los planes”. Véase al respecto el reciente artículo de SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2016) “Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes”. *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo*. Nº 141 Año 15 – Julio-Agosto de 2016, en la que precisamente se examina el problema de la anulación masiva, en vía judicial, de instrumentos de planificación urbanística.

⁹¹⁰ Para más información véase RANDO BURGOS, E. (2016) “La relevancia del procedimiento de tramitación de los instrumentos de planificación territorial: La nulidad del Plan de Ordenación del territorio de la Costa del Sol de Málaga por la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2015”. Ponencia VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio y Congreso de Derecho Urbanístico “Nuevos tiempos, nuevos objetivos”. Área temática E “Nuevos tiempos, nuevos objetivos y nuevos modos en la gestión, disciplina y valoraciones del suelo”. Fuerteventura, mayo de 2016. Edita Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT. Madrid, pág. 925-936.

⁹¹¹ ECLI: ES: TS: 2015:4379.

*interdisciplinar en la que intervienen diversos expertos, tales como, entre otros, arquitectos, ingenieros, economistas, sociólogos, etc.; sin embargo, la intervención de los juristas se nos presenta como relevante y esencial, por cuanto, si bien el urbanismo refleja y representa determinadas opciones políticas, en el marco de una amplia participación ciudadana, lo cierto y verdad es que toda esa actuación integral debe de ser ubicada en el marco del ordenamiento jurídico en vigor. Obvio y conocido es que tal ordenamiento ---en sus diversos ámbitos competenciales--- ha habilitado a la Administración pública competente (fundamentalmente, local y autonómica) para el ejercicio de la potestad de planeamiento con la expresada finalidad de la configuración de las ciudades, tratándose, pues, de una potestad que se ubica ---y parte de--- el respecto al principio de legalidad, si bien se caracteriza por una gran dosis de autonomía política y discrecionalidad técnica. Dicho de otra forma, **el diseño de la ciudad** ---la articulación de las técnicas urbanísticas que contribuyen a ello-- - no resulta posible sin la integración de tres elementos esenciales: el respeto a la legalidad vigente, la autonomía política ---fundamentalmente local--- y la discrecionalidad técnica. Como siempre se ha expresado debemos situarnos en una situación de tensión jurídica entre la discrecionalidad del planeamiento y su límite, o línea roja infranqueable, que sería la de arbitrariedad de su ejercicio o, incluso, la de la desviación de poder”.*

Frente a esta excesiva rigidez y complejidad procedimental que conlleva en la práctica, a dilatar durante años los procedimientos de tramitación de los planes, lo que ha venido siendo una práctica casi usual, y a la luz de en los pronunciamientos al respecto del Tribunal Supremo que, entre otros, declara como causa de nulidad la caducidad del expediente de tramitación de los instrumentos, precisamente la comunidad de Canarias de manera muy reciente ha visto confirmada por el Alto Tribunal la Sentencia que ya en instancia fallaba la nulidad de uno de sus instrumentos de planificación territorial por este motivo, el Plan Territorial Parcial de Regeneración y estructuración del espacio consolidado de Playa del Inglés⁹¹². Precisamente esta comunidad parece abogar en su anteproyecto de Ley del Suelo de Canarias⁹¹³ por la simplificación de trámites a través de la asunción por los ayuntamientos de las

⁹¹² La ya citada Sentencia 1.891/2016, de 20 de julio de 2016. Ponente Excmo. Sr. D. José Juan Suay Rincón, nº rec. 2006/2015. ECLI: ES: TS: 2016:3805.

⁹¹³ El anteproyecto se encuentra en fase de tramitación parlamentaria. Conforme a información publicada por el Parlamento de Canarias y en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias nº 298 de 03/10/2016 que publica el acuerdo de la Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el día 29 de septiembre de 2016, adopto el acuerdo de apertura del plazo de enmiendas a la totalidad.

Disponible <http://www.parcan.es/files/pub/bop/91/2016/298/bo298.pdf>. Consultado 04/10/2016.

competencias para la tramitación plena de sus instrumentos, incluida la aprobación definitiva que conforme al texto legal aún vigente, correspondía al ente autonómico, previo control de legalidad por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (Cotmac).

Habrá que esperar a la culminación de la tramitación de dicha ley y a su implantación, pero si en el contexto actual conforme a la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo “*cualquier defecto en la tramitación de un plan*” puede conllevar su nulidad, y teniendo en cuenta que, por lo general, los recursos municipales, como ya se ha indicado son bastantes más reducidos, podría darse la paradoja que pese a la bondad del texto legal que aboga por simplificar y reducir los plazos de tramitación del planeamiento municipal, y anulado ese doble filtro (municipal y autonómico) que pese a su vigencia ha conllevado defectos procedimentales y anulación de planes, parece que esta consecuencia, en principio puede multiplicarse. Queda por supuesto, confiar en que teniendo presente tal jurisprudencia, los entes municipales sean especialmente cuidadosos en sus tramitaciones y se eviten estos efectos que pueden resultar perversos con el nuevo texto y a una inicial masiva tramitación y aprobación de instrumentos, seguir años después (es por todos conocidos que el orden jurisdiccional contencioso administrativo y precisamente por el elevado número de asuntos y el carácter eminentemente jurídico de las cuestiones que se someten a él, no es precisamente breve en sus procedimientos) una “lluvia” de planes anulados con los consiguientes perjuicios tanto para las correspondientes administraciones como indefensión generada en los ciudadanos⁹¹⁴.

⁹¹⁴ Precisamente este es un tema de candente actualidad en la comunidad de Canarias, como lo prueba la multitud de noticias que se vienen publicando.

En noticia recogida en “eldiario.es” (www.eldiario.es) de 19/07/2016 y titulada “*Uno de los redactores de la Ley del Suelo defiende que un ayuntamiento apruebe su Plan como hace sus cuentas*” se da cuenta de las declaraciones del catedrático D. Francisco Villar Rojas, uno de los redactores del nuevo cuerpo legal. Según la noticia publicada, el autor defiende que “*los ayuntamientos asuman competencias plenas en la tramitación de su planeamiento*” y defienden que frente al modelo actual en que “*la tramitación de un nuevo Plan General por parte un ayuntamiento implicaba que el Gobierno de Canarias asumía el documento y procedía a la aprobación definitiva del mismo, con el control de legalidad previo que efectúa la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (Cotmac)*”, “*La Ley del Suelo apuesta por un modelo distinto, con una única fase de tramitación, en manos de la corporación local. ...de este modo “es posible agilizar” la elaboración de planeamiento, que ahora se extiende “entre nueve y 12 años”, y añadió que se le da “a cada administración capacidad para resolver en el ámbito de sus competencias*”. Asimilando con el ello el desarrollo de la competencia en Urbanismo a otras desarrolladas por los municipios, y se señala “*los municipios se ocupan de cosas igual de importantes” que el planeamiento urbanístico “sin consultar a la comunidad autónoma”, como la aprobación de “presupuestos, de ordenanzas fiscales” con las que “nos crujen” con tributos como el Impuesto de bienes inmuebles, o como “cuando hacen concursos” para adjudicar concesiones como la recogida de residuos. Para esto, dijo, “no preguntan a ninguna Cotmac ni se consulta a la comunidad autónoma*”.

No se pretende ser alarmista, y las cuestiones señaladas en el presente apartado no son más que un intento de reflejar, alguno de otros tantos de los perjuicios que se vienen ocasionando por la parálisis actual que parece vivir la Ordenación del Territorio y la falta de entendimiento con políticas afines, únicamente se trata de alertar de la necesidad de aunar esfuerzos y consensos para, en aras del bien común, avanzar en un camino que empiece a resultar fructífero.

Disponible en http://www.eldiario.es/canariasahora/politica/redactores-Ley-Suelo-ayuntamiento-Plan_0_538946560.html. Consultado 16/10/2016.

Por otro lado, en noticia publicada por “La opinión de Tenerife”, www.laopinion.es y titulada “*La Cotmac pierde sus funciones en el urbanismo*” de fecha 24/02/2016 que recoge declaraciones de la Consejería de Política Territorial, se destacan cuestiones como “*la Cotmac conservará una participación en ese procedimiento: ya no emitirá informes de legalidad del plan en cuestión (eso le corresponderá hacer al ayuntamiento o cabildo que lo tramita), sino que se pronunciará sobre cómo encaja el contenido de ese instrumento en cuestiones que competen al Gobierno canario... De esa forma, la Cotmac unificará en un solo documento todos los informes que deben emitir las distintas consejerías involucradas, cuyo contenido será vinculante para el ayuntamiento o el cabildo que promueve el plan. Decidir si el ayuntamiento o el cabildo ha respetado las directrices de ese informe ya no será función de la Cotmac, sino que lo determinarán los tribunales, llegado el caso*”. La noticia también recoge que “**¿Qué ocurre si el Gobierno considera que el ayuntamiento o cabildo no respeta lo que estableció la Cotmac? "Pues que aprobará el plan, pero nos veremos en los tribunales"**, ha resumido Barreto”.

Disponible en <http://www.laopinion.es/canarias/2016/02/24/cotmac-pierde-funciones-urbanismo/657982.html>. Consultado 16/10/2016.

Esta última cuestión y que ya se adelantaba al tratar el asunto, resulta cuando menos preocupante pues por un lado se entiende que no es función de los órganos jurisdiccionales ejercer funciones que están atribuidas a determinados entes y que la función de aquellos es revisar la adecuación a la ley pero no sustituir la función de otros órganos y por otro, no parece procedente por un lado abrir la vía a la aprobación de instrumentos y por otro, convertirse el propio ente autonómico en el propulsor de recursos jurisdiccionales frente a los actos de los ayuntamientos.

3. NUEVAS PERSPECTIVAS PARA NUEVAS NECESIDADES “URBANISMO TERRITORIAL SOSTENIBLE”

La situación actual podría resumirse con una frase “camino a ninguna parte”. Ello lejos de entenderse como una crítica debe ser, y este es el sentido, una motivación para finalmente tomar un nuevo rumbo en el que se redefinan las necesidades actuales.

La meta a alcanzar y hacia donde parecen debieran estar orientados los esfuerzos es el de una redefinición total del escenario presente. A nadie escapa que nos encontramos ante una nueva realidad que nada tiene que ver con la que se ha vivido en un pasado no demasiado alejado en el tiempo.

Frente a aquel territorio de finales del siglo XIX y principios del XX (por poner un necesario punto de partida, si nos remontamos más en el tiempo, ya se analizó como las respuestas a las primeras necesidades de las poblaciones pasaron por buscar una localización idónea en la que fijar los primeros asentamientos, idoneidad que, en un territorio sin transformar por el hombre, estaba determinada por la propia presencia de factores naturales tan esenciales como el agua o la fertilidad de las tierras) para el que se aplicaron técnicas de ensanche de las ciudades, modelos como la ciudad lineal de Arturo Soria o la ciudad jardín de Ebenezer Howard, la redefinición con la llegada revolución industrial, y la capacidad de respuesta para el abandono de los pueblos y las zonas rurales frente a una masiva concentración en las urbes, que poco a poco fueron adaptándose a aquella nueva situación y que llevó a la expansión y aparición de periferias concéntricas a lo que hasta entonces había sido el núcleo de la ciudad o, la posterior reconstrucción tras los conflictos bélicos acaecidos, no son más que algunos ejemplos de la capacidad de respuesta a las incipientes necesidades que la propia evolución histórica y factores de diferentes índole han generado en los territorios.

La paulatina implantación del Urbanismo, cuyo hito en nuestro país a nivel legislativo viene representado por la Ley del Suelo de 1956, su escasísimo desarrollo, las modificaciones posteriores que precisó y la creación de técnicas que posibilitarán ejecutar los modelos de pueblos y ciudades que proponían los primeros instrumentos de planeamiento rechazados o, simplemente inaplicados por el propio revulsivo que suponía los métodos (hasta entonces desconocidos) que proponían y que parecían acabar con el tan arraigado, en la sociedad de la segunda mitad del siglo XX, derecho de propiedad (¿cómo qué equidistribución?, ¿qué es eso?, beneficios sí, pero ¿cargas?, ¿titular de un aprovechamiento urbanístico?... no, soy titular de *mi* propiedad, ¿qué es eso de aprovechamiento urbanístico?...), la aparición de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento a nivel provincial ante la imposibilidad de su elaboración por muchos municipios. En suma, éstas y otras tantas cuestiones que se podrían citar, no son sino el reflejo de la paulatina adaptación a las nuevas necesidades y, casi al unísono el rechazo inicial a lo desconocido.

Pero poco a poco, y a lo que nos interesa, se implantó y sin duda, el Urbanismo llegó y se desarrolló en un momento vital, el de la creación de ciudad, que en esencia representa su fin.

La ulterior aparición en nuestro país de la Ordenación del Territorio, cuando el Urbanismo por fin había conseguido afianzarse y, fundamentalmente el hecho de que el desarrollo de dichas competencias recayeran en dos administraciones distintas, originó el consabido rechazo a lo que se entendía como “nuevo”, incrementado además por establecer un marco de jerarquía normativa superior, que obligaba a ser acatado por la norma (planeamiento urbanístico) inferior.

Quizás la propia historia de España, la tardía aparición del marco constitucional y de las Comunidades Autónomas (a las que se les atribuyó esta competencia) unida a que desde su asunción, como se ha visto, debieron pasar décadas para que los nuevos protagonistas de esta función pública comenzaran a legislar y a desarrollar, vía planificación territorial, proceso complicado y heterogéneo que lleva a la actual situación de desigual implantación en el contexto nacional comparado⁹¹⁵, son el punto de partida de la presente situación.

Sin duda, llegó tarde, y se ha implantado cuando el territorio que está llamada a “ordenar” ya está demasiado transformado, cuando es difícil aplicar esa visión integral que se predica a esta política por contar con no pocos obstáculos que debe reintegrar. Una política territorial temprana debió, por la propia concepción y finalidad de la Ordenación del Territorio, preceder a la planificación y desarrollo urbanístico, pero la realidad es la que es y no lo que hubiera sido lo ideal. Y a mayor abundamiento, la eficacia de la Ordenación del Territorio vía aprobación de instrumentos de planificación coincide con un momento de alza del Urbanismo, otra barrera más para su entendimiento.

Pero volviendo atrás, se ha señalado la virtualidad y la relevancia que el Urbanismo ha tenido para la creación de las ciudades, fundamentalmente desde la década de los setenta hasta los primeros años del nuevo siglo ha sido la indiscutible

⁹¹⁵ El Manifiesto “Por una nueva cultura del territorio”, promovido en el año 2006 por el Colegio de Geógrafos y la Asociación de Geógrafos Españoles, en una iniciativa auspiciada inicialmente por 108 expertos en urbanismo y que en la actualidad cuenta con más de 400 adhesiones, alerta de la necesidad de desarrollo de la Ordenación del Territorio pero de su incapacidad, por falta de instrumentos adecuados, para dar respuesta. El Manifiesto señala “...la propia expresión “ordenación del territorio” no ha alcanzado todavía un suficiente consenso científico-técnico, y su práctica real en la mayoría de las Comunidades Autónomas no ha llegado a ser relevante en términos político-administrativos. Así, se consume voraz y desordenadamente un recurso limitado, el territorio, sin disponer de instrumentos adecuados y sin que se atisben respuestas suficientes a los graves e irreversibles daños que en muchos lugares se están ocasionando.”

Disponible <http://www.geografos.org/iniciativas/30-iniciativas/nueva-cultura-del-territorio/235-manifiesto-por-una-nueva-cultura-del-territorio.html>. Consultado 15/07/2016.

pieza fundamental para ello, sin embargo, con la llegada del conocido popularmente como “boom inmobiliario” o “boom del ladrillo” y el Urbanismo descontrolado en que se vio inmerso buena parte del territorio, aquella etapa en que los procesos especulativos vinculados a la vivienda donde buena parte de la población se vio de una u otra manera inmersa, aquellas compras sobre plano a precios desorbitados en los que muchas veces era preciso casi ampliar la esperanza de vida de la población para poder hacer frente a las obligaciones asumidas (pasaron a ser frecuente las hipotecas a cuarenta e incluso cincuenta años, como única forma de financiar el alza desorbitada del precio del mercado inmobiliario), los desarrollos residenciales en cualquier pueblo o ciudad que individualmente entendido suponía duplicar o triplicar, en algunos casos, las poblaciones de partida, y que se extendió no sólo por las poblaciones litorales que, casi colmatadas, vieron como el fenómeno se extendía hacia poblaciones de interior. En aquella vorágine todo parecía valer, con la consecuente “alegría” de ayuntamientos que caracterizados por sus escasos recursos, vieron en esta nueva “realidad” su propia “gallina de los huevos de oro”⁹¹⁶. Sin entrar en las consecuencias por todos conocidas de esta reciente etapa, señalar únicamente dos aspectos por sus ulteriores y aún presentes consecuencias: las organizaciones administrativas que los ayuntamientos crearon al amparo de aquellos ingresos (que en ocasiones, representaba un importante porcentaje de los presupuestos municipales⁹¹⁷) inasumibles con su desaparición⁹¹⁸ y que

⁹¹⁶ En esta línea, GONZÁLEZ ORDOVAS, M.J. (2013). “El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socioeconómico complejo”. Editorial Dykinson, SL. 1ª edición. Madrid, ISBN: 978-84-9031-814-0, pág. 180, señala “*El urbanismo que durante mucho tiempo ha sido la “gallina de los huevos de oro” para las arcas municipales ha llevado a la penuria a algunos ayuntamientos dada su dependencia de la tramitación, gestión, promoción y construcción urbanística. Pero además, junto a la corrupción, la falta de aplicación del Derecho urbanístico o su aplicación selectiva ha coadyuvado a que no se restablezca la legalidad cuando ésta ha sido vulnerada, lo cual reclama importantes modificaciones legales pero sobre todo voluntad política y social para poner fin a esa situación*”.

“*Jueces, fiscales y empresarios son ya conscientes de que la construcción descontrolada matará la gallina de los huevos de oro. Los expertos alertan sobre la “corrupción insostenible” del sector*”,... “*La situación ha llegado al punto de que los propios empresarios de la industria turística han manifestado su inquietud por la pérdida de la calidad medioambiental y el riesgo de matar la gallina de los huevos de oro que conlleva el enladrillado insostenible de la costa. En eso coinciden con los investigadores del Parlamento Europeo que, año tras año, regresan horrorizados de sus visitas al litoral español.*” Noticia publicada en el Diario el País titulada “No es una pesadilla, es el urbanismo salvaje”, en fecha 16/11/2008.

Disponible http://elpais.com/diario/2008/11/16/sociedad/1226790001_850215.html. Consultado 26/08/2016.

⁹¹⁷ Son muchos los autores que han advertido lo anterior. A modo de ejemplo, TERÉ PÉREZ, A. (2006) “*La gestión del urbanismo y la financiación de las Entidades municipales*” en Revista española de control externo Vol. 8 Nº 23, pág. 39-60 quien señala que, frente a la afirmación, del que se hace eco, del Tribunal de Defensa de la Competencia en su Informe sobre el mercado del suelo de 1993 en el que indicaba que “*Es verdad que en el sistema actual algunos entes locales se comportan en algunos casos*

llevó a un fenómeno sin precedentes, ayuntamientos en situación de suspensión de pagos y otros tantos aun a día de hoy siguen tratando de solventar aquella situación creada. Pero junto a lo anterior surge una segunda cuestión a la que tampoco parece hasta el momento se ha terminado de dar respuesta, la proliferación de viviendas en algunos casos de autoconstrucción pero en otros tantos auténticos complejos

como auténticos especuladores, restringen la oferta de suelo hasta extremos increíbles y hacen subir el precio del suelo paralelamente, pero éste es un comportamiento económicamente justificable dados los problemas de las haciendas locales en España. La falta de una financiación adecuada para hacer frente a unas presiones sociales que han exigido incrementos de gasto realmente importantes han llevado a que las autoridades locales hayan recurrido a la concesión de monopolios locales como una fuente fundamental de ingresos.”, entre los años 2000 y 2004 tomando como referente diferentes trabajos y datos oficiales, en torno al 30% de los recursos totales de los municipios españoles están vinculados a la actividad urbanística.

En similares términos el Diario El Mundo en noticia publicada el 10/11/2006, titulada “*El mapa de la corrupción municipal*” señalaba que “*entre el 35% y el 40% del presupuesto de las corporaciones locales procede del ámbito urbanístico*”.

Disponible <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/10/23/espana/1161591962.html>. Consultado 26/08/2016.

Más representativos sin duda fueron los ingresos relacionados con el urbanismo en municipios del litoral. Ya en el año 2007, el Diario Málaga Hoy en noticia publicada el 18/12/2007 bajo el título “*La crisis del ladrillo recorta en un 50% los ingresos urbanísticos de los municipios*” advertía que “*La crisis inmobiliaria ya tiene su primera víctima: las haciendas locales. Los ayuntamientos han empezado en 2007 a sufrir las consecuencias de la menguada actividad urbanística al caer los ingresos originados por el negocio del ladrillo entre un 20 y un 50 por ciento, aunque hay casos en los que se hundan hasta en un 90 por ciento respecto a lo previsto.*”

Disponible <http://www.malagahoy.es/article/malaga/13390/la/crisis/ladrillo/recorta/los/ingresos/urbanisticos/los/municipios.html>. Consultado 26/08/2016.

En similar sentido, se pronunciaba dos años más tarde otro Diario local, La Opinión del Málaga, cuando el 20/10/2009 publicaba una noticia bajo el lema “*Los municipios pierden más de la mitad de sus ingresos urbanísticos*” en la que señalaba “*El desplome del sector de la construcción afecta de forma drástica a las cuentas de las principales localidades de la provincia, que ingresan entre un 30 y un 70% menos*”.

Disponible en <http://www.laopiniondemalaga.es/malaga/2009/10/20/municipios-pierden-mitad-ingresos-urbanisticos/296751.html>. Consultado 26/08/2016.

⁹¹⁸ A este respecto, PORTILLO NAVARRO M.J. (2012) “La realidad presupuestaria local. Pasado, presente y futuro”. En PORTILLO NAVARRO, M.J. y MERINO ESTRADA, V. (Coords). “Crisis económica y entidades locales”, Editorial Lex Nova. Valladolid, pág. 38, destaca que la reducción en el nivel de ingresos no fue acompañada de la disminución del gasto público local en las mismas proporciones... lo cual agravó más los problemas presupuestarios locales, si bien esta situación se fue equilibrando conforme se iba agravando la crisis económica y se hacían más patentes las dificultades para la obtención de recursos.

residenciales que se elevaban al margen de la legalidad urbanística, a la vista, ciencia y paciencia de las administraciones que, en algunos casos, parecían más interesadas de los grandes desarrollos y que tampoco, parece a la luz de la situación actual y con la perspectiva del tiempo transcurrido, parece que prestarán especial atención a este fenómeno “menor”⁹¹⁹.

El resultado es por todos conocidos: colmatación de pueblos y ciudades, elevadas densidades de población, conurbación de zonas litorales y pérdida de importantes valores medioambientales y paisajísticos, irrecuperables en la mayoría de los casos, y en suma, un nuevo escenario, una nueva realidad territorial.

El problema: se tratan de seguir aplicando las mismas normas, los mismos instrumentos y en síntesis los mismos “remedios” que se definieron y crearon para otra realidad bien distinta, décadas atrás.

El resultado: inoperante Ordenación del Territorio, inoperante Urbanismo.

Problemas añadidos: el territorio es dinámico, continúa su curso, y al igual que con las nuevas tecnologías, hay que adelantarse a los cambios que las mismas conllevan en la sociedad (territorios) o, al menos, tener como meta ser capaz de “mantener el ritmo” y no quedar atrás.

Conclusión: existen nuevas necesidades y éstas precisan de manera urgente de nuevas perspectivas.

⁹¹⁹ Todo ello no hace sino incrementar la delicada situación económica por la que atraviesan muchos ayuntamientos, que en la actualidad cuentan con un elevado número de edificaciones elevadas sin los correspondientes controles administrativos y al margen del planeamiento urbanístico y sobre las que, en la mayoría de los casos, han caducado las acciones para el restablecimiento de la legalidad urbanística. Aunque se viene tratando de solventar el problema, a modo de ejemplo Andalucía dictó en el año 2012, el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía y recientemente con similar intención ha modificado la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, esperemos que con más éxito que el Decreto de 2012 cuya aplicación práctica ha pasado por ser casi memorial, lo cierto es que esta “nueva realidad” tiene unas importantes consecuencias en términos económicos para las arcas municipales. Recientemente un ayuntamiento malagueño cifraba en 2 millones de euros el coste de “ajustar a las normas del suelo urbano estos inmuebles (en referencia a las viviendas localizadas en suelo no urbanizable)” que contabilizaba en 600 (Noticia publicada en Diario Sur de 20/06/2016. Disponible en <http://www.diariosur.es/axarquia/201606/20/rincon-victoria-busca-salida-20160619230137.html>. Consultada 20/09/2016). Al margen de la noticia en sí y de ser ajustado el dato, significa que el coste aproximado de cada vivienda irregular ronda los 3.500 euros. Si según los datos oficiales, en Andalucía existen 300.000 viviendas en semejante situación (aunque no sería extraño que las cifras reales fueran muy superiores a las publicadas), se estaría hablando en el mejor de los casos de una cifra que superaría el billón de euros.

3.1. Reformulación de conceptos para dar respuesta a las nuevas escalas territoriales

En el marco de estas nuevas necesidades tiene un papel primordial la relevancia de las nuevas escalas territoriales, incluso siguiendo el modelo de Holanda, cabría ya empezar a hablar de “espaciales”, escalas en las que la referencia a los límites locales han quedado obsoletas, las ciudades en lo sustancial están creadas que es el fin del Urbanismo, “crear ciudad” según la doctrina del Tribunal Supremo, y los suelos vacantes escasean de manera manifiesta. Y en este contexto, más bien habría que reorientar la política urbanística hacia “rehacer ciudad”, entendida como su rehabilitación, regeneración o renovación⁹²⁰. No se trata de que el Urbanismo haya

⁹²⁰ Lo cual jurídicamente no contradice el concepto tradicional de “crear ciudad”. En este sentido, son numerosos los pronunciamientos del Tribunal Supremo que en relación con la anulación del Plan General de Ordenación Urbana de Marbella, se oponen al concepto de “rehacer ciudad” cuando la ciudad hecha en el pasado lo ha sido ilegalmente pero a sensu contrario admite que el planeamiento pueda “rehacer ciudad” entendiendo por tal su rehabilitación, regeneración o renovación, así, entre otras, en STS, Sala de lo Contencioso, de 27 de octubre de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:4379), en su F.J. Décimo, señala “Este tipo de planeamiento, pues, no cuenta con respaldo legislativo, pues el mismo no contempla *“...Este tipo de planeamiento, pues, no cuenta con respaldo legislativo, pues el mismo no contempla **“hacer ciudad” sino “rehacer ciudad”, pero rehacerla, no porque se pretenda su rehabilitación, regeneración o renovación, sino porque la hecha, en el pasado, lo ha sido de forma ilegal...**”*”.

En esta línea, también se aprueba la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana (BOE núm. 153 de 27/06/2013) cuya Exposición de Motivos enfatiza en los planteamientos señalados cuando indica “*La tradición urbanística española, como ya reconoció el legislador estatal en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes. Estas otras intervenciones son mucho más complejas, tanto desde el punto de vista social como económico; complejidad que se agrava en el momento presente a consecuencia de un contexto desfavorable para la financiación pública, debido a los procesos de estabilización presupuestaria, y también para la financiación privada, por las restricciones en el acceso a los créditos, derivadas de la crisis del sector financiero y del empobrecimiento de muchas familias a consecuencia de los altos niveles de desempleo.*

Sin embargo, el camino de la recuperación económica, mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción y también la garantía de un modelo sostenible e integrador, tanto ambiental, como social y económico, requieren volcar todos los esfuerzos en aquellas actuaciones, es decir, las de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas, que constituyen el objeto esencial de esta Ley. Tal y como se deduce del Sistema de Información Urbana y el Estudio de Sectores Residenciales en España 2011, ambos elaborados por el Ministerio de Fomento, España posee actualmente, si no se reactiva la demanda, suelo capaz de acoger nuevos crecimientos urbanísticos para los próximos cuarenta y cinco años. Esta situación se agrava cuando se observa que gran parte de estos suelos se encuentran situados en entornos donde no es previsible ningún incremento de demanda en los próximos años. A ello se une el dato significativo de vivienda nueva vacía, 723.043 viviendas. Tanto a corto, como a medio plazo, será muy difícil que los sectores inmobiliario y de la construcción puedan contribuir al

quedado obsoleto y que haya que sustituirlo por la Ordenación del Territorio, tampoco de que la Ordenación del Territorio deba sucumbir en favor del Urbanismo, el fenómeno sin duda reviste mayor complejidad y en este estado de la cuestión debe apostarse por replantear la conceptualización y función actual con que se desarrollan ambas políticas públicas. Lo que sin duda ha quedado inadecuado es el planteamiento decimonónico del Urbanismo que aún se mantiene, ese entendimiento sí es obsoleto, pero no la función en sí, que es y debe ser, necesaria en la función de ordenación de las ciudades. En el nuevo escenario imperan las escalas supralocales, regionales y suprarregionales, incluso internacionales (ya se advertía de la indeterminación que encierra el propio concepto “supralocal”), la integración territorial, los nuevos procesos económicos, tecnológicos y sociales han revertido un escenario de escala supralocal o regional y en estas nuevas dinámicas territoriales la Ordenación del Territorio se alza en esencial⁹²¹ ⁹²² y es la política pública llamada a dar respuesta a las acuciantes necesidades.

crecimiento de la economía española y a la generación de empleo si continúan basándose, principalmente y con carácter general, en la transformación urbanística de suelos vírgenes y en la construcción de vivienda nueva...”

⁹²¹ Para autores como SERRANO RODRIGUEZ, A. (2011) “El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español”. Urban, [S.l.], n. 8, p. 35-54, mayo 2011. ISSN 2174-3657. Disponible en: <<http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/393>>. Consultado 15/10/2016, “La búsqueda de un desarrollo territorial más equilibrado y sostenible y la necesidad de prever y poner solución a una estructuración municipal obsoleta para lo que son las necesidades del siglo XXI, son otras tantas demandas no adecuadamente consideradas ni resueltas por nuestros poderes públicos actuales”.

⁹²² Autores como NEL • LO I COLOM, O. (2011) “El planeamiento territorial en Cataluña”. Cuadernos Geográficos, 47 (2010-2), pág. 131-133, señala la insuficiencia del planeamiento urbanístico para encauzar la política territorial en España y el problema que supone el obsoleto papel central mantiene el planeamiento municipal en un período en que se imponen las dinámicas supralocales y la integración territorial. El autor se hace eco de la corriente surgida en España en torno a la crisis de los instrumentos urbanísticos y la necesidad del planeamiento territorial, indicando que “En los últimos años, en España, se ha extendido la noción de que los instrumentos urbanísticos existentes son insuficientes para encauzar la evolución del territorio. Este estado de opinión, hoy moneda corriente, ha sido ratificado por diversos estudios, que han venido a confirmar las dificultades de los poderes públicos a la hora de orientar las transformaciones y los usos del espacio (Romero, 2010). La crisis se deriva, en buena medida, de una serie de cambios económicos, tecnológicos, sociales y políticos que han evidenciado las limitaciones y, en no pocos casos, la obsolescencia, de las bases en la que se habían asentado —mal que bien— la práctica urbanística y la ordenación del territorio en España. Ello ha provocado un cierto malestar ciudadano en relación a estas materias, que se ha traducido en reiterados cambios legislativos tanto en el ámbito estatal como autonómico, en una muy baja consideración social de la práctica urbanística y en algunos (escasos) llamamientos a un replanteamiento disciplinar y político en el ámbito de la gestión del territorio...”

En realidad, la problemática a la que hacemos referencia tiene raíces de carácter estructural, cuyos efectos se han visto agravados en el caso español por diversos factores coyunturales. Para decirlo de forma muy concisa, se puede afirmar que las dificultades de la práctica urbanística se derivan de la

Se ha hecho referencia al término “Urbanismo Territorial Sostenible”, que con independencia de la propia denominación en sí, lo que se busca es lo realmente importante: conjugar de manera adecuada a las nuevas realidades y auspiciantes necesidades y, aunando tres funciones públicas próximas pero que en la actualidad siguen caminos distintos, dar una respuesta única a un territorio que también es único.

3.2. Incorporación de criterios de sostenibilidad a la función ordenadora del espacio

La escasez de suelo es una realidad de la que todavía no parece que se haya tomado la conciencia necesaria, el consumo voraz de las últimas décadas ha dejado un nuevo escenario en el que se debe ser consciente de que el bien máspreciado es precisamente ese suelo que desde las distintas instancias no termina de aclararse a quién corresponde organizar. En este contexto, urge asentar unas bases comunes que de manera consensuada reorienten la práctica de todas las administraciones, estatal, autonómica y local hacia un objetivo común, partiendo de que el problema no es tanto a quién compete ordenar o planificar el suelo, sino su propia escasez y el entendimiento de que se trata de un bien no renovable y limitado, lo que obliga a ser mucho más selectivos y cuidadosos y conocer las reales necesidades de la sociedad a que debe destinarse ese viene escaso.

Se define el “desarrollo sostenible” como la “*satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*” acuñado por el Informe Brundtland de Naciones Unidas⁹²³ en el año 1987. Consta de tres pilares, el desarrollo sostenible trata de lograr, de manera equilibrada, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, de donde se extraen los tres elementos básicos que lo conforman: económico, social y ambiental.

El propio principio de desarrollo sostenible (desarrollo *territorial y urbano* sostenible, como sostiene el TR de la Ley del Suelo y Rehabilitación⁹²⁴) vincula a que todas las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tengan como fin común la utilización de este recurso

creciente dependencia de cada lugar, área urbana o región de procesos económicos, tecnológicos y sociales de escala global muy difícilmente comprensibles, y no digamos controlables, desde los ámbitos locales. En toda Europa, estos procesos han comportado además una profundización muy notable de las dinámicas de metropolización e interdependencia territorial...”

⁹²³ Informe “Nuestro futuro común”, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Asamblea General de Naciones Unidas, agosto de 1987.

⁹²⁴ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación.

conforme al interés general y conforme al principio de desarrollo sostenible, principio que busca el uso racional de los recursos naturales armonizado con los requerimientos de la económica, 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 y que obliga a los poderes públicos a formular y desarrollar las políticas de su competencia conforme a los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional y procurando que el suelo se ocupe de manera eficiente combinando los usos de forma funcional⁹²⁵.

⁹²⁵ El artículo 3 “Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible” del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación, establece:

“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.

3. Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular:

a) Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor

tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.

b) Favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.

c) Mejorarán la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentarán unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente.

d) Favorecerán, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquéllas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente.

e) Garantizarán el acceso universal de los ciudadanos, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, a los edificios de uso privado y público y a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos, transportes y servicios.

f) Garantizarán la movilidad en coste y tiempo razonable, la cual se basará en un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta.

g) Integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social.

h) Fomentarán la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. También prevendrán y, en todo caso, minimizarán en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.

i) Priorizarán las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia.

j) Valorarán, en su caso, la perspectiva turística, y permitirán y mejorarán el uso turístico responsable.

La inclusión de criterios de sostenibilidad no es ajeno al ámbito de la Ordenación del Territorio⁹²⁶, de hecho precisamente con el afán de lograr un desarrollo

k) Favorecerán la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.

l) Contribuirán a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización.

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

4. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia”.

⁹²⁶ Tampoco ha sido ajena al campo del Urbanismo, en este sentido y en el marco del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, PAREJO ALFONSO, L. señala que “*Ha sido la literal insostenibilidad económica, social y ambiental del rumbo del urbanismo y el sector inmobiliario, que reclamaban urgente rectificación ya antes de ponerse bruscamente de manifiesto (en forma de «pinchazo» de la «burbuja inmobiliaria») con motivo de la crisis económico-financiera (1), la que hizo posible la refundación del sistema urbanístico (por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo —en adelante LdS07— y su texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; en adelante TRLDs08) y su colocación bajo la órbita del principio del desarrollo sostenible, reconduciéndolo al modelo común europeo de «ciudad compacta», es decir, a las directrices acordadas en materia urbanística en el contexto de la UE (2). La concentración en el esfuerzo de corrección de la deriva del urbanismo y la falta de maduración paralela de una estrategia clara en punto a la lucha contra el cambio climático, así como de una política energética superadora de las perspectivas y acciones sectoriales, determinó, sin embargo, que la renovación del marco de la política de ordenación territorial y urbanística no pudiera completar el giro recuperando la plena atención al mundo urbano. En efecto: además de la inevitable reafirmación de la edificación como ejercicio del ius aedificandi [arts. 6, d); 8.1, b) y 9.1, párr. 2.º TRLDs08] —perspectiva ésta de suyo limitadora del campo de visión a la nueva construcción—, dicho marco legal solo tangencialmente —al hilo de la determinación del contenido urbanístico del derecho de propiedad— alude a la ciudad como parque de edificios existentes, reiterando escuetamente como deberes del propietario los de i) conservación en las condiciones legales para servir de soporte al uso correspondiente y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; y ii) realización de los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación (3) (art. 9.1 TRLDs08)”.*

En PAREJO ALFONSO, L (2014) “Urbanismo y Medio Urbano bajo el signo del desarrollo sostenible” Revista Vasca del Administración Pública, núm. especial 99-100, mayo diciembre 2014, págs. 2313-2331.

sostenible del territorio, algunas comunidades han implantado técnicas orientadas a la limitación del crecimiento urbano en términos superficiales y/o de población, en las que la planificación territorial ha jugado un importante papel para ello precisamente por el carácter vinculante de las determinaciones que contiene para el planeamiento municipal, con el denominador común de tratar de avanzar hacia un desarrollo sostenible de los territorios. Destacan las iniciativas llevadas a cabo por la Comunidad Valenciana con el establecimiento umbrales de crecimiento y cuotas de sostenibilidad⁹²⁷ como mecanismos que tienen por finalidad garantizar un desarrollo sostenible, la limitación al crecimiento urbanístico de los Planes Territoriales Insulares en las Islas Baleares⁹²⁸, la

⁹²⁷ La Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, regula en su artículo 22 los “Objetivos, umbrales e indicadores de sostenibilidad territorial y directrices estratégicas del desarrollo previsto”. El precepto tiene el siguiente tenor literal:

1. El plan general estructural contendrá unos objetivos, umbrales e indicadores de sostenibilidad territorial con un horizonte temporal de veinte años y serán vinculantes para la evaluación y seguimiento del plan, sin perjuicio de que la vigencia del plan sea indefinida. En ausencia de previsión específica para el ámbito del plan o para los sectores de desarrollo, se considerará que el número total de habitantes será el resultante de aplicar 2,5 habitantes por el número de viviendas.
2. El plan definirá al menos los siguientes umbrales, con referencia a tres escenarios, con un horizonte a cuatro, diez y veinte años:
 - a) Proyección de población que sirva como referencia para la fijación de las determinaciones del plan general estructural.
 - b) Índices máximos de ocupación sostenible de suelo para usos residenciales y de actividades económicas, tal y como se contemplan en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.
 - c) Recursos hídricos necesarios, en función de los recursos disponibles o de los susceptibles de reasignación o de nueva generación mediante las infraestructuras oportunas.
3. El plan general estructural definirá un conjunto de indicadores de sostenibilidad para su evaluación y seguimiento. Estos indicadores deberán poseer, como atributos mínimos, los siguientes: sencillez, disponibilidad, fiabilidad, representatividad y comparabilidad.
4. Las directrices estratégicas del desarrollo del plan general estructural atenderán a los principios generales de crecimiento territorial y urbano desarrollados en el artículo 7 de esta ley.

⁹²⁸ La Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y Medidas Tributarias regula un conjunto de “determinaciones que regulan los crecimientos de las áreas de desarrollo urbano” en sus artículos 32 a 34.

Artículo 32 Ley 6/1999, DOTIB

1. Los nuevos suelos urbanizables o aptos para la urbanización destinados a uso residencial, turístico o mixto deberán desarrollarse de forma integrada o contigua a los núcleos existentes que no sean de uso industrial o de servicios.

2. Para que los nuevos suelos urbanizables o aptos para la urbanización estén integrados o sean contiguos a los núcleos existentes, a los efectos del punto anterior, deberán cumplir las tres condiciones siguientes:

a) Deberá haber contacto entre el área de transición del suelo urbano, urbanizable o apto para la urbanización y el nuevo polígono o sector.

b) Deberá haber interconexión de los sistemas viarios.

c) No todos los espacios intermedios pueden estar clasificados como suelo rústico.

Artículo 33 Ley 6/1999, DOTIB

1. Los planes territoriales parciales limitarán el incremento del suelo clasificado como urbanizable o apto para la urbanización, destinado a uso residencial, turístico o mixto, y no computarán las superficies destinadas a grandes equipamientos que formen parte del nuevo polígono o sector, por cada municipio según los porcentajes máximos por isla que se indican a continuación, los cuales tendrán un horizonte temporal de 10 años:

a) Isla de Mallorca: 10%

b) Isla de Menorca: 12%

c) Islas de Eivissa y de Formentera: 10%

Para obtener la población máxima de crecimiento se utilizará una densidad media de 100 habitantes por hectárea.

2. A los efectos de calcular el porcentaje máximo de crecimiento se considerará el suelo urbano y el suelo urbanizable o apto para la urbanización con plan parcial aprobado definitivamente a la entrada en vigor de estas directrices, exceptuando aquel que quede reclasificado como suelo rústico por disposición de esta ley.

Artículo 34 Ley 6/1999, DOTIB

La atribución del incremento del suelo urbanizable o apto para la urbanización del artículo anterior se realizará según los siguientes criterios:

1. Necesidades de dinamización económica de un municipio inmerso en un proceso de disminución del empleo y de las actividades económicas tradicionales en su ámbito.

2. Disponibilidad de solares no edificados en el suelo urbano en cada municipio.

Norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía que en el marco del “modelo de ciudad” limita los incrementos de suelo urbanizable y los crecimientos poblacionales⁹²⁹.

Junto a los anteriores, conceptos como huella ecológica⁹³⁰ o capacidad de carga también se han ido incorporando a algunos marcos normativos de ordenación territorial

-
3. Las superficies de suelo destinadas a planes de reconversión territorial, incluidas las áreas turísticas.
 4. Necesidades de suelo para el desarrollo demográfico.
 5. Variaciones de la composición media familiar y de las superficies de las viviendas.
 6. Fomento del equilibrio interterritorial referido a actividades económicas y de empleo.

Con anterioridad en el tiempo, el Decreto 2/1996, de 16 de enero, de regulación de las capacidades de población en los instrumentos de planeamiento general y sectorial, ya regulaba la incorporación de índices de intensidad de los usos residencial y turístico a la normativa de los instrumentos de planeamiento municipal.

⁹²⁹ El Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, POTA, en su Norma 45 “Modelo de Ciudad” determina en su punto 4, los criterios básicos para el análisis y evaluación de la incidencia y coherencia de los Planes Generales de Ordenación Urbanística con el modelo establecido en POTA, expresando literalmente lo siguiente:

“Con carácter general no se admitirán los crecimientos que supongan incrementos de suelo urbanizable superiores al 40% del suelo urbano existente, ni los crecimientos que supongan incrementos de población superiores al 30% en ocho años. Los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional determinarán criterios específicos para cada ámbito”.

Esta Norma, sin embargo, ha sido objeto de diversas modificaciones posteriores que han flexibilizado los iniciales criterios regulados.

⁹³⁰ El término huella ecológica hace referencia al impacto que ejerce una determinada comunidad (país, región, ciudad o municipio) sobre su entorno, teniendo en consideración tanto los recursos necesarios como los residuos generados para el mantenimiento del modelo de producción y consumo de la comunidad. La huella ecológica hace referencia a la superficie necesaria para producir los recursos consumidos por un ciudadano medio de una determinada comunidad humana, así como la necesaria para absorber los residuos que a su vez, genera.

El concepto fue creado en el año 2001 por WACKERNAGEL, Mathis y REES, William “Nuestra huella ecológica, reduciendo el impacto humano sobre la tierra”. Santiago de Chile. Editorial LOM, IEP, Colección ecología & medio ambiente. Estos autores definen la huella ecológica como “El área de territorio ecológicamente productivo (cultivos, pastos, bosques o ecosistema acuático) necesaria para producir los recursos utilizados y para asimilar los residuos producidos por una población definida con un nivel de vida específico indefinidamente, donde sea que se encuentre esta área”.

con la intención de conjugar crecimiento urbanístico y sostenibilidad medioambiental, adecuar los crecimientos a la capacidad del territorio para acogerlos y primar el uso racional y sostenible de los recursos, fundamentalmente en los ámbitos con mayor presión poblacional, como los litorales. Es el caso, entre otras, de comunidades como Canarias⁹³¹, Andalucía⁹³², Cantabria⁹³³, o Extremadura⁹³⁴, que incluyen en sus

En una entrevista realizada a Mathis Wackemagel en el año 2011, señalaba datos tan ejemplificativos como que “*se necesitan tres España y media para mantener el país*” o, en el conjunto internacional comparado, resaltaba como “*en la actualidad, el país con la mayor huella ecológica por persona son los Emiratos Árabes Unidos, con 10,7 hectáreas. Pero también hay otros países con una huella muy elevada, como Qatar, con 10,5, Dinamarca, con 8,3, Estados Unidos y Bélgica, con 8 ... en España asciende a 5,4 hectáreas de uso por persona y la biocapacidad, a 1,6: se necesitan unas tres Españas y media para mantener el país. Junto con Grecia, Italia y Portugal, forma un grupo de países con una tendencia de consumo de recursos muy rápida en los últimos quince o veinte años. En los años sesenta se podía crecer porque parecía que había muchos recursos, pero ahora son cada vez más escasos y caros. ...*”

Entrevista publicada en Eroski Consumer (www.consumer.es). Disponible http://www.consumer.es/web/es/medio_ambiente/urbano/2011/03/26/199701.php. Consultado 21/10/2016.

⁹³¹ La Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias contempla el criterio de “capacidad de carga” tanto referido a la Normativa de las Directrices de Ordenación General de Canarias aunque con carácter bastante más general, como al regular la Normativa de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, con mayor precisión.

Así, como criterio específico de las Directrices de Ordenación General, se señala en la Directriz 3 “Criterios”, apartado 2, letra a) que “*En el marco de los anteriores criterios básicos, constituyen criterios específicos sobre los que se elaboran las Directrices de Ordenación General, la definición de un marco territorial que permita mantener el desarrollo y contener el crecimiento respecto de la capacidad de carga ambiental, social y económica del archipiélago y de cada una de las islas*”.

Por su parte, las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, en el Capítulo IV “Condiciones del Crecimiento”, regulan en su **Directriz 25** la “**Capacidad de Carga**”, estableciendo:

1. (ND) Toda decisión de transformación por la urbanización del suelo con destino turístico requiere ser establecida y fundamentada técnicamente en la capacidad de carga de la zona turística afectada, entendida como el conjunto de factores que permiten el uso turístico de una zona sin un declive inaceptable de la experiencia obtenida por los visitantes, una excesiva presión sobre los recursos turísticos de la misma, una alteración ecológica sobre la sociedad residente, y disponiendo de los equipamientos, servicios e infraestructuras generales precisos para el desarrollo de la actividad y de la población de servicios que demande. Esta capacidad habrá de ser considerada y analizada por el planeamiento urbanístico en cuanto factor determinante de la sectorización de suelo con destino turístico. Todo ello bajo los criterios de capacidad global de carga turística y los criterios específicos determinados por el planeamiento insular.

Este apartado se encuentra vigente desde el 25 de enero de 2015, en virtud de la redacción dada al precepto por la Ley de Canarias 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.

2. (ND) La determinación de la capacidad de carga integrará un documento autónomo dentro de los instrumentos de planeamiento, y se fundamentará, al menos, en los siguientes factores relevantes:

- a) Capacidad ecológica, que identificará y valorará los cambios que previsiblemente haya de producir en los ecosistemas la implantación de la actividad turística de que se trate.
- b) Capacidad social, que analizará los efectos sobre la población residente, sobre sus condiciones urbanas, habitacionales, de mercado de trabajo y de entorno cultural, así como su afición a los servicios educativos, sanitarios y de bienestar social disponibles.
- c) Capacidad paisajística, definida como la potencialidad del paisaje para asumir las actuaciones previstas sin alteración de sus rasgos y elementos característicos.
- d) Capacidad de las infraestructuras de accesibilidad y otras existentes para atender el funcionamiento y abastecimiento del ámbito, y posibilidad de absorción de los impactos que se deduzcan de la dotación o ampliación de dichas infraestructuras.
- e) Capacidad del mercado, considerando el crecimiento potencial de la demanda frente a la nueva oferta, con el fin de evitar que la generación de desequilibrios entre oferta y demanda deteriore la competitividad del destino y de los operadores.
- f) Disponibilidad de recursos tecnológicos, profesionales y laborales necesarios para las fases de construcción y explotación de los establecimientos turísticos que se prevean, estimada bajo la hipótesis de aplicar medidas y sistemas adecuados a la conservación del medio ambiente, el ahorro de energía y de agua, y la correcta gestión de los residuos.
- g) Disponibilidad de recursos turísticos, evaluados en relación con los productos turísticos previstos, fundamentada en un inventario valorado, destinado a estimar la orientación turística del ámbito y la correspondencia entre recursos, productos turísticos, tipo de demanda y actividades turísticas propuestas.
- h) Afición a recursos naturales existentes en los ámbitos propuestos para la actividad urbanística, y en su entorno de influencia ambiental, paisajística y funcional, fundamentada en un inventario y valoración de los recursos y en la previsión de las medidas para su conservación.

Para la valoración de los recursos naturales implicados en la actuación, se considerarán en todo caso como elementos sensibles, los siguientes:

- 1) Los espacios litorales, cuya extensión a este efecto de protección se establece como la franja costera de 500 metros de anchura, medida desde la ribera del mar.

- 2) Los relieves y horizontes definidores de los paisajes característicos de cada isla.
- 3) Las formaciones orográficas y escenográficas naturales características, como los acantilados, barrancos, lomos, conos volcánicos y calderas, entre otras.
- 4) Los suelos agrícolas productivos, y los que caracterizan la imagen del territorio.
- 5) La vegetación y, especialmente, el arbolado.

3. (NAD) En el acto de aprobación definitiva de los correspondientes instrumentos de planeamiento, el órgano competente habrá de realizar una evaluación específica de dicha capacidad, que habrá de quedar detalladamente expresada en el acuerdo correspondiente.

4. (ND) Sin perjuicio de lo establecido en la anterior Directriz 23, en cuanto a la prioridad de actuación en las áreas a rehabilitar, cuando existan déficits de infraestructuras, servicios o dotaciones o una carga social excesiva, el Gobierno de Canarias deberá adoptar las medidas tendentes a contrarrestar o corregir dicha situación.

⁹³² El Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, al regular la “urbanización de áreas turísticas” en su Directriz 53, establece en su apartado 3, letra g) que “*el planeamiento urbanístico y territorial orientará la ordenación del espacio turístico*” atendiendo, entre otros criterios, a “*dimensionar la oferta y el uso del espacio turístico atendiendo a la capacidad de carga de los territorios y a las posibilidades reales de acceso a recursos naturales escasos, particularmente hídricos. Los nuevos desarrollos deberán justificar y garantizar las dotaciones necesarias en materia de agua y energía. A estos efectos se entenderá como capacidad de carga al conjunto de factores que permiten el uso turístico sin una excesiva presión sobre los recursos turísticos, y sin una alteración ecológica, territorial y paisajística inadmisibles, disponiendo, a su vez, de los equipamientos, servicios e infraestructuras generales precisos para el desarrollo de la actividad y la atención de las demandas de la población*”.

⁹³³ La Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, también incorpora el concepto de capacidad de carga y junto a éste, el de capacidad de acogida, estableciendo los parámetros para su cálculo.

Artículo 10 Capacidad de carga, Ley 2/2004, POLC

A efectos de la presente Ley se define capacidad de carga como la aptitud de un área determinada para soportar un nivel de intensidad de usos, sin que se produzca un proceso de deterioro ambiental, social o cultural.

Artículo 11 Capacidad de acogida, Ley 2/2004, POLC

1. A los efectos de la presente Ley, se entiende como capacidad de acogida el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos, todo ello conforme al modelo territorial propuesto.

2. La capacidad de acogida, calculada de acuerdo a los parámetros del artículo siguiente, determinará el umbral del crecimiento urbanístico de cada núcleo, debiendo ser este crecimiento coherente con las determinaciones establecidas en la presente Ley para cada categoría de ordenación.

3. A efectos de determinar la capacidad de acogida, la Comunidad Autónoma facilitará, a solicitud de los municipios, cualquier tipo de información disponible en el ámbito de sus competencias conforme a los principios de coordinación y lealtad institucional.

Artículo 12 Cálculo de la capacidad de acogida, Ley 2/2004, POLC

1. De acuerdo con la información disponible, para el cálculo de la capacidad de acogida se atenderá a los siguientes parámetros:

a) Población, estimando tanto la población residente, como la estacional.

A estos efectos, la población residente se corresponderá con la población censada, corregida en su caso con otros parámetros que se puedan ponderar en atención a las características del municipio.

La población estacional se estimará a partir de las residencias vacantes y de las plazas turísticas hoteleras, casas rurales y campings.

b) Recursos e infraestructuras de abastecimiento, saneamiento, red viaria y energía del municipio.

c) Equipamientos, con especial atención a los educativos y sanitarios.

2. Al objeto de realizar el cálculo anterior, deberán valorarse las tendencias de crecimiento tanto poblacional como de construcción de viviendas y programas o proyectos de implantación de actividades económicas y de infraestructuras y equipamientos, utilizando para ello los datos estadísticos, así como otras circunstancias extraordinarias debidamente justificadas.

3. En función de los parámetros anteriores, se estudiará la situación de partida en el momento de redacción del Plan General de Ordenación Urbana, realizando el balance entre los recursos, infraestructuras y equipamientos existentes y los demandados, a efectos de comprobar la suficiencia de los mismos o la existencia de posibles déficits.

4. El Plan General de Ordenación Urbana deberá prestar especial atención a estos posibles déficits iniciales, estableciendo las previsiones necesarias para corregirlos.

5. El Planeamiento propondrá el crecimiento del municipio para cada uno de sus núcleos, conforme al horizonte temporal fijado, en función de los cálculos anteriores, sin dirigirse, con carácter general, hacia las áreas con menor capacidad de carga.

No obstante, en los núcleos de carácter rural, de dimensión y dinámica poblacional reducida, el planeamiento motivadamente podrá prever crecimientos urbanísticos superiores a los resultantes conforme a los cálculos anteriores, siempre que dicho crecimiento no suponga una transformación de su morfología.

El planeamiento podrá reequilibrar los crecimientos entre sus distintos núcleos siempre que estos no se dirijan hacia áreas de menor capacidad de carga y se prevean las infraestructuras y dotaciones necesarias.

6. Se calcularán los recursos, infraestructuras y equipamientos necesarios para el crecimiento previsto conforme a la legislación aplicable y atendiendo, entre otros, a los siguientes criterios:

- a) En abastecimiento se contemplará tanto la población permanente como la estacional y demandas industriales, agrícolas y ganaderas.
- b) En saneamiento se calculará la capacidad de tratamiento de aguas residuales, tanto para la población residente como la estacional y las demandas industriales, agrícolas y ganaderas.
- c) En energía, se estimará la capacidad de suministro para todos los usos consuntivos.
- d) En red viaria, se calculará su capacidad.
- e) Los equipamientos educativos se calcularán prioritariamente para la población permanente.
- f) Los equipamientos sanitarios considerarán fundamentalmente la población permanente, aunque a efectos de superficie necesaria, se tendrá en cuenta también la estacional.

7. El crecimiento urbanístico propuesto se adaptará a la posibilidad real de obtener los recursos, infraestructuras y equipamientos necesarios para el crecimiento propuesto. En todo caso, se deberá prever en los documentos del Plan, y en particular en el Estudio Económico Financiero, cuando éste sea necesario, la consecución de las infraestructuras y equipamientos para los crecimientos previstos.

8. La alteración sustancial de las condiciones de crecimiento con relación a la capacidad de acogida del municipio constituye un supuesto de revisión de planeamiento urbanístico.

⁹³⁴ En el caso de la comunidad de Extremadura es uno de los tres instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional, el Plan Territorial del entorno del embalse de Alqueva, aprobado por Decreto 211/2009, de 11 de septiembre, el que al establecer sus Directrices de Ordenación dirigidas al planeamiento municipal para las clases de suelo urbano y urbanizable, contiene concretas previsiones que han de tener en cuenta en sus crecimientos y que relaciona con la “capacidad de carga”.

De esta forma, el propio artículo 34 “Suelo urbano”, en su apartado 2, señala que para efectuar la evolución de la capacidad de carga de los ámbitos de suelo urbano objeto de operación de transformación o intensificación de uso deberán ser considerados determinados factores, entre los que incluye:

- Capacidad de redes de servicios y dotaciones para absorber el incremento de demanda derivado del cambio o intensificación de uso.
- Incidencia y efectos del incremento de demanda de viajes y modos de desplazamiento generado por la nueva implantación de usos sobre las infraestructuras de transporte existentes, así como sobre las necesidades de aparcamiento.

instrumentos de planificación territorial el componente de capacidad de carga o capacidad de acogida referido a su necesaria observancia por los municipios en la redacción de sus instrumentos de planeamiento urbanístico y especialmente referido a las previsiones de nuevos crecimientos en suelo urbanizable.

3.3. ¿Es posible otro modelo de ordenación?

Las razones expuestas en los epígrafes anteriores, unido a las nuevas escalas y a las propias respuestas que la sociedad actual demanda, pasa por establecer nuevos horizontes y nuevas herramientas, y en este marco la planificación territorial es si cabe más necesaria pues es la función con capacidad para establecer la ordenación de un espacio sin limitaciones, de manera imparcial y desde la perspectiva supralocal e impregnado por los principios que permitan alcanzar un desarrollo sostenible. Y desde esta perspectiva tiene que centrarse en tres cuestiones claves, desde su función ordenadora y precedido de un adecuado conocimiento de las necesidades reales preexistentes: desarrollo de los asentamientos, sistema de espacios protegidos/espacios abiertos y esquema de las infraestructuras y dotaciones del territorio. Y todo ello,

-
- Impacto del cambio o intensificación de uso sobre las estrategias de rehabilitación de los centros urbanos.
 - Impacto de las tipologías edificatorias asociadas al cambio o intensificación de usos sobre el patrimonio urbano y arquitectónico objeto de protección.

Por su parte, es el artículo 35 “Suelo urbanizable” el que tras señalar que en la ordenación del suelo urbanizable, el planeamiento municipal deberá observar la capacidad de carga, la define como “*la aptitud de un área determinada para soportar un nivel de intensidad de usos urbanos sin que se produzca un proceso de deterioro ambiental, social o cultural*”. La fijación de la capacidad de carga deberá hacerse en función de las capacidades diferenciadas de los diferentes elementos ambientales del ámbito de que se trate y para que opere como criterio de enjuiciamiento de la corrección y procedencia, por tanto, de cualquier decisión propia sobre la ordenación urbanística, la cual nunca debe ser tal que provoque la superación de los límites resultantes de la capacidad de carga pertinente.

Por último, el precepto indica que los Planes Generales Municipales deberán evaluar la capacidad de carga de los suelos destinados a acoger nuevos crecimientos o afectados por operaciones de transformación o intensificación de los usos originarios, conforme a los principios generales definidos en el propio Plan territorial. Para efectuar la evaluación de la capacidad de carga de los suelos destinados a la urbanización deberán ser considerados, como mínimo, los siguientes factores:

- Las características geológicas, topográficas y ecológicas de los terrenos.
- La presencia de procesos de presión sobre los recursos y de deterioro ambiental.
- El impacto de la urbanización proyectada sobre los recursos renovables y el paisaje.
- Las demandas de equipamientos y servicios generadas por la densidad de uso proyectada, en relación con la capacidad de las redes existentes en el Municipio.
- La disponibilidad de una variedad de medios de accesibilidad sostenible.
- El impacto de las nuevas infraestructuras necesarias sobre los recursos no renovables y el paisaje.

acordado con unas bases sólidas de manera consensuada y conjunta entre los tres niveles administrativos, que vaya más allá de las tan invocadas pero poco puestas en práctica, coordinación y cooperación interadministrativas, horizontal y vertical, sino que queden integrados en aquellas, dotado para ello de las herramientas precisas para que de la coordinación y cooperación se pase a la integración en un órgano creado ex novo en el que todas las administraciones y agentes responsables del proceso participen. Sin olvidar, el necesario consenso y coordinación con políticas de planificación sectoriales, favoreciendo a su vez la conjugación con éstas como medio para el logro de los objetivos. La Ordenación del Territorio debe desplegar e integrar las políticas transversales y para ello es preciso marcos normativos que regulen dichas relaciones pero a su vez, y más importante, es necesaria la voluntad de llevarlos a cabo, de lo contrario continuaremos en la presente situación.

Igualmente esencial es preservar los valores ecológicos, culturales, medioambientales, patrimoniales y paisajísticos presentes en el suelo, pero también son precisas fórmulas que los hagan viables para contribuir al desarrollo, hay que superar las antiguas concepciones de “suelo protegido, suelo abandonado”, es un error ese entendimiento. Ese suelo tiene un valor esencial y es necesario como soporte de los propios desarrollos adyacentes, su preservación sirve en parte para que otros ámbitos puedan acoger desarrollos. Esa es la realidad, y en esa línea es necesario articular mecanismos que redistribuyan, reequilibren y compensen estas iniciales “desigualdades” que tal y como están configuradas en la actualidad, se vienen produciendo.

El camino es arduo y desde luego complejo, pero partiendo de un ejercicio de abstracción y en un escenario hipotético (olvidando por un momento todos los “obstáculos” presentes en el territorio: límites territoriales; marcos normativos; vinculaciones entre instrumentos de planificación: territorial, sectorial o urbanística; marcos competenciales, etc...) y empleando únicamente la lógica, planteémonos cuál sería la ideal, ordenación de un territorio. Lo primero sería delimitar un ámbito a ordenar en el que primase como criterio las propias relaciones funcionales preexistentes en el mismo necesitadas de una respuesta conjunta, y en este escenario primase una voluntad de todas las administraciones con competencias concurrentes en el mismo de aunar esfuerzos y lograr el desarrollo cohesionado y equilibrado del mismo, aunando a las tres esferas administrativas y a cada uno de los órganos de las mismas con “algo que decir” y “decidir” en el mismo (a buen seguro nos encontramos con carreteras, aguas, agricultura, vivienda, minas, aeropuertos, ferrocarriles, costas, turismo, comercio, desarrollo rural, urbanismo y otras tantas) y sobre todo con una voluntad de establecer un modelo común e integrador. Lo segundo, sin duda, pasaría por determinar dos presupuestos: estado actual del territorio y las necesidades del mismo y de la población que lo habita, mediante los correspondientes Diagnósticos y análisis DAFO, en esta fase es primordial conocer el sentir de la población, qué demanda, a qué necesidades se

enfrenta, qué carencias tiene esa población (empleo, vivienda, zonas verdes, parques, mejora en los transportes, pueden ser alguna de las demandas más habituales, pero no se debe dar nada por hecho, es la población la que mejor conoce sus propias necesidades, a las que se enfrenta a diario y hay que conocerlas para darle respuesta). Partiendo de lo que suelen ser las demandas más frecuentes en cualquier territorio: vivienda, empleo, sistemas de comunicaciones o espacios abiertos y atendiendo a los espacios “vacantes” en el ámbito territorial escogido, deben seleccionarse áreas que por sus características resulten las más adecuadas para acoger dichas demandas y establecer zonas en las que acoger los nuevos desarrollos (con lo que se dará respuesta a la necesidad de vivienda), estableciendo parámetros adecuados que aseguren la presencia de viviendas de promoción pública en los porcentajes demandados por la sociedad; zonas cuya preservación es esencial para dar el necesario soporte y compensación a las zonas urbanizadas. Ambos espacios (zonas a desarrollar y zonas a preservar), deben entenderse complementarias y generadoras de sinergias mutuas. Junto a los anteriores, se dota el espacio con las infraestructuras adecuadas, o la mejora de las existentes, de manera que se logre su vertebración y cohesión. Si a lo anterior, sumamos un cuarto elemento, la selección de áreas estratégicas en el territorio, coherentemente localizadas en los espacios con mejores ubicaciones en el contexto del ámbito por su conexión intra y supra territorial, pero además haciendo un uso puntual y no abusivo de este mecanismo, se logrará la generación de empleo y se potenciará el desarrollo del espacio elegido en el contexto regional, nacional e incluso internacional. Este hipotético escenario descrito, precisará la concreción y cuantificación económica de las actuaciones previstas y la financiación de las mismas que deben ser viables desde el punto de vista económico o reformuladas para el caso de no serlo. El último escalón de la cadena, vendrá determinado por la adecuada dotación de las herramientas que aseguren la redistribución de la riqueza y también de las obligaciones que tal actuación genere, estableciendo criterios que coadyuven a la cohesión y reequilibrio del ámbito que ordena pero en suma orientados a la equidad del mismo que por supuesto debe obviar la concreta localización de una determinada zonificación o actuación y repartir entre el conjunto la riqueza, tanto económica como en términos de generación de empleo, desarrollo, etc... generada por la misma, así como los ulteriores recursos y beneficios que en el tiempo generen.

Lo anterior no es más que un ejercicio de abstracción y como tal debe ser considerado, pero que volviendo a la realidad y aun a muy grandes rasgos, no se aleja de lo que desde décadas atrás se le viene demandando a la Ordenación del Territorio. A modo de ejemplo, cuando PÉREZ ANDRÉS, A.A.⁹³⁵ en el año 1998, señalaba los objetivos de la Ordenación del Territorio, destacaba:

⁹³⁵ PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998), “La Ordenación del Territorio, una encrucijada de competencias planificadoras...”, op. cit, pág. 7.

“Entre los objetivos que con carácter general pueden predicarse de la Ordenación del Territorio podemos señalar: alcanzar el adecuado desarrollo regional; terminar con los desequilibrios territoriales que el crecimiento económico espontáneo provoca inevitablemente; llevar a cabo una ordenación desde un nivel más amplio, el supralocal, con una perspectiva más integral de los problemas territoriales; establecer la vocación de las distintas zonas del territorio globalmente considerado; diseñar un completo sistema de ciudades; coordinar y armonizar las políticas y planificaciones sectoriales con incidencia territorial; equilibrar el desarrollo socioeconómico con el cuidado del medio ambiente; y, en suma, mejorar la calidad de vida...”

O años décadas antes, cuando LABASSE⁹³⁶ en la Carta de Nacimiento de la Ordenación del Territorio en Francia en el año 1950, aludía al carácter geográfico y regional de esa función pública:

“La Ordenación del Territorio se distingue del plan de producción por el hecho de no concernir tanto a problemas de producción..., como a problemas de reparto y mejor utilización del terreno. Sobrepasa a los planes de urbanismo porque pone de manifiesto problemas que no pertenecen al marco de las ciudades y de las aglomeraciones, sino al de las regiones de todo el territorio nacional...”

Temporalmente, es un momento adecuado para reestructurar el modelo seguido en las últimas décadas (un modelo insostenible y gravemente perjudicial para el territorio) y tomar otro rumbo. Mientras los ayuntamientos han estado inmersos en la vorágine de la conocida como “economía de ladrillo”, siquiera el hecho de oír el término planificación territorial generaba fuertes recelos, oposición y resistencia, ya se ha insistido en que tradicionalmente la Ordenación del Territorio ha sido vista como algo impuesto, que les limitaba su capacidad de actuación e incluso entendido como un instrumento creado ex novo para el control coercitivo de sus competencias urbanísticas⁹³⁷.

⁹³⁶ LABASSE, J. (1973). “La Organización del Espacio...”, op. cit, pág. 24.

⁹³⁷ En esta línea, autores como HILDENBRAND SCHEID, A. en “Política de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia...”, op. cit, pág. 133, señala que las propias características del marco legal (en referencia a la práctica habitual de las legislaciones autonómicas de establecer como vía que el inicio de la formulación de los planes subregionales se lleve a cabo mediante decisión del Consejo de Gobierno autonómico y sin posibilidad de que dicha formulación provenga por iniciativa de los propios municipios interesados), propicia que los municipios no se identifiquen con los planes subregionales y que por el contrario los perciban como algo

Sin embargo, por todos son conocidas las nefastas consecuencias que el modelo seguido ha tenido, y “recién abandonado” áquel, aún no parece estar perfilado el camino a seguir, de ahí que se señale la oportunidad temporal para replantear la cuestión y se orienten los esfuerzos hacia un modelo sostenible desde diferentes puntos de vista, territorial, medioambiental e incluso social, capaz de redirigir el horizonte del nuevo desarrollo.

En este marco, tanto los gobiernos autonómicos como los ayuntamientos deben ceder ante sus posicionamientos de partida. A nivel autonómico, la Ordenación del Territorio debería ser una prioridad política y entenderse como la vía definitiva a ese nuevo modelo de desarrollo que se viene “anhelando”. No es fácil, y hace falta una apuesta decidida y valiente, en un momento en que las políticas se centran (y concentran) en la generación de empleo, necesario sin duda, pero con un escenario a corto plazo, lo que le lleva a precisar complementarse con unas bases sólidas que aseguren en el medio y largo plazo, el desarrollo. Si no se complementa y se conjuga, la capacidad pública para sostener la actual situación puede correr graves riesgos. Además de priorizar los esfuerzos hacia la implantación de la Ordenación del Territorio, hay que integrar a los ayuntamientos en este proyecto y dotarlos de protagonismo para que se identifiquen con la planificación territorial y vean en ésta una oportunidad y no un obstáculo, una oportunidad que abre nuevos y amplios caminos.

También los municipios deben mostrar una mayor voluntad, romper con viejos tópicos y ser conscientes de que en la nueva realidad, para la consecución de los intereses particulares deben aunar sus esfuerzos con su entorno y aliarse con otros municipios y con la propia Comunidad Autónoma para, sobre la base de la cooperación, lograr el desarrollo conjunto. Son parte esencial de un “puzle” y sin todas las piezas de la figura organizadas coherentemente, mediante el establecimiento de metas comunes y con la unificación de esfuerzos para su consecución, cualquier acción individual estará, con mayor probabilidad, abocada al fracaso. Pero también deben ceder en el entendimiento actual del Urbanismo y tomar consciencia de la urgencia de su reformulación, orientándolo a acciones más próximas a la rehabilitación, regeneración y de las ciudades existentes y a los desarrollos propiamente de ámbito local, que a los nuevos desarrollos masivos cuya trascendencia lo hacen formar parte de las nuevas escalas territoriales, de ámbitos supramunicipales.

ajeno, que les “viene encima desde arriba” y que, a su juicio, tienen más bien el carácter de un instrumento de control coercitivo respecto a sus facultades de planeamiento urbanístico que de un instrumento para el desarrollo territorial, lo que coadyuva a incrementar sus recelos y resistencias respecto a este tipo de planes.

4. GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL + GESTIÓN TERRITORIAL: CAMINO A SEGUIR POR LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO PARA ALCANZAR EL OBJETIVO PERSEGUIDO: EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES

Con los precedentes analizados y el estado de la situación, y sin obviar la complejidad y el calado del asunto, parece evidente que el camino a seguir para avanzar hacia la meta propuesta: la ejecución en el territorio de las políticas territoriales, pasa por la adecuada articulación e integración de lo que en el presente trabajo se ha denominado como gestión de la planificación territorial (gestión en sentido amplio) y gestión territorial (gestión en sentido estricto). En resumidas cuentas no debe dejarse de tener presente que se trata de una misma política y que son fases de una idéntica función pública.

Sin duda, la parte hacia la que se deben orientarse los esfuerzos y que debe estar dotada de herramientas válidas para su implementación y desarrollo, es la gestión territorial, pero todo ello sin una adecuada integración y bases sólidas que la antecedan en el marco de la propia planificación territorial y, en particular, en la gestión de la planificación territorial, quedaría por si misma carente de sentido.

Y es precisamente ésta última, hacia la que deben inicialmente orientarse los esfuerzos pero en el sentido de su implementación. Las Comunidades Autónomas deben desplegar el conjunto de mecanismos que posibiliten un correcto seguimiento, evaluación implementación de los planes territoriales, desarrollar una política activa de adecuación a las dinámicas territoriales. Pero, como se ha advertido y reiterado en el presente estudio, la Ordenación del Territorio en España presenta diferentes ritmos, y pese al esfuerzo que significa intentar aunar un escenario tan heterogéneo este ha sido desde el principio el objeto e interés del mismo, por ello y a efectos prácticos con el fin de tratar de homogeneizar la diversidad existente, se puede decir que la gestión de la planificación territorial, presenta tres “ritmos” distintos: las Comunidades Autónomas más avanzadas, que han planificado su territorio en su totalidad o en buena parte y lo han dotado de mecanismos orientados a la adecuada gestión de sus instrumentos de planificación que vienen además desarrollando y aplicando (las menos, y donde comunidades como Navarra constituyen todo un referente en este aspecto); las comunidades que comienzan a trabajar en ello o que pese a contar con mecanismos regulados en sus normativas e instrumentos de planificación, en la práctica están más teorizados que realmente aplicados (es el caso de Andalucía, que con diversos mecanismos para el seguimiento y evaluación de sus instrumentos de planificación y con importantes expectativas de ser eficaces, en la práctica y en líneas generales, no se vienen implantando); el tercer grupo, el más numeroso, integrado por las comunidades

en las que únicamente se atisban indicios de empezar a trabajar en esta línea pero de manera muy inicial junto a otras tantas, que ni siquiera han dado un paso en este sentido.

En este contexto y cuando por lógica, a la gestión territorial propiamente entendida debe preceder la gestión de la planificación territorial, aunque debe empezar y sentarse las bases en áquellas, serán las primeras las que con mayor urgencia demanden la aplicación de estos mecanismos o herramientas.

Se deben aunar esfuerzos para reducir la heterogeneidad actualmente presente y en ello el Estado debe jugar un papel importante, facilitando esta labor, incentivando a su desarrollo y aunando criterios, guías metodológicas o foros, que desde la voluntariedad, fomenten y acerquen el traspaso de información mutua entre comunidades, en sumar liderando y coordinando el proceso.

Pero al margen de lo anterior, la conclusión a la que se llega es que sin duda la gestión o ejecución de la Ordenación del Territorio es un complejo proceso representado por la yuxtaposición de múltiples factores que se remontan al propio momento inicial en el que se acuerda la formulación de un plan territorial y en el que tiene gran relevancia la adecuada conjugación de ésta con su posterior fase propiamente destinada a la ejecución y gestión. Y es lógico, si los mecanismos que para la evaluación, implementación y seguimiento del plan no se establecen o no se aplican, la gestión territorial, estará abocada al fracaso. Para ello debe contar con unos pilares sólidos y con capacidad de adaptación que empieza necesariamente por la coordinación, la cooperación y la concertación de todas las administraciones implicadas y de éstas con los agentes sociales y económicos, sin olvidar la importancia también en esta fase de la participación pública, la ciudadanía debe sentirse integrada y participe de los proyectos que se desarrollan en su territorio. Pero de idéntica manera, los instrumentos debe estar actualizados para poder desarrollarse, para lo que es esencial la adecuada implantación y el desarrollo de los mecanismos de seguimiento y evaluación de los instrumentos, y junto a éstos, las herramientas para la evaluación territorial, que posibilite evaluar las concretas propuestas y determinaciones previstas, que deben ir, aun incluyéndolas, más allá de las políticas sectoriales.

Ya se ha insistido en que tan importante es establecer concretos instrumentos para la gestión o ejecución de la Ordenación del Territorio, como éstos en sí individualmente considerados. Sólo de la adecuada conjugación podrá aspirarse a obtener los resultados buscados.

5. PROPUESTAS PREVIAS A CONSIDERAR EN LA REFORMULACIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: ELEMENTOS A DESARROLLAR POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA LA PUESTA EN MARCHA DE LAS POLÍTICAS TERRITORIALES

A modo de conclusión, y aunque ya se ha señalado la situación que en el heterogéneo escenario analizado se ha encontrado, se entiende que lo realmente importante es sugerir propuestas que permitan o, al menos faciliten, avanzar o forjar los pilares del modelo pretendido: el desarrollo y ejecución en nuestros territorios de las políticas territoriales, que los instrumentos de planificación territorial dejen de ser magistrales documentos con maravillosas y ambiciosas propuestas que sólo pueden ser desarrolladas en las mentes del lector imaginando un territorio que parece “idealizado” pero inalcanzable por fallar las herramientas que permitan lograrlo. Parece como si hasta el momento fuera, en algunos casos (no se puede generalizar en este sentido), metafóricamente entendido y desde el lenguaje de un niño, una “carta a los reyes magos”.

Ante todo hay que ser coherente con las necesidades y realista con las posibilidades de ejecutar las propuestas previstas. Los recursos públicos no son ni mucho menos inagotables, y se alza en esencial consensuar y cuantificar las mismas, así como su financiación, pero estos aspectos nuevamente no forman parte de la aquí denominada fase de gestión territorial en sentido propio, en la cual su función reside en desplegar las herramientas con las que ejecutarlas, pero no definir las, consensuarlas o hacerlas viables económicamente, todo esto es labor de la propia planificación territorial y de su implementación.

Se han apuntado las líneas hacia las que debieran ir los esfuerzos de la Ordenación del Territorio, pero también se debe ser consciente de que existe una realidad que es el resultado de muchos años de trabajo y de importantes inversiones públicas, y sin dejar de tener presente lo anterior y, paralelamente, continuar trabajando en ello, la situación actual requiere una respuesta. Todo esto se complica más si cabe, en un contexto que aún es complicado desde el punto de vista económico, y en el que pese a que se parecen atisbar signos que alientan a que la situación económica en general mejora, aún queda mucho por hacer y las políticas públicas, tanto autonómicas, como nacionales y desde el propio contexto de la Unión Europea, tienen precisamente entre sus prioridades el empleo y la recuperación económica, habiendo quedado en un segundo (o tercer) plano, la asignación de recursos públicos al fomento de políticas territoriales, existen sin duda otras prioridades esenciales para la ciudadanía hacia las

que se orientan las fondos públicos⁹³⁸. Esta realidad tampoco debe ser obviada pues, en general, las asignaciones presupuestarias destinadas a políticas territoriales son muy inferiores a lo que fueron años atrás, lo que se traduce en que tampoco desde esta perspectiva es el momento más oportuno para el desarrollo de las mismas.

Por ello, y en coherencia con las cuestiones apuntadas, no tendría sentido proponer, so pena de quedar en mero “papel mojado”, una reformulación total de las políticas territorial como sería sin duda lo adecuado y necesario a la luz de la investigación realizada en este estudio, aunque no se deje de tener presente y se empiecen a dirigir esfuerzos en dicho sentido, la prudencia y la experiencia nos dice que en el contexto actual y conjugando la realidad del momento con la imperiosa necesidad de avanzar hacia la ejecución en el territorio de los contenidos de la planificación territorial, lo sensato es sentar un conjunto de propuestas, que como conclusión del presente trabajo, a la luz de todos los componentes analizados y partiendo de lo preexistente (planificación territorial elaborada y vigente), permita redefinir el camino y complementarlo o adecuarlo de manera que se orienten hacia el objetivo perseguido. Estas propuestas se clasifican en dos grupos, aquellas que por afectar a la ordenación territorial en su conjunto o a la gestión de la planificación territorial se indican a continuación, divididas conforme a tales, y que conjuntamente afectan a la labor en la que hasta ahora se han centrado las políticas territoriales. En segundo lugar, se analizarán en el siguiente epígrafe aquellas propuestas que, por ser implícitas a la gestión territorial en sentido propio y requiriendo un mayor detenimiento, representan el futuro inmediato hacia el que sería deseable avanzará la ordenación territorial.

5.1. Propuestas generales

En este primer grupo se engloban el conjunto de propuestas que por afectar de manera conjunta a la gestión de la planificación territorial y a la gestión territorial, se denominan como generales. La propia evolución de la Ordenación del Territorio, las dinámicas territoriales y el análisis desde la perspectiva conjunta de la situación actual en España y de algunos modelos en países próximos, llevan a reconsiderar algunas cuestiones que se detallan a continuación.

5.1.1. Total cobertura territorial de la planificación

La tendencia mayoritaria en España ha sido hasta el momento, centrar la planificación territorial de ámbito subregional en determinadas áreas, designadas por cada Comunidad Autónoma como prioritarias. Aunque los criterios empleados por cada

⁹³⁸ Se entiende que lo anterior es erróneo e incluso parece mostrar un cierto desconocimiento de la capacidad de la Ordenación del Territorio y que sigue siendo infravalorada. Ya se ha apuntado en otros capítulos, su capacidad de contribuir al desarrollo económico y, lo más importante, creando unas bases sólidas de esta función pública.

comunidad para desarrollar su planificación en esta escala han sido distintos, por lo general el mapa actual de la planificación territorial subregional muestra este criterio de concreta localización de los instrumentos sin dar cobertura a la totalidad de su territorio.

Sin embargo, en los últimos años el fenómeno parece tomar otro cariz, y precisamente las comunidades en las que la Ordenación del Territorio se encuentra más avanzada en su desarrollo han apostado por dotar de instrumentos de planificación territorial a la totalidad de su territorio autonómico, es el caso de Baleares, Canarias, Cataluña, Navarra y País Vasco. Ciertamente es que para otras comunidades como Castilla y León o Andalucía, las más extensas en términos superficiales, representa un importante esfuerzo, el caso es que por ejemplo Andalucía, que es una de las comunidades pioneras en el desarrollo de la planificación territorial y que tiene prácticamente cubiertos por instrumentos vigentes los ámbitos que en principio determinó como prioritarios (aglomeraciones urbanas, zonas litorales y áreas de montaña) no ha mostrado un cambio de tendencia. Por el contrario, este es el modelo imperante en países como Holanda, Italia, Reino Unido incluso Francia, en los cuales la mayor parte de su territorio se encuentra ordenado por algún instrumento de planificación territorial de escala subregional.

La adecuada gestión territorial precisa de instrumentos de planificación territorial de escala subregional en la totalidad del territorio autonómico, pues sólo de esta manera se logrará aplicar criterios de equidad y cohesión. En el modelo que se propone son precisos ámbitos inferiores al regional en el que poder desarrollar técnicas y herramientas de reequilibren el territorio por lo que si de partida determinados ámbitos no cuentan con los instrumentos de planificación, difícilmente podrá aplicarse estas políticas que persiguen precisamente cohesionar e igualar el mismo.

5.1.2. Reformulación de los marcos normativos: inclusión de la gestión territorial, revisión de los mecanismos de gestión de la planificación territorial y unificación de criterios

El segundo pilar al que debe atenderse es a una completa reformulación de los marcos normativos vigentes en ordenación territorial de las Comunidades Autónomas. En la actualidad, las diferentes legislaciones se centran en la planificación territorial, obviando la gestión por lo general y, en el mejor de los casos, teniendo una mención casi memorial y muy similar en todas las regulaciones.

Por un lado, sería preciso regular los mecanismos para la implementación, evaluación y seguimiento de los instrumentos de planificación, pero dotándolo de herramientas que posibiliten su ulterior desarrollo y que faciliten su posterior e idéntica implantación en los planes que se desarrollen en las diferentes comunidades, pasando de la literalidad a la acción.

De igual manera, es preciso concretar en las legislaciones, a modo de lo que hace la comunidad de Aragón, la correcta distinción entre instrumentos de planificación territorial e instrumentos (o mecanismos) de gestión territorial.

El establecimiento de un adecuado marco normativo es el primer, y necesario, paso para avanzar hacia la gestión territorial, sin un referente que profile y unifique los criterios y los medios para su desarrollo, difícilmente podrá gestarse una adecuada política de gestión territorial. En suma, es la base sobre las que posteriormente realizar un adecuado seguimiento, a través de los órganos, instrumentos o mecanismos que se indiquen y cuyo desarrollo habrá de precisar el propio instrumento de planificación territorial o, como recientemente ha acometido la comunidad de Galicia, establecerlo de manera independiente a aquel mediante el correspondiente Plan de Seguimiento.

Junto a esto, la normativa autonómica debe dotarse de herramientas, instrumentos y órganos para el desarrollo de la gestión territorial y contemplarlos con el preciso rigor, sin perjuicio de, en caso de ser necesario, su ulterior desarrollo reglamentario (estableciendo para ello un plazo próximo en el tiempo de manera que, en cierta medida, se asegure la continuidad en este sentido, pero realista y para ello adecuado a las posibilidades de la Comunidad Autónoma). Sólo un marco normativo adecuado posibilitará la unanimidad en los criterios y herramientas de los que la Ordenación del Territorio habrá de dotarse para gestionar el territorio, evitando situaciones, como en algún caso analizado se ha tenido oportunidad de ver, en que en el seno de una Comunidad Autónoma, la planificación territorial emplea diferentes mecanismos para su seguimiento.⁹³⁹

5.1.3. El papel del Estado para liderar la transferencia de experiencias y conocimientos en las políticas territoriales autonómicas

En este contexto, el papel que puede desarrollar el Estado es de vital importancia por su posición como nivel central del Estado con capacidad para aunar en su seno a las diferentes Comunidades Autónomas y con liderazgo para fomentar procesos tendentes a la puesta en común de las políticas territoriales autonómicas. Ciertamente es, que las competencias en ordenación territorial residen en las Comunidades Autónomas, pero igual de cierto es que, como se ha denominado aquí, éstas vienen actuando como “islas”, y sin perjuicio de su potestad para ello, no sería descabellado ni inadecuado poner en marcha periódicamente mesas o foros, desde una perspectiva informal y

⁹³⁹ Esto nos lleva a pensar (desde la perspectiva de quien alguna experiencia en elaboración de instrumentos de planificación territorial ha tenido) que ante la carencia de un marco normativo o siquiera algún documento con los criterios sobre gestión del instrumento, haya sido el propio redactor el que haya tenido que indicarlos y desarrollarlos bajo sus propios criterios. Esto sumado a que, en no pocas ocasiones, los instrumentos son elaborados por diferentes equipos y que tampoco es extraño que incluso coincidan en el tiempo, podría explicar lo anterior.

voluntaria, en los que todas las Comundiades Autónomas expongan su situación en sus políticas territoriales, cómo se vienen (o no desarrollando), qué mecanismos están aplicando y la idoneidad o no de los mismos, hacia dónde están orientando sus esfuerzos a corto, medio o largo plazo en sus políticas territoriales. En suma, generar alianzas, poner en marcha sinergias, aprender de las experiencias o, al menos, poder conocer qué o cómo se vienen desarrollando las políticas territoriales en el conjunto del país.

Y esta conclusión a la que se llega no es baladí, es la respuesta a la dificultad que, por un lado, se encuentra cuando se trata de analizar las políticas territoriales autonómicas y fundamentalmente cuando la labor se centra en conocer cómo se vienen desarrollando en la práctica y por otro, la heterogeneidad que se encuentra lo que, en ocasiones, daría lugar a pensar que se trata de políticas territoriales que más que desarrollarse en el contexto de un mismo país, pertenecieran a países con marcos diferentes.

Debe insistirse todo ello en un marco de reuniones informales, sin vinculaciones para las Comundiades Autónomas, y desde un carácter voluntario (que aun siendo voluntario, se debe favorecer y fomentar para su logro) pero que de las conclusiones allí obtenidas se puedan redactar guías, observaciones u otros documentos que sirvan para de manera general saber qué está acaeciendo con la Ordenación del Territorio en el conjunto del territorio nacional.⁹⁴⁰

⁹⁴⁰ En la actualidad es realmente complicado encontrar foros donde se pongan de manifiesto las diferentes políticas que en Ordenación del Territorio se vienen desarrollando en el contexto de las diferentes autonomías. Esto es un despropósito y una incoherencia. A modo de ejemplo, un referente en nuestro país es el Congreso Internacional de Ordenación del Territorio que auspiciado por la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, se celebra periódicamente y que es casi la única posibilidad de conocer el estado de situación de las diferentes Comunidades Autónomas, legislaciones novedosas en la materia, planificación desarrollada con otras perspectivas, e incluso desde la escala internacional, poniendo sobre la mesa proyectos desarrollados en otros países del entorno europeo pero también otros no tan próximos como por ejemplo Latinoamérica que en los últimos años viene desarrollando una importante labor en planificación territorial.

También, y precisamente al cierre del presente trabajo se ha tenido noticia de unas Jornadas impulsadas por la Junta de Andalucía que bajo el lema “Territorios comparados. Experiencias en ordenación territorial, urbanismo y disciplina”, se celebraran en el mes de noviembre en Sevilla. Las Jornadas plantean reflexionar sobre la actividad de planificación territorial llevada a cabo en la comunidad de Andalucía pero enriquecida con el conocimiento y análisis comparado de la experiencia llevada a cabo en otras Comunidades Autónomas.

Este tipo de iniciativas deben impulsarse y fomentarse pues son el cauce para que las Comunidades Autónomas puedan mutuamente enriquecerse, aprender y reflexionar sobre sus políticas en ordenación del territorio.

5.1.4. Coordinación, cooperación y concertación: de la teoría a la práctica. Acuerdos territoriales previos a la formulación de instrumentos

La propuesta perfilada en el apartado anterior, podría estar estrechamente relacionada con la puesta en marcha de fórmulas de coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre ellas mismas entre sí, sentando las bases para ello. Fruto del diálogo inicial y consolidado en el tiempo, y sobre todo tomando consciencia las comunidades de los recíprocos beneficios de estos foros, será más fácil sentar las bases para a modo de acuerdos voluntarios ir paulatinamente generando compromisos, perfilando estrategias conjuntas y en definitiva, sumando hacia la Ordenación del Territorio.

Sin perjuicio de lo anterior para los niveles Estado-Comunidades y entre las Comunidades Autónomas entre sí, uno de los niveles fundamentales en los que se hace preciso fomentar la coordinación, cooperación y concertación es en las escalas local-regional, uno de los principales obstáculos para la implantación de las políticas territoriales y protagonistas absolutos en la fase de ejecución.

Se ha puesto de manifiesto lo discutible que resulta la situación actual en que todas las Comunidades Autónomas regulan estos principios pero de una manera casi memorial y sin contenido, con enunciados casi literales de unas autonomías a otras. No se les dota de herramientas que sirvan para su desarrollo, lo que en la práctica complica aún más si cabe su puesta en marcha.

Una de las primeras medidas que la Ordenación del Territorio debe tener en cuenta para avanzar es salvar los propios obstáculos que se lo impiden, y en este sentido la coordinación y cooperación con los entes locales se alza en un presupuesto esencial.

Dos de las herramientas que está dando resultados muy positivos, por ejemplo en el PTDT de Bolonia, son los acuerdos territoriales y los SCOT, en el caso de la planificación francesa. Ambos se deben tener presentes y sería adecuado empezar a implantar fórmulas de este tipo, que pueden ofrecer grandes avances hacia la cooperación y coordinación, y a la concertación entre territorios a la vez que no generan grandes costes, más bien voluntad de compromiso y conciencia de los resultados positivos que de los mismos se puede derivar.

Los acuerdos territoriales, pueden aplicarse en un doble contexto en el ámbito de los planes de ámbito subregional, que en la práctica son los que mayores conflictos originan, entre la Comunidad Autónoma y los municipios y por otra parte, entre los propios municipios. Pero para ello, los municipios se deben sentir parte de los proyectos, ver reflejados en los documentos el desarrollo de su propio municipio, para

lo que es fundamental que los procesos de consenso se adelanten y desarrollen con anterioridad a la propia formulación de los instrumentos. La puesta en marcha de “conferencias de planificación” (también tomando como referente el PTCP de Bolonia) es la herramienta para alcanzar la concertación interadministrativa y limar, aclarar, clarificar y reflejar en la medida de lo posible en los instrumentos la realidad y los diagnósticos de los municipios, lo que se remonta en el tiempo, como se indica, al propio acuerdo de formulación del Plan. Y en el seno de estas conferencias, creación de marcos cognoscitivos que aúnen por un lado la realidad del territorio, la situación actual y las necesidades a las que se enfrentará en el período de vigencia del instrumento, pero también marcos de planificación urbanística, entendiendo por tales los vigentes instrumentos en los municipios teniendo en cuenta para ello los modelos generales de ciudades previstos en los mismos y la ordenación estructural de los mismos (imposible o muy complicado sería bajar a la escala de ordenación pormenorizada de los municipios).

Al fin y al cabo se trata de que el instrumento de planificación que se elabore no sea ajeno a las sub-planeamientos urbanísticos que ya están vigente en el ámbito, tampoco se trata de que el nuevo plan territorial sea una suma de todos los planes vigentes lo cual sería incoherente, y extralimitaría la propia potestad de dicho instrumento. La finalidad perseguida es conocer la situación, que los municipios se sientan reflejados en el proyecto y en suma poner sobre una misma mesa, diversos modelos lo que en no pocas situaciones, reflejará la incoherencia de algunas decisiones e incluso los mismos, y llegar al consenso.

Igual de interesante es la creación de Documentos Integrados de Planes Urbanísticos, similares a los SCOT franceses, documentos en los que se integren los diferentes planeamientos y que sirvan de guía para los municipios.

A priori estas cuestiones pueden desembocar en las consabidas oposiciones, sin embargo si se les dota de las herramientas adecuadas que equidistribuyan los beneficios entre los municipios afectos por el plan territorial, la perspectiva de los municipios puede empezar a ser diferente. Incluso el propio hecho de conocer la realidad de otros municipios y la semejanza de algunas actuaciones, puede facilitar el entendimiento de la necesidad de aunar fuerzas.

Un ejemplo muy frecuente, son municipios limítrofes que, aprovechando su posición en torno a una red arterial comunitaria o nacional, han previsto los conocidos como “polígonos industriales” en sus municipios y como resultado de ello, pueden encontrarse situaciones de una veintena de espacios semejantes en un ámbito concreto. Esto es incoherente, y en la práctica los propios municipios terminan compitiendo entre sí, rebajando los precios para lograr la instalación de empresas en los mismos y en no pocos casos quedando vacíos o sin desarrollar. Y en esta tesitura, cabría preguntarse, si

no sería tanto más lógico que todos ellos se unieran y llevaran a cabo un proyecto de envergadura común, con capacidad para articular todo el territorio del ámbito (no sólo el de los municipios) en los que se incluyen y de entidad tal con capacidad para posicionarlo como un ámbito competitivo en el contexto regional, nacional, o incluso, internacional.

El principal obstáculo será sin duda que ninguno de ellos querrá renunciar a los ingresos que dichas actuaciones generarán en sus arcas, pero sí se crean los mecanismos que equidistribuyan estos entre el territorio, la posición posiblemente cambiará. Los municipios en suma también buscan el desarrollo, solo hace falta cambiar los conceptos y tener una perspectiva más amplia de desarrollo.

Hay un referente significativo que muestra como el debate aun abierto en España sobre cómo articular la cooperación y la cohesión territorial, pese a no encontrarse resuelto, ha devenido en obsoleto, y para ello solo hay que mirar la orientación que siguen las políticas territoriales europeas. Recientes informes emitidos en el seno del programa ESPON (European Spatial Planning Observation Network)⁹⁴¹, abogan por la cooperación y la cohesión territorial pero tomando como escala el propio territorio europeo. Se ha insistido en este trabajo, en la urgente necesidad de adaptar las escalas a las nuevas realidades que el territorio y la sociedad demandan, al igual que se ha perfilado que aquella originaria escala “supralocal” implícita a la ordenación territorial solo parte de una premisa clara, sus límites superan el territorio municipal, pero cuál deba ser la misma no está perfilado, son las incipientes dinámicas y la evolución de los territorios, las que, en cada momento, las concretarán.

⁹⁴¹ Los Estados miembros y la Comisión, acordaron unos modelos y objetivos territoriales comunes para el futuro del territorio de la Unión Europea, plasmado en el documento conocido como “Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE”, acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del Territorio, adoptada en Potsdam los días 10 y 11 de mayo de 1999. La ETE proporcionó el impulso necesario para la armonización de las políticas territoriales europeas, dando lugar a partir de su adopción a sucesivas reuniones intergubernamentales entre los Ministros responsables en Ordenación del Territorio de los Estados miembros, en la que fue objeto de adaptaciones y revisiones que culminaron con la aprobación en el año 2007 de la “Agenda Territorial Europea de la UE”. Posteriormente a aquella, el 19 de mayo de 2011 fue adoptada en Gödöllő (Hungría) la Agenda Territorial Europea 2020. Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diversas” cuyo objetivo es “proporcionar orientaciones estratégicas para el desarrollo territorial, fomentando la integración territorial a todos los niveles de las distintas políticas y gobiernos para garantizar su aplicación, de acuerdo con los principios de cohesión territorial, de la Estrategia 2020”.

Con este marco de referencia, para su efectiva puesta en marcha hacia el logro de los objetivos, principios y líneas de actuación previstas, se adoptan programas específicos dedicados a la cohesión y desarrollo territorial, como el “*European Spatial Planning Observation Network*”, ESPON.

En un artículo de mayo de 2015 titulado “European Towns and Territorial Cooperation” (Pueblos europeos y cooperación territorial), ESPON proporciona los nuevos modelos territoriales del sistema urbano en Europa, y enfatiza en la tendencia a nivel mundial, cada vez más creciente, a los movimientos de personas desde pequeños asentamientos a las grandes ciudades, y frente a ésta, como la mayoría de la población de la UE vive todavía en pequeñas y medidas ciudades o pueblos pequeños. En este contexto la cooperación entre territorios se alza en esencial y particularmente importante en un momento en que muchos municipios y ciudades han experimentado reducciones significativas en el gasto público y el consiguiente descenso de servicios y actividades públicas. Es más, al hilo de lo comentado con anterioridad, el documento corrobora cómo la colaboración entre municipios vecinos puede contribuir a superar la competencia entre autoridades locales vecinas y mejorar el crecimiento económico de los ámbitos funcionales, a través de patrones de desplazamientos diarios, así como desconcentración de empresas y residentes. Es más, una adecuada cooperación territorial, señala el documento, promueve un desarrollo equilibrado y policéntrico a nivel regional, nacional y europeo. Por último, este documento en consonancia con lo aquí señalado apuesta de manera decida por los “acuerdos de cooperación” entre los municipios vecinos como fórmula vital para el desarrollo aunque es consciente de que *“las autoridades locales que participan en la cooperación territorial de sus pueblos necesitan tener el necesario empuje y capacidad para tener éxito y encontrar un valor añadido en la colaboración con las partes igualmente interesadas de su entorno”*⁹⁴².

En suma, las políticas europeas recientes parecen ir en consonancia con las herramientas aquí expuestas como medio para avanzar hacia una necesaria cooperación y coordinación interadministrativa.

5.1.5. Participación

La efectiva participación en los planes territoriales es otra de las principales carencias observadas en los mismos, en la mayoría de los casos se continúa entendiendo por participación la fase de información pública. La información pública, a diferencia de la participación, es una fase preceptiva en la tramitación de un plan, cuya omisión como tiene dicho el Tribunal Supremo puede devenir en la ulterior nulidad del documento por omisión de unos de sus trámites (el ejemplo más reciente se encuentra en el ya citado Plan General de Ordenación Urbana de Gijón, anulado precisamente por infracción del trámite de información pública).

⁹⁴² “European Towns and Territorial Cooperation”. ESPON, Inspire policy marking by territorial evidence. Luxemburgo, 19 de mayo de 2015.

Disponible https://www.espon.eu/main/Menu_Publications/Menu_MapsOfTheMonth/map1501.html. Consultado 10/10/2016.

La participación por contra, es mucho más que un trámite formal al que se debe dar debido cumplimiento so pena de incurrir en un defecto formal, y así debe ser entendida, es la implicación y la inclusión en el instrumento de las necesidades y de los intereses de la ciudadanía. El propio concepto participación ciudadana hace referencia a la inclusión de la población en la toma de decisiones⁹⁴³, al conjunto de actuaciones llevadas a cabo para que la opinión de la ciudadanía se incluya en las políticas públicas. Una población que se siente parte de un proyecto, coadyuvará de manera determinante a su ejecución en el espacio, por el contrario cuando se desconoce o no se identifica con el mismo, intuitivamente le llevará al rechazo. Ya se indicaba al principio el riesgo que supone una situación que se ha dado en la práctica, sobre todo en los primeros documentos aprobados, en los que la población conocía de la existencia de los instrumentos por la prensa, cuando ya se encontraban incluso aprobados o en fase de información pública.

Más allá de los mecanismos reglados, se hace imprescindible que con anterioridad a la propia formulación de los instrumentos, se cuente con la participación de la ciudadanía para que los planes territoriales sean fruto del consenso de la aceptación social, único medio para conseguir su credibilidad, eficacia y ejecución en el espacio. La ciudadanía debe ver reflejados en los documentos sus deseos, sus necesidades, incluso sus intereses, no encontrar en el documento otra de tantas normas que terminan de alguna manera vinculándole y cuyos objetivos y finalidades desconoce.

En coherencia con lo anterior, se deben establecer Planes de Participación en los que se prevean el conjunto de herramientas tendentes a dar a conocer los instrumentos y

⁹⁴³ La Red de Procesos Estratégicos Locales, define la participación ciudadana como “cualquier actuación en la que participe la ciudadanía, dirigida a influir, de manera directa o indirecta, en las políticas públicas a través de la deliberación y el consenso”. Así lo recoge la “Guía metodológica para la planificación estratégica 7: La participación ciudadana en la planificación estratégica territorial”, editada y coordinada por el Gabinete de Prensa y Comunicación de la Diputación de Barcelona en abril de 2015.

Disponible <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/55027.pdf>. Consultada 10/10/2016.

El documento además, diferencia distintos conceptos en referencia a los diversos niveles que comprende cualquier actuación de participación ciudadana, y señala:

- El punto de partida no es metodológico ni técnico, sino ideológico; es la definición de un objetivo político a partir del cual avanzar.
- Para desarrollar este proyecto político, alguien promueve un proceso participativo con objetivos determinados, y aborda temáticas determinadas.
- Este proceso toma forma mediante un método; es decir, mediante una estrategia de trabajo para alcanzar los objetivos propuestos, en la cual se define qué y cómo se llevará a cabo.
- Este método debe servir para avanzar en la comprensión y en la intervención de la realidad que se quiere transformar, con la implicación de los actores sociales que sean pertinentes en cada caso. Para lograrlo, utilizaremos varias clases de herramientas, entre las cuales encontramos las técnicas participativas.

a animar a participar a la población en su creación. La difusión, el acceso a la documentación, la publicidad, el uso de las redes sociales, son esenciales para llegar a la población y a partir de ahí, conseguir su implicación. En este sentido la creación de páginas webs dedicadas únicamente al Plan, actualizadas y donde se posibilite recoger las opiniones de los ciudadanos es fundamental (comunidades como Navarra emplearon como herramienta de participación la puesta en marcha de la web www.potnavarra.com en la que se puede encontrar y descargar todos los documentos del POT en las diferentes fases, incluso la alegaciones y los informes de seguimiento, pero además se refuerza con medios concretos para participar como encuestas, un correo electrónico de información, etc.. también Castilla - La Mancha creó una web, www.potcastillalamancha.com). La realización de jornadas, encuestas, foros, son mecanismos esenciales para lograr el consenso de la ciudadanía con el plan territorial.

La ciudadanía es uno de los pilares fundamentales de cualquier sociedad, receptora final de la idoneidad o fracaso de las políticas desarrolladas, y contar con su implicación e identificación en un proyecto es una oportunidad esencial para coadyuvar de manera determinante a hacerlo realidad, por el contrario si lo desconoce, no se identifica o no se siente participe, constituirá un obstáculo, que puede devenir en insalvable.

5.2. Propuestas para la gestión de la planificación territorial: Concreción de criterios para la evaluación, seguimiento e implementación de los instrumentos de planificación territorial y adecuadas herramientas que aseguren su desarrollo

Tan importante o más que la propia planificación territorial, es dotar a los instrumentos de los adecuados mecanismos que, una vez vigentes, posibiliten su constante adecuación a las realidades dinámicas que presentan los territorios y con capacidad para integrar las problemáticas surgidas con posterioridad o las nuevas necesidades que puedan surgir. Un plan territorial es un proyecto a largo plazo, con una vigencia que se extiende en el tiempo, pero su fin, el territorio que ordena, es dinámico y cambiante por lo que si no se articulan los mecanismos necesarios que faciliten su constante actualización, el instrumento devendrá, en un breve espacio de tiempo, en obsoleto e incapaz de dar respuesta a los objetivos para los que fue realizado. En este sentido, deben articularse documentos abiertos y flexibles que posibiliten un proceso continuo de revisión a medida que los cambios en su entorno lo requieran y para ello debe partirse de una idea, un plan no termina con su aprobación, sino que por el contrario es ese el momento en el que comienza.

Pero tan importante es establecer las adecuadas herramientas como ponerlas en práctica. Existen en el contexto español comunidades que han sido capaces de dotar a sus instrumentos de planificación de unos acertadísimos mecanismos de seguimiento y

evaluación pero que se han mostrado totalmente incapaces para ponerlos en marcha. Un referente en el contexto español de adecuado seguimiento y puesta en práctica es el que viene desarrollado la comunidad de Navarra que va más allá del seguimiento y desde hace años viene desarrollando un constante proceso de evaluación territorial.

Esta cuestión, ya ha sido tratada con el necesario detalle en otro capítulo del presente trabajo, por lo que únicamente por su relación con la gestión territorial y constituir el pilar sobre el que construir aquella, de manera resumida y sin un carácter exhaustivo, se identifican a continuación las herramientas que, un adecuado sistema de seguimiento, evaluación e implementación de cualquier instrumento de planificación territorial, debe contener y desarrollar:

- **Órgano/s responsables del seguimiento (Comisiones de Seguimiento)**, en el que se conjugue la representación institucional de los diferentes niveles administrativos y órganos con competencias transversales a la ordenación territorial, con la representación de agentes sociales, económicos, profesionales, expertos y por supuesto, la propia ciudadanía.
- **Observatorios territoriales**, como órganos complementarios para el seguimiento de los instrumentos y orientados a dotar a la comunidad de un foro de estudio que posibilite avanzar hacia una mejor gestión y evolución del territorio. Paulatinamente, se observa como las comunidades apuestan por esta herramienta para el seguimiento y evaluación de sus instrumentos de planificación territorial, de hecho esta figura se encuentra ya prevista en algunas como Asturias, Canarias, Cataluña, Andalucía o Navarra.
- **Memorias de seguimiento**, lo adecuado sería la elaboración con carácter anual de documentos en los que se evalúe el desarrollo territorial del ámbito del plan (regional o subregional), el grado de cumplimiento de las propuestas contenidas, el grado de implementación de las actuaciones. Para ello es necesario contar con un adecuado sistema de indicadores que, de manera objetiva, reflejen la situación y evolución del territorio.
- **Memorias de vigencia**, a partir de las Memorias de seguimiento y tomándolas como referente, es importante que los instrumentos de planificación se doten de herramientas que evalúen su vigencia y la adecuación de sus determinaciones y propuestas a las dinámicas territoriales, para en su caso, proceder a la actualización, modificación o revisión del instrumento. Contar con planes actualizados y que reflejen la realidad territorial es esencial para mantener la vigencia de los instrumentos. Sin embargo, uno de los principales obstáculos con que se enfrenta en la práctica los procesos de actualización de los planes es la

excesiva rigidez y complejidad procedimental de los procesos de revisión, y en menor medida, incluso de los de modificación.

- **Simplificación y agilización de los procedimientos de actualización, modificación y revisión de los instrumentos de planificación territorial.** Los instrumentos tienen que impregnarse del carácter dinámico del territorio y sólo simplificando y agilizando los procedimientos para la actualización del mismo, mediante su modificación o revisión, se romperá definitivamente con documentos obsoletos e ineficaces y se tornará en documentos dinámicos, actualizados y con capacidad de respuesta a las demandas territoriales.
- **Sistema de indicadores,** como la herramienta estadística que posibilite valorar y evaluar desde diferentes parámetros y mediante fórmulas objetivas, la adecuación de los instrumentos a las variaciones que vayan acaeciendo en el territorio y posibilite evaluar el grado de implantación, sus efectos y el grado de consecución de los objetivos perseguidos.
- **Concreción de plazos y administraciones que asumen las inversiones.** Frente a la práctica mayoritaria de los instrumentos de planificación territorial que optan por establecer prioridades a la hora de la ejecución de las actuaciones fijándolas mediante objetivos a corto/medio/largo plazo, los esfuerzos se deben reorientar hacia la concreción temporal de las actuaciones así como la fijación de los costes y las administraciones responsables de su financiación o, en su caso, el establecimiento de fórmulas público-privadas, que deberán recogerse en las correspondientes leyes de presupuestos.
- **Sistema de Información Territorial,** que apoyados en herramientas SIG (sistemas de información geográfica), interrelacione diferentes elementos presentes en el territorio (procedimientos, datos, sociedad, recursos, etc) para generar una imagen integral y real del mismo.

Tan importante como lo anterior, es su puesta en práctica para ello todo el marco indicado habrá de complementarse con un conjunto de medidas que garanticen su puesta en marcha y la implicación de todos los agentes a tal fin.

6. PROPUESTAS CONCRETAS PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL

Propiamente la gestión territorial, sentadas las bases necesarias en el instrumento de planificación que está llamada a ejecutar para hacer tangibles sus objetivos, determinaciones y estrategias, es necesario que se dote de sus propios mecanismos.

Esta cuestión es la que se ha venido resaltando como el futuro inmediato hacia el que la ordenación territorial debe redirigir sus esfuerzos, la que más innovadora resulta y precisamente la que casi nula implantación práctica ha tenido hasta el momento.

Aspectos como la idoneidad de la escala territorial que se viene utilizando en planificación territorial subregional para el desarrollo de la gestión territorial, la posible necesidad de establecer sub-escalas o sub-ámbitos que faciliten el desarrollo e implantación; la consolidación de la coordinación, cooperación y concertación en una doble vertiente, interadministrativa en sentido horizontal y vertical pero junto a ésta, entre las administraciones y los agentes en sus diferentes categorías y también con la ciudadanía en general; figuras con capacidad para implementar las propuestas o previsiones que, en la búsqueda de su modelo territorial, definen los instrumentos de planificación territorial; fórmulas de compensación y equilibrio entre las diferentes partes del territorio que consoliden a la Ordenación del Territorio como una función con capacidad para reequilibrarlo y cohesionarlo frente a la actual situación en la que se vienen creando disfunciones y desigualdades; entidades con capacidad de liderazgo y potestades suficientes para gestionarlo, son algunos aspectos fundamentales en este sentido.

No se trata de señalar un modelo concreto o cerrado, ya se ha indicado que hay cuestiones previas no resueltas como la idoneidad de los instrumentos de gestión urbanística para desarrollar la propia gestión territorial o la posible necesidad de dotarse de mecanismos propios y diferenciados de aquéllos, como también se ha señalado la complejidad del asunto, la heterogénea situación que la propia ordenación territorial presenta en el contexto español y la carencia siquiera de unas bases definidas, buena prueba de ello son los años que las voces autorizadas en la materia llevan tratando de perfilarlo. Éstas y otras tantas cuestiones, obligan a que impere la sensatez y a ir a lo realmente importante en el contexto actual: elementos hacia los que se deben empezar a dirigir los esfuerzos para sentar unos pilares adecuados que posibiliten en el tiempo, un adecuado y eficaz desarrollo y puesta en marcha de las políticas territoriales.

6.1. Escala a emplear para la gestión territorial: la funcionalidad del territorio como elemento fundamental para la delimitación del ámbito. Los ámbitos funcionales del territorio

El primer presupuesto con que debe dotarse una correcta gestión territorial es una escala adecuada para poder desarrollarla. Lo ideal es que ésta coincida con la propia escala de la planificación territorial subregional pero a su vez, debería coincidir con los ámbitos funcionales del territorio.

Desarrollar políticas conjuntas en el seno de ámbitos entre los que ya existen relaciones funcionales y que, en no pocos casos, vienen desarrollando conjuntamente algunos servicios, facilita sin lugar a dudas la implementación de las estrategias que desde la planificación territorial se prevén. Ello conlleva, como tarea previa, la delimitación de la escala territorial adecuada para que el desarrollo de los instrumentos proporcione operatividad a las orientaciones que, con carácter general, plantea en el conjunto de la Comunidad Autónoma.

La escala con mayor capacidad de respuesta a la gestión territorial, es una escala intermedia entre la municipal, incapaz por si misma de desarrollar las propuestas que desde una visión supralocal propone la Ordenación del Territorio, y la autonómica que por su amplitud y visión global del conjunto de la comunidad, tampoco parece la más adecuada para desarrollar con la suficiente coherencia cuestiones más concretas.

Ahora bien, los concretos criterios a emplear para la delimitación de estos espacios tendrán que conjugar diversos factores. En primer lugar, es un referente obligado el modelo territorial propuesto por el instrumento de planificación territorial regional y las previsiones del instrumento de escala subregional que desarrolla, es posible que el ámbito adecuado para la gestión territorial no coincida necesariamente con el previsto por el instrumento de planificación subregional. En segundo lugar, los ámbitos para la gestión buscan la equidad y el reequilibrio territorial, conjugar un desarrollo equilibrado y la vertebración del ámbito, para lo que resulta adecuado compatibilizar en su seno municipios con diferentes caracteres, rurales y urbanos, que permitan redistribuir y compensar las iniciales desigualdades coexistentes entre las diferentes partes del ámbito e incluso incrementadas por la propia planificación territorial. Este criterio es el que emplean algunas comunidades, como País Vasco que al delimitar las áreas funcionales de su territorio emplea como criterio, hacer posible por un lado la articulación y puesta en valor de “áreas débiles” aproximándolas a determinadas dotaciones, servicios y centros de actividad y, por otro, la recualificación de áreas urbanas que se encuentran saturadas y con un alto grado de deterioro ambiental. También la Comunidad Valenciana, cuya Estrategia Territorial al delimitar áreas funcionales en su territorio busca dar respuesta a uno de sus objetivos: una nueva relación de cooperación entre el mundo urbano y el mundo rural, para lo que al

delimitarlas busca incluir las dos realidades, núcleos con importantes perspectivas de crecimiento junto con otros cuya máxima ventaja comparativa es el mantenimiento de su carácter rural y de seguir prestando bienes y servicios fundamentales para el desarrollo urbanístico de aquellos. Por último y en tercer lugar, los criterios de funcionalidad entendiendo por tales las relaciones económicas, sociales, laborales que se producen en el seno del ámbito definido, son esenciales para tener una visión de conjunto, incluso la conciencia de pertenencia de la población y la identificación con su ámbito territorial, son factores determinantes para el éxito de la puesta en marcha de las políticas territoriales.

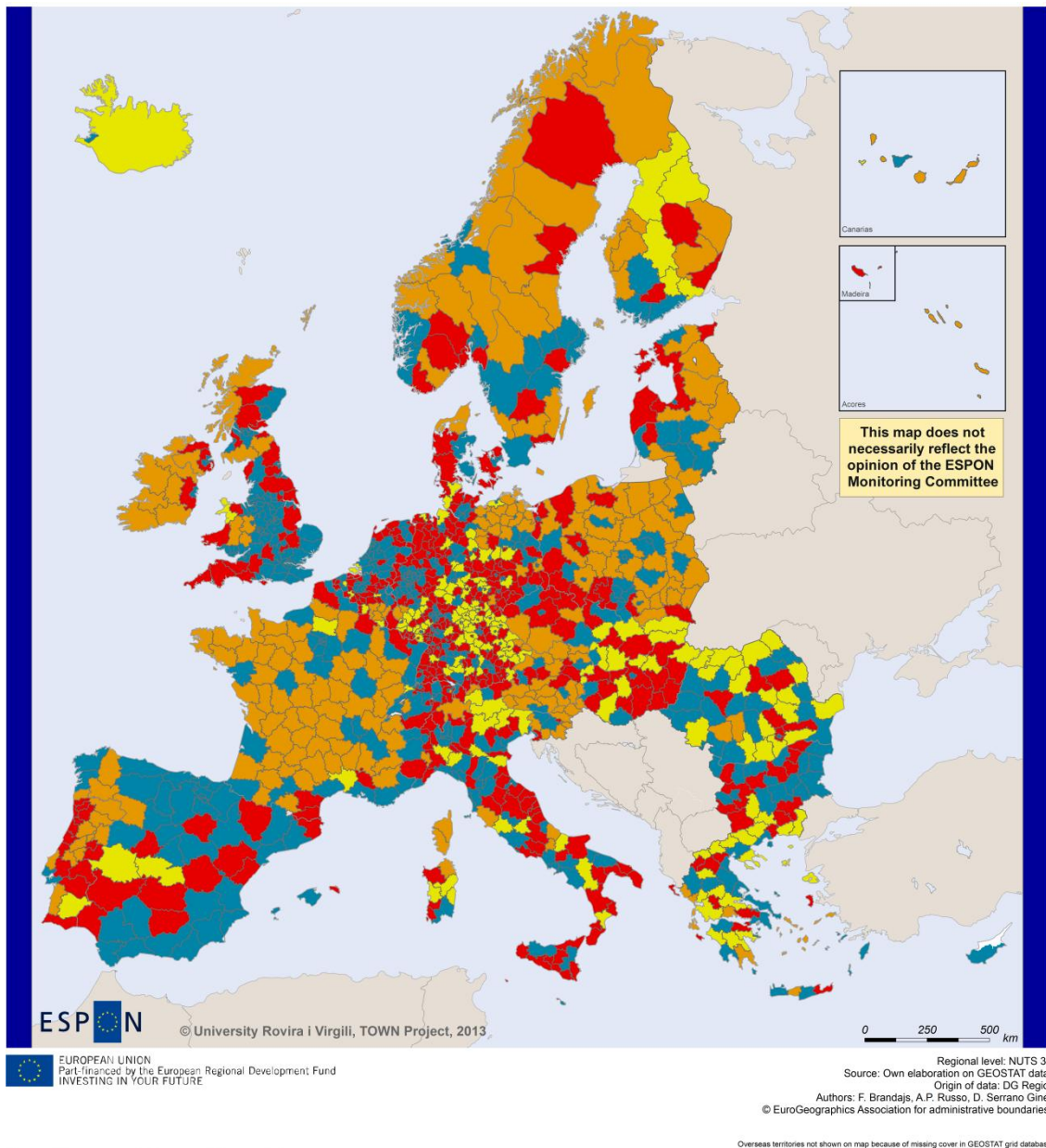
En este contexto de escalas, los ámbitos funcionales, entendidos como ámbitos intermedios con vocación de conjunto, son el elemento fundamental para el desarrollo de la gestión territorial en el que implementar mecanismos de vertebración interna orientadas hacia una necesaria polarización de los municipios integrantes del ámbito y con relaciones de complementariedad entre los diferentes núcleos de población y el territorio.

La idoneidad del ámbito funcional reside en la necesidad de tomar como referencia ámbitos en los que ya existen relaciones, sinergias y reciprocidad en las relaciones y que además, precisan, sobre la base de las nuevas escalas territoriales, de una respuesta conjunta. Surge así la planificación territorial del ámbito como una respuesta a necesidades preexistentes, lo que sin duda facilitará el camino para su ulterior desarrollo. Estamos ante un fenómeno sin precedentes que acelera de manera vertiginosa, la propia tendencia de países europeos muy centralizados está reorientada hacia la descentralización, y en este escenario la escala local precisa integrarse en ámbitos supramunicipales que le permitan competir y posicionarse en este nuevo contexto, hay que tener una perspectiva global para poder actuar en la esfera local, se debe partir de que las nuevas escalas no son una imposición de una política pública, son la respuesta a una nueva realidad, desde esta visión los municipios deben entender que en el nuevo escenario mundial, en esta nueva concepción del espacio, deben aunar fuerzas y ampliar visiones bajo una perspectiva: unir las fuerzas para aumentar las oportunidades de desarrollo y competitividad.

La gestión territorial es la herramienta para equilibrar y cohesionar el territorio, pero también es la pieza clave en el desarrollo del ámbito que planifica, y en este escenario la población, las infraestructuras, los servicios o los equipamientos son elementos fundamentales que deben estar correctamente distribuidos en el ámbito. La cooperación y coordinación intermunicipal y con la Comunidad Autónoma, además de deseable, es fundamental y necesaria para el éxito de este nuevo escenario, por ello las sinergias y la suma de los esfuerzos deben orientarse hacia el desarrollo de las políticas territoriales que, en suma, lo que persiguen es la mejora del ámbito, y cada ámbito no es más que la integración de los diferentes municipios que lo integran. Cuestiones como el principio

de discriminación positiva a favor de los municipios de rurales, preciso para reequilibrar el territorio, o la propia participación de la población en la previa delimitación de los ámbitos funcionales, previstos ambos por la planificación territorial valenciana, son cuestiones que deben orientar las decisiones políticas a la hora de su delimitación.

Y en este nuevo escenario, hay que tener presente el comportamiento de nuestro entorno más próximo, el europeo, el reciente artículo publicado por ESPON al que se hacía referencia líneas atrás, “European Towns and Territorial Cooperation” (Pueblos europeos y cooperación territorial), nos proporciona la visión en este contexto de los nuevos modelos territoriales del sistema urbano, documento que enfatiza en la necesidad aquí expuesta de aunar esfuerzos y fomentar la cooperación entre los municipios como necesaria respuesta a los imperantes modelos.



Prevailing population settlement type

- High Density Urban Clusters as the prevailing type of population settlement
- Small and Medium Towns as the prevailing type of population settlement
- Very Small Towns as the prevailing type of population settlement
- Other population settlements as prevailing type
- NO DATA

El informe parte de un análisis del patrón de los asentamientos urbanos en Europa, englobando en tres los tipos de ciudades y pueblos presentes en el contexto europeo (representados en el mapa con diferentes colores):

- De alta densidad urbana Clusters (HDUC) con más de 50.000 habitantes.

- Ciudades pequeñas y medianas empresas (SMST) con entre 5.000 a 50.000 residentes.
- Pueblos muy pequeños (VST) con menos de 5.000 habitantes.

Es significativo como el mapa reflejado en el informe ESPON refleja la masiva presencia de asentamientos urbanos de alta densidad en el contexto español, fundamentalmente en el norte y en el sur, siendo España en el contexto europeo el país que más presenta, seguido de “ciudades medias”, en las provincias de Huelva, Jaén, Badajoz, Ciudad Real, Ávila, Soria, Cuenca, Teruel, Castellón, Huesca y Girona y la escasa presencia de “ciudades pequeñas”, coincidente con las provincias de Cáceres y Toledo.

En suma, el desarrollo de la gestión territorial precisa dotarse de ámbitos definidos por relaciones de funcionalidad pero también de complementariedad, por ser el idóneo para llevar a cabo procesos de compensación que, correctamente articulados y dotado de las herramientas adecuadas, posibilitem la equidad y el equilibrio del ámbito.

6.2. Entes competentes para la gestión territorial bajo el prisma de la Gobernanza Territorial: Consorcios para la gestión territorial

Delimitado el ámbito idóneo para llevar a cabo una adecuada gestión territorial, éste debe dotarse de la capacidad necesaria para poder desarrollar y ejecutar las propuestas, proyectos y actuaciones. Si con anterioridad se señalaba la necesidad de que los instrumentos se doten de órganos con capacidad de realizar un adecuado seguimiento, actualización y evaluación de los mismos, tan relevante como áquel, es crear los entes o figuras que tengan la concreta función de ejecutarlos, llevarlos a la práctica.

La puesta en marcha de un plan territorial implica poner a trabajar conjuntamente a distintas administraciones y diferentes órganos de manera coordinada. Esto en la práctica reviste una complejidad de tal magnitud que a priori y a la luz del escaso desarrollo de las políticas territoriales parece casi inalcanzable. Son muchos los factores que inciden en esto, cada nivel administrativo y cada órgano competente prima el desarrollo de las políticas “propias” frente a otras como la Ordenación del Territorio que tiende a entenderse como “impropia”, ya se hacía referencia a la importancia de que la competencia en ordenación territorial se enclave en órganos administrativos independientes en el seno de los gobiernos autonómicos, precisamente para evitar que se le preste una atención secundaria frente a otras como infraestructuras con la que tradicionalmente en nuestro país los gobiernos autonómicos han tendido a integrarla bajo el prisma de la misma Consejería o Departamento. La entidad que engloba la Ordenación del Territorio precisa un espacio propio en los gobiernos autonómicos. Pero aun así, la diversidad de planes territoriales que han de desarrollarse y su entidad tanto

cuantitativa como cualitativamente, hacen preciso que el desarrollo de los planes territoriales cuente con un órgano capaz de liderar este procedimiento, un órgano cuyo objetivo sea en exclusiva la gestión y desarrollo del plan y que nazca con tal vocación.

Sin embargo, esta cuestión no ha recibido la atención que requiere y, por lo general, los propios instrumentos de planificación territorial, en los casos en que se han detenido, siquiera haciendo referencia, a su ulterior fase de gestión, han optado por encomendarle tal función a los órganos de seguimiento o comisiones de seguimiento de los planes territoriales, sin distinguir con total claridad entre el seguimiento, evaluación e implementación del instrumento y su fase de gestión propiamente entendida, que a menudo parecen quedar integradas como un todo. Junto a lo anterior, en otras comunidades que parecen haber afilado, ha primado la orientación de los esfuerzos en la búsqueda de la figura jurídica con capacidad para gestionar el instrumento de planificación territorial, tomando como preciso punto de partida, las figuras tradicionales previstas en nuestro ordenamiento jurídico, y tratando de ajustarlas a la planificación territorial⁹⁴⁴. Sin embargo, se observa que, en la mayoría de ocasiones, estas previsiones no han tenido el desarrollo posterior que hubiera sido deseable e

⁹⁴⁴ Estas previsiones, más propias, en los planes territoriales subregionales, lógica por otra parte en la medida en que cuentan con un mayor grado de detalle y su propia perspectiva es más normativa que estratégica, se han centrado en las figuras expuestas. A modo de ejemplo, en Cataluña, el Plan Territorial Parcial de El Camp de Tarragona del año 2010 (y de similar manera los restantes Planes Territoriales Parciales de esta comunidad) dedica el penúltimo de los seis títulos que integran⁹⁴⁴ su Normativa a lo que denomina “instrumentos de gestión supramunicipal” proponiendo, en su caso, la delimitación de ámbitos plurimunicipales dentro del propio ámbito del plan que, atendiendo al funcionamiento del mercado de trabajo, de las relaciones intermunicipales y de las características del medio físico, incluso del conocimiento de voluntades ya expresadas de cooperación, puedan adoptar para ello diferentes formas jurídicas, atendiendo a la que sea más adecuada a la finalidad perseguida, tales como mancomunidades, convenios, consorcios e incluso plantea la cesión de competencias a los consejos comarcales. En similar sentido, en la comunidad de Navarra, el POT del Eje del Ebro del año 2011 (por tomar un referente aunque de similar manera lo recogen los restantes instrumentos de planificación territorial subregional navarros), también resalta la necesidad de reforzar el sistema de cooperación y coordinación local en un modelo territorial como el que plantea, policéntrico y equilibrado, mediante instancias intermedias de gestión y desarrollo, públicas o privadas, tales como consorcios o mancomunidades, incluso plantea la creación de órganos de gestión supralocal. En Andalucía, algunos de los instrumentos de ámbito subregional, los más recientes en el tiempo, también se refieren de manera expresa a la gestión territorial del instrumento. En concreto, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga del año 2009, contempla expresamente en su Memoria de Ordenación, la gestión territorial del Plan, indicando que entiende por tal el conjunto de actividades desarrolladas por las administraciones y entidades públicas que tienen por objeto la materialización de los objetivos, criterios y propuestas establecidos por el Plan de Ordenación del Territorio, y en este sentido prevé expresamente que su gestión se realice a través de la celebración de Convenios Interadministrativos de colaboración entre las distintas administraciones públicas implicadas, o bien encomendando la gestión a cualquier de las administraciones públicas territoriales con competencia en el ámbito, junto a la previsión de constituir entidades locales territoriales, consorcios o sociedades mercantiles.

incluso se ha partido, a nuestro juicio, de omisiones o erróneas previsiones no ajustadas totalmente a la realidad de los ámbitos planificados. La aprobación de un plan territorial no conlleva la constitución de una organización administrativa a la que se atribuya su ejecución⁹⁴⁵, esto unido al propio carácter de la Ordenación del Territorio que aúna a diferentes competencias, atribuidas a su vez a, distintos niveles administrativos y órganos dentro de los mismos, complica el asunto.

Este escenario ya en origen complejo que presenta la Ordenación del Territorio se incrementa cuando se trata buscar fórmulas con capacidad para, en el marco de esta función pública, responder además a las nuevas escalas y fenómenos territoriales. La rigidez y el grado de jerarquía y vinculación entre las diferentes estructuras administrativas previstas no parecen a priori responder a los fenómenos que vienen acaeciendo y donde principios como la cooperación y la concertación interadministrativa pasan de ser importantes a fundamentales para avanzar conjuntamente y, desde una perspectiva compartida, gestionar la ordenación territorial.

Este contexto señalado no es singular de España, es un fenómeno al que en mayor o menor medida se han ido enfrentando las políticas territoriales de otros Estados y que lleva años teniéndose presente en las políticas territoriales europeas. Ya en el año 2000, el Comité de las Regiones⁹⁴⁶, emitió un Dictamen⁹⁴⁷ en el que consideraba que los modelos tradicionales de gobernanza no se adaptaban a la compleja realidad de la

⁹⁴⁵ En este sentido, se pronuncia TOSCANO GIL, F. (2015) “Las áreas metropolitanas en el Derecho español...”, op. cit. El autor resalta, al analizar la planificación metropolitana, como entre las insuficiencias de la planificación debe subrayarse el que no estamos ante una fórmula organizativa, lo que hace que se quede corta cuando se trata de pasar del plan a la acción ya que por su propia naturaleza jurídica, la aprobación de un plan metropolitano no supone necesariamente la constitución de una organización administrativa encargada de su ejecución. Y aunque coincidimos en que, como resalta, sería lo deseable, aunque no siempre el encuentro de voluntades que llevan a la formulación de planes estratégicos o planes urbanísticos supramunicipales se hace coincidir con la voluntad dirigida a constituir una organización, más significativo es en los planes de ordenación del territorio, que no responden a dicha libertad en la concurrencia de voluntades sino que son un instrumento de coordinación de la Comunidad Autónoma sobre los municipios.

⁹⁴⁶ La Unión Europea cuenta en su organigrama institucional con dos organismos creados expresamente para asistir y ser consultados por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea: el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.

El Comité de las Regiones es una asamblea consultiva creada por el Tratado de Maastricht con el objetivo fundamental de acercar Europa al ciudadano a través de la defensa y representación de los intereses locales y regionales de la UE, y en la que se integran responsables de las entidades locales y regionales de los países miembros.

⁹⁴⁷ Dictamen de 14 de diciembre de 2000 sobre "Las nuevas formas de gobernanza - Europa: un marco para la iniciativa de los ciudadanos" (CDR 182/2000 fin)(2).

sociedad, lo que unido al hecho de la profunda crisis que atravesaba la credibilidad y legitimidad política, hacía preciso debatir nuevas formas de gobernanza y que sentó las bases para que en el año 2001, la Comisión publicara una Comunicación bajo el título “La Gobernanza Europea – Un Libro Blanco”⁹⁴⁸.

Este documento recoge el concepto de “Gobernanza” como el proceso que “*designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia*” y define los cinco principios que constituyen la base de una nueva gobernanza: *apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia*.⁹⁴⁹

⁹⁴⁸ Comunicación de la Comisión “La Gobernanza Europea – Un Libro Blanco” de 25 de julio de 2001. Diario Oficial de las Comunidades Europeas C/287/11 DE 12/10/2001. Disponible [http://www.conselleriadefacenda.es/documents/10433/1731173/La+Gobernanza+Europea+-+Un+libro+blanco+COM\(2001\)428f+\(DOCE+12.10.2001\).pdf/9ec891f9-099b-4c67-9de4-6664db2eced7](http://www.conselleriadefacenda.es/documents/10433/1731173/La+Gobernanza+Europea+-+Un+libro+blanco+COM(2001)428f+(DOCE+12.10.2001).pdf/9ec891f9-099b-4c67-9de4-6664db2eced7) Consultado 20/06/2016.

⁹⁴⁹ El Libro Blanco de la Gobernanza Europea, señala en relación con “**Los principios de la buena Gobernanza**”:

“*Cinco son los principios que constituyen la base de una buena gobernanza y de los cambios propuestos en el presente Libro Blanco: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local. Revisten una especial importancia para la Unión en la medida en que ésta desee responder a los desafíos mencionados en el capítulo anterior.*”

— **Apertura.** *Las instituciones deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la Unión Europea y sobre las decisiones que ésta adopta. Deberían asimismo utilizar un lenguaje que resultara accesible para el público en general. Este aspecto reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones de por sí complejas.*

— **Participación.** *La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la Unión Europea.*

— **Responsabilidad.** *Es preciso clarificar el papel de cada uno en los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las instituciones de la Unión Europea debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumbe. Pero también se precisa una mayor claridad y una mayor responsabilización de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la Unión Europea en los distintos niveles.*

La relevancia de la Gobernanza en la Ordenación del Territorio ha sido y continúa siendo una constante por parte de un importante sector, entre los que destaca la atención prestada por FARINÓS DASÍ. El autor destaca el interés que para la planificación territorial presenta la gobernanza del territorio, en la medida en que la gobernanza territorial hace referencia a un nuevo entendimiento de la acción pública y a sus estructuras organizativas, a la forma en que los territorios de un estado son administrados y las políticas aplicadas. Se refiere a una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores y niveles de gobierno implicados (supranacional, nacional, regional, local) y para los procesos de decisión a la hora de hacer política (relación, negociación y formación de consensos). La coordinación aparece como necesaria, entre los distintos niveles de gobierno y entre las distintas políticas con impacto sobre el territorio. También puede ser entendida como la emergencia y puesta en práctica de innovadoras formas compartidas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales, respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución. Se trata de acordar una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores concernidos. De esta forma, la gobernanza territorial se interpreta como un elemento cada vez más significativo para lograr objetivos políticos en los territorios. Aceptar esta premisa conduce a querer profundizar más en las relaciones existentes entre la planificación del desarrollo territorial y los principios de una nueva gobernanza territorial⁹⁵⁰.

— **Eficacia.** *Las medidas deben ser eficaces y oportunas y producir los resultados buscados, sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la Unión Europea sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado.*

— **Coherencia.** *Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad; desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que han cimentado la construcción de la Unión; las autoridades regionales y locales están cada vez más implicadas en las políticas comunitarias. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo.*

Cada uno de estos principios es importante en sí mismo. Pero no pueden ponerse en práctica mediante acciones separadas. Las políticas ya no pueden resultar eficaces si no se elaboran y aplican de una forma más integradora.”

Disponible <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:110109&from=ES>. Consultado 01/10/2016.

⁹⁵⁰ FARINÓS DASÍ, J. (2008), en “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”. Boletín Oficial de la A.G.E. Nº 46, pág. 22.

Disponible <http://age.ieg.csic.es/boletin/46/02-GOBERNANZA.pdf>. Consultado 01/10/2016.

Esta es la apuesta europea hacia la que desde hace más de una década se reorienta significadamente los esfuerzos⁹⁵¹, y las comunidades españolas no deben ser ajenas a esta realidad. De hecho, los instrumentos de planificación territorial paulatinamente van incorporando el concepto de gobernanza territorial, siendo

⁹⁵¹ De hecho, el ya citado artículo de ESPON sobre “Pueblos europeos y cooperación territorial” de mayo de 2015 enfatiza en la gobernanza como clave para el éxito de la cooperación. En este sentido, señala:

“Ya existen varios tipos de redes y la cooperación entre los pueblos de Europa, tanto dentro de países, así como a través de fronteras nacionales. , La cooperación territorial en general puede tomar diferentes formas, ya sea la participación de los pueblos que están geográficamente distantes o poblaciones cercanas entre sí. los siguiendo diferentes enfoques se pueden distinguir:

- *La cooperación entre los pueblos vecinos sobre una cuestión específica, tales como el intercambio público servicios (por ejemplo, recogida de basuras, hospitales, escuelas) para crear economías de escala y una masa crítica para operar los servicios públicos de manera más eficiente.*
- *La colaboración de las ciudades vecinas, incluyendo potencialmente una ciudad más grande, con el objetivo de unir fuerzas para explorar las ventajas comparativas y lograr un mejor desarrollo territorial para todas las partes involucradas. Al igual que con la cooperación entre los pueblos vecinos mencionados anteriormente, un enfoque de este tipo de cooperación puede limitarse a temas particulares, por ejemplo para proporcionar mejores servicios de transporte o crear sinergias entre las empresas de la región.*
- *La cooperación entre los pueblos a raíz de una reforma administrativa creando mayor geográfica entidades, como la combinación de varios municipios en uno solo. Esto puede tener un profundo influencia en las formas específicas de interacción, como la prestación de servicios*

....

En cualquier caso, las especificidades territoriales y las ventajas comparativas de la zona de cooperación, así como el marco institucional son factores clave que requieren un examen a fondo de las redes esfuerzos. Desde contextos geográficos e institucionales difieren mucho en toda Europa, no hay un enfoque único para el logro de un buen gobierno en el establecimiento de la asociación entre los pueblos, ciudades y regiones rurales. Sin embargo, las siguientes cinco dimensiones son de vital importancia en todos los niveles geográficos para la aplicación de la gobernanza territorial:

- *La coordinación de las acciones de los actores e instituciones;*
- *La integración de los sectores;*
- *Movilizar la participación de las partes interesadas;*
- *Ser adaptable a las cambiantes contextos;*
- *Al darse cuenta especificidades e impactos territoriales basadas en el lugar /.*

La relevancia del sistema de gobierno para el desempeño de las ciudades (así como otros tipos de territorios) en cooperación está relacionada con la distribución de la toma de decisiones y los recursos entre las autoridades estatales y subnacionales (regiones o provincias, distritos y municipalidades). Como parte de esto, es importante prestar especial atención a la capacidad de movilización de los pueblos individuales para proporcionar recursos y apoyo administrativo. Aquí una mezcla eficiente de los europeos, nacionales y fuentes regionales podrían servir de apoyo”.

especialmente significativo en comunidades como Navarra, País Vasco o Comunidad Valenciana, aunque hasta el momento se trata más de propuestas teóricas que aplicaciones prácticas, salvo Navarra, comunidad que viene realizando y materializando una importante apuesta por la gobernanza territorial.

La puesta en marcha de la gobernanza territorial requiere atender específicamente a las dos líneas que de la misma se derivan; la coordinación entre los diferentes entes y órganos administrativos presentes en la Ordenación del Territorio y la integración de los procesos de participación ciudadana en la propia dinámica de las políticas territoriales. Ahora bien, las herramientas que se desarrollen para su consecución serán fundamentales para la efectiva implantación de la gobernanza en el territorio, herramientas que deben forjarse sobre los cinco principios del “buen gobierno” que proclama: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia y que deben incorporar los instrumentos de planificación.

La atención se debe centrar en establecer fórmulas con capacidad de conjugar la gobernanza del territorio con el propio marco normativo y las figuras en el mismo previstas para dotar de órganos gestores la fase de ejecución de la planificación territorial, sin olvidar que necesariamente ésta debe encuadrarse dentro de los límites que el ordenamiento jurídico establece, y sin perjuicio de que se pueda estar más o menos conforme con determinados aspectos e incluso que se plantee la revisión de aquellos, en cuanto vigente el marco normativo es referencia obligada so pena de ulteriores consecuencias jurídicas que determinen la nulidad de los instrumentos.

La fase de gestión territorial debe dotarse de una “entidad de gestión territorial” como ente con capacidad para su puesta en marcha, teniendo presente que en esta fase, además de la Comunidad Autónoma en cuyo seno reside la competencia, hay otros protagonistas presentes en el territorio que tienen un relevante papel que se incrementa cuando de meras propuestas y proyectos contenidos en documentos se trata de ejecutar y materializar. La cooperación y el consenso en esta fase es fundamental para el logro de los objetivos perseguidos, por ello se entiende preciso que en estas entidades cuyo objeto es la gestión territorial, participen junto a la comunidad autónoma, los municipios y aquellos órganos que desde los distintos niveles administrativos, ostenten competencias con incidencia sectorial⁹⁵².

⁹⁵² Aunque propiamente la Ordenación del Territorio es una competencia autonómica, y se desarrolla a través de la planificación territorial, sin embargo, cuando estamos en la fase de ejecución son, además de la administración autonómica, otras tantas las que deben intervenir, principalmente la administración local en cuyos territorios desplegará sus efectos, pero sin excluir a aquellas que desde la administración central o desde otros ámbitos competenciales de la propia Comunidad Autónoma, presenten intereses en el ámbito.

La fórmula jurídica que habrá de revestir dicha entidad de gestión territorial, debe tener en cuenta como premisas de partida, las indicadas: encuadrarse en las figuras tasadas de nuestro ordenamiento jurídico, posibilitar fórmulas de gobernanza territorial o la capacidad para integrar en su seno a diferentes niveles administrativos. Ciertamente es que, de conformidad con el artículo 137 de la Constitución Española, la organización territorial de España viene determinada por los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas, entidades con autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Pero junto a estos entes territoriales también se regulan en el ordenamiento jurídico otros entes no territoriales, de naturaleza instrumental, que posibilitan aunar a diferentes niveles administrativos bajo la cobertura de entes dotados de personalidad jurídica propia. Las propias agrupaciones de municipios diferentes a la provincia previstas por el artículo 141.3 de la Carta Magna y desarrolladas en la Ley de Bases de Régimen Local bajo las fórmulas de mancomunidades de municipios, áreas metropolitanas y comarcas, y junto a éstas los consorcios, pero también los convenios interadministrativos previstos tradicionalmente por Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁹⁵³. Sin entrar en las particularidades de estas figuras, análisis que con detalle han realizado otros autores⁹⁵⁴, lo cierto es que el listado de figuras jurídicas previsto en nuestro ordenamiento es tasado.

Una cuestión que sin duda debe tenerse muy presente en las nuevas escalas territoriales y las relaciones e interacciones que en ellas tienen lugar, es la importante presencia de áreas metropolitanas “de hecho” en el contexto nacional, ya se ha hecho referencia a que pese hasta el momento y desde una perspectiva jurídica propia, sólo existen en España dos áreas metropolitanas formalmente constituidas, sin embargo una visión de conjunto del territorio europeo muestra como la tendencia y los esfuerzos deben reorientarse hacia el fenómeno metropolitano, muy desarrollado en países del entorno y sin que se le haya prestado la necesaria atención hasta el momento en España, éste es un potencial en el que deben comenzar a trabajar las Comunidades Autónomas, definiendo espacios metropolitanos y constituyendo formalmente los mismos. De hecho es un fenómeno que la Ordenación del Territorio tiene presente desde hace años, en Andalucía por ejemplo las capitales de provincia y su entorno, son uno de los ámbitos elegidos para el desarrollo de planes territoriales subregionales, pero ilógicamente después no se ha desarrollado como entes territoriales tal y como son expresamente reconocidos en nuestro marco normativo por la Ley 7/1985, de Bases del régimen

⁹⁵³ Vigente hasta el 02 de octubre de 2016.

⁹⁵⁴ Véase TOSCANO GIL, F., autor que en diferentes trabajos se ha centrado en el análisis de las áreas metropolitanas, los consorcios y las mancomunidades de municipios y su aplicación a la planificación territorial.

Local⁹⁵⁵. Desde tiempo atrás se viene defendiendo por un importante sector⁹⁵⁶, las oportunidades que su aplicación podría tener en particular para la planificación territorial y que sin embargo se vienen obviando al no ponerse en práctica.

Pero no se puede ser ajeno a una realidad que en buena medida es la base de la falta de desarrollo que, en general y salvo honradas excepciones, ha tenido el fenómeno de las áreas metropolitanas en el contexto español, nos referimos a los intereses en juego que de tal hecho se derivan para las Comunidades Autónomas y su reticencia a renunciar al ejercicio de competencias que les están atribuidas o a ver mermado su poder de decisión. Sin duda es representativo del obstáculo que en el sistema actual supone cualquier indicio de mermar o afectar a una competencia atribuida a uno de los niveles administrativos, hecho que parece reforzarse cuando nos encontramos en el ámbito autonómico o local⁹⁵⁷.

⁹⁵⁵ Artículo 43 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local:

“1. Las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, Áreas Metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

2. Las Áreas Metropolitanas son entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

3. La legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el Área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.”

⁹⁵⁶ Véase en este sentido, entre otros, HILDENBRAND SCHEID, A. (2016) “La desatención de la acción pública a la realidad metropolitana en España. Un hecho inexplicable a la luz de las experiencias en Europa”, en www.diario.es, artículo publicado el día 25/03/2016.

Disponible http://www.eldiario.es/cv/arguments/metropolitana-Espana-inexplicable-experiencias-Europa_6_497360278.html. Consultado 13/09/2016.

FERIA TORIBIO, J.M. (2004) “Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España”. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, ISSN 0212-9426, N°. 38, 2004, pág. 85-100.

FERIA TORIBIO, J. M. (2011) “La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas”. En JURADO ALMONTE, J. M. (coord.) “Ordenación del Territorio y Urbanismo: Conflictos y Oportunidades”. Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla, 2011, pág. 127-158.

TOSCANO GIL, F. (2012) “Áreas metropolitanas: diversidad jurídica y planificación territorial”. Revista de estudios regionales, n° 93, 2012, pág. 65-92.

⁹⁵⁷ En este sentido se pronuncia FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. (2012) en la recensión a la obra de TOSCANO GIL, F. “El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas”. Editorial Iustel, Madrid,

También es cierto que pese a la masiva presencia de ámbitos metropolitanos en el conjunto del territorio nacional y que la figura jurídica del área metropolitana podría ser una solución para la efectiva gestión y ejecución de los instrumentos de planificación, no es más que una solución parcial pues no todos los ámbitos territoriales se incluyen en espacios metropolitanos lo que sería contradictorio con la necesidad ya indicada de dotar la totalidad del territorio de planes de escala subregional.

En este sentido, y casi volviendo al comienzo del presente epígrafe, las mancomunidades de municipios y los consorcios son figuras que a priori pueden encuadrar para tal función, y bajo la que dar cobertura legal a las entidades que para la gestión territorial se creen. Estas figuras además presentan como oportunidad el hecho de que ya cuentan con una importante presencia en el territorio, reconocimiento de su marco jurídico y en las que la base de su creación obedece a un libre acuerdo de voluntades, lo que se enmarca en los objetivos de la gobernanza del territorio.

Un análisis conjunto de ambas figuras refleja sin embargo la mayor idoneidad de la figura del consorcio para dar cobertura legal a estas entidades de gestión territorial, aunque ambas muestran caracteres jurídicos idénticos también algunas notables diferencias. Así tanto las mancomunidades de municipios⁹⁵⁸ como los consorcios⁹⁵⁹ son

2010. Recensión publicada en Foro, Nueva época, vol. 15. Núm. 2 (2012), pág. 375-379. El autor en línea con lo señalado pone de manifiesto que “... existe un problema que... los intereses en juego y al escaso interés que las Comunidades Autónomas tienen en permitir la existencia de entidades locales *strictu sensu*. Aceptada por la doctrina mayoritaria la interiorización autonómica de las áreas metropolitanas, surge el problema de que éstas no quieren renunciar al ejercicio efectivo de las competencias que se le atribuyan, forzando las distintas figuras jurídicas con dicho propósito hasta el punto de hacerlas, en algunos de los casos, irreconocibles. Es por esta razón por la que la realidad metropolitana, en cuanto su respuesta jurídica, no termina por ser una solución correcta, pues no consigue responder adecuadamente a su propia naturaleza y a los intereses locales, pero supramunicipales, radicados en la misma... un dato esencial para poder comprender la verdadera dificultad para implantar un área metropolitana, toda vez que la primera consecuencia que se derivó del Estado de las Autonomías fue la supresión de todas las áreas metropolitanas existentes: la comprensión de esta realidad desde una perspectiva política y de la visión que las Comunidades Autónomas (en este caso concreto de la historia) tienen del fenómeno metropolitano. Este elemento es capital para poder comprender el fracaso que se ha derivado de una realidad tan compleja como la metropolitana, afectando tanto a su implantación como a las formas a seguir cuando se procede a ello. ... la implantación de un área metropolitana choca frontalmente con el poder establecido, siempre desconfiado ante la posibilidad de ver mermadas sus competencias o capacidad de decisión.”

⁹⁵⁸ Artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local:

- “1. Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.
2. Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos han de regular el ámbito

territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.

En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados.

3. El procedimiento de aprobación de los estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación de las comunidades autónomas y se ajustará, en todo caso, a las siguientes reglas:

a) La elaboración corresponderá a los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea.

b) La Diputación o Diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de estatutos.

c) Los Plenos de todos los ayuntamientos aprueban los estatutos.

4. Se seguirá un procedimiento similar para la modificación o supresión de mancomunidades.

5. Podrán integrarse en la misma mancomunidad municipios pertenecientes a distintas comunidades autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las comunidades autónomas afectadas.”

⁹⁵⁹ La figura del consorcio ha sido objeto de diferentes reformas de calado en los últimos tiempos. Así, el artículo 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, LBRL, que tradicionalmente regulaba la figura del consorcio local, ha sido derogado por la Ley 4/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a partir de su entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016.

No obstante, aunque en la actualidad hay que acudir a dicho texto legal para conocer la regulación del consorcio, quedan preceptos vigentes en la LBRL, como el artículo 57 que conjuntamente se refiere al consorcio y a los convenios administrativos, teniendo el primero carácter subsidiario para los casos en que “la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquella permita una asignación más eficiente de los recursos económicos”.

Artículo 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local:

“1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban.

De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.

2. La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

3. La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica,

organizaciones administrativas creadas ex novo a las que se les dota de personalidad jurídica propia y diferenciada, son fórmulas organizativas voluntarias y no impuestas por lo que serán los entes que la integren los que libremente acuerden su creación (a diferencia del área metropolitana cuya decisión de creación recae en la Comunidad Autónoma, viene impuesta desde arriba para los municipios), su creación es potestativa y no preceptiva, se les dota de potestad de autoorganización. Por contra, también muestran algunas diferencias, de las que se reseñan dos: frente a la composición de las mancomunidades de municipios en la que se integran únicamente municipios, los consorcios admiten integrar a otras entidades distintas de la local, además de aquella, como también posibilita la participación del sector privado.

Precisamente estas dos notas diferenciadoras son las que muestren la mayor idoneidad de los consorcios frente a las mancomunidades como figuras para dar cobertura jurídica a las entidades de gestión territorial, la posibilidad de integrar en un mismo ente a varias administraciones públicas o entidades integrantes del sector público institucional y la posibilidad de participación en la misma de entidades privadas⁹⁶⁰.

Ahora bien, estos entes de gestión territorial pueden complementar su función con la creación de instrumentos para la cooperación territorial. Siguiendo la novedosa regulación de la comunidad de Andalucía que presta especial atención a la “cooperación territorial” en su Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, junto a los entes que se creen pueden establecerse concretos instrumentos como los convenios de cooperación, las redes de cooperación y los órganos paritarios de cooperación⁹⁶¹.

aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.”

Con carácter básico, los consorcios se regulan desde el día 2 de octubre de 2016 con la entrada en vigor de la Ley 40/2015, en los artículos 118 a 127 de dicho cuerpo legal, además de otras menciones concretas en su articulado como la que contiene el artículo 84 que integra a los consorcios en el sector público institucional estatal o la Disposición Adicional Décima que se refiere a las “aportaciones a los consorcios”.

⁹⁶⁰ Frente a esta opinión, otros autores como HILDENBRAND SCHEID (2006) “La política de Ordenación del Territorio de las Comundidades Autónomas: balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia...”, op. cit...apuesta por las “Mancomunidades de planificación territorial como una nueva vía de la planificación subregional” tomando como referente los resultados positivos obtenidos por los Länder alemanes que desde décadas atrás apostaron por convertir a los entes locales en los verdaderos protagonistas de la elaboración y gestión de los planes subregionales de ordenación del territorio. en nuestro caso se entiende que por las razones señaladas, fundamentalmente de tipo organizativo, la figura del consorcio parece dar mejor respuesta a las necesidades que en la fase de gestión territorial pueden surgir, como la posible participación del sector privado en determinados aspectos que se hace necesaria.

Los convenios de cooperación son el instrumento con capacidad para aunar a los municipios, las provincias y las entidades de cooperación territorial (mancomunidades de municipios y consorcios) entre sí o con la Comunidad Autónoma para la gestión y prestación de servicios de su competencia de manera más eficaz. A través de los convenios de cooperación, las partes pueden coordinar sus políticas de fomento dirigidas a un mismo sector o población, ejercer puntualmente obras o servicios de la competencia de una de las partes, compartir las sedes, locales o edificios que sean precisos para el desarrollo de las competencias concurrentes o propias, ceder y aceptar la cesión de uso de bienes patrimoniales, desarrollar actividades de carácter prestacional y adoptar las medidas oportunas para alcanzar cualquier otra finalidad de contenido análogo a las anteriores⁹⁶².

Junto a los convenios de cooperación, las redes de cooperación son sin duda una importante apuesta de la comunidad de Andalucía en consonancia con las políticas europeas que desde hace años y en el seno de la gobernanza territorial vienen abogando por su establecimiento. Las redes de cooperación territorial se regulan en Andalucía como el instrumento para desarrollar la cooperación territorial de las entidades locales a través de redes de ámbito inferior o igual al autonómico, nacional e incluso internacional y en las que se podrán integrar tanto personas físicas como jurídicas, públicas o privadas, siempre que persigan fines de interés general local. También se contempla la posibilidad de que los miembros de las redes de cooperación territorial creen entidades con personalidad jurídica para la gestión de sus intereses. La ley apuesta

⁹⁶¹ El artículo 62 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía dota a la comunidad de dos mecanismos para desarrollar la cooperación territorial en su ámbito territorial, clasificados en dos grupos: entidades de cooperación territorial (mancomunidades de municipios y los consorcios) e instrumentos de cooperación territorial (convenios de cooperación y redes de cooperación).

⁹⁶² Igualmente se regula el contenido de los convenios de cooperación y la posibilidad de que, junto al traspaso de los servicios y medios materiales y económicos correspondientes, se traspase el personal adscrito a los mismos, sin que ello comporte el ingreso en la función pública de la administración pública diferente a la de procedencia. En relación con el contenido concreto de los convenios, habrán de especificar:

- Las partes que suscriben el convenio.
- El objeto y fines del convenio.
- La competencia que ejerce cada administración.
- Su financiación.
- La definición de los mecanismos de asistencia técnica y de actuación conjunta prevista para hacer efectiva la cooperación.
- Los derechos y obligaciones de las partes.
- El plazo de vigencia, sin perjuicio de que se pueda prorrogar si lo acuerdan las partes firmantes.
- Los mecanismos de solución de conflictos o de denuncia del convenio y la extinción por causas distintas a la anterior, así como las actuaciones pertinentes en el supuesto de extinción.

porque las redes de cooperación de ámbito andaluz promuevan estructuras organizativas y funcionales flexibles, no jerarquizadas y basadas en la adopción consensuada de decisiones (lo que supone la inclusión de los principios de la gobernanza territorial al marco legislativo de la comunidad andaluza).

Por último, se dota a la comunidad de un tercer instrumento de coordinación territorial, los órganos paritarios de colaboración. Aun reconociendo que el órgano supremo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y los gobiernos locales es el Consejo Andaluz de Concertación Local, se posibilita la creación por ley de otros órganos de colaboración.

En síntesis, la gestión territorial debe dotarse de entes con capacidad de liderar y poner en marcha los planes territoriales y las propuestas en los mismos contenidas, que bajo la figura del consorcio conjugue los aspectos de la nueva gobernanza del territorio y se encuadre en nuestro ordenamiento jurídico. Además estos entes deben complementar su labor a través de concretos instrumentos de cooperación territorial que refuerce su función, como los convenios de cooperación territorial y las redes de cooperación territorial previstas en la legislación andaluza.

6.3. Instrumentos de gestión territorial: Planes para la gestión territorial

Por lo general, los planes territoriales suelen tener una visión más estratégica en la que se establece el modelo territorial del ámbito, los objetivos, las políticas e incluso las actuaciones que se proponen, aunque nuevamente en este aspecto la heterogeneidad presente en el contexto español es significativa y no siempre se concretan las actuaciones a desarrollar para la consecución de los objetivos previstos.

Se ha abogado con anterioridad por el hecho de que desde la planificación territorial se sienten las bases que posibiliten su ulterior ejecución, sin embargo no se puede ser ajeno a la realidad en la que la mayor parte de los instrumentos resultan por sí mismos inejecutables, precisamente por no contener las herramientas que lo doten de operatividad. En el contexto actual, y partiendo de la situación expuesta, sin perjuicio de que en un futuro los nuevos documentos opten por incorporar las herramientas que posibiliten por sí mismos su ejecución, los instrumentos precisan complementarse con otros más operativos, en los que se perfilen y concreten las actuaciones cuya ejecución posibilite alcanzar el modelo territorial propuesto.

En el contexto de las comunidades autónomas españolas, esto no es un hecho totalmente ajeno y, aun desde la base de la falta de homogeneidad constatada, algunas comunidades apuntan en el sentido indicado al prever, bien en su legislación bien a través de la propia planificación territorial, de instrumentos destinados a la gestión. Sin

carácter exhaustivo, Aragón regula la figura del Programa de Gestión Territorial,⁹⁶³ Navarra cuenta con los Planes Directores de Acción Territorial⁹⁶⁴ que a su vez pueden ser desarrollados a través de los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, en el caso de Asturias es el Programa de Actuación Territorial⁹⁶⁵ al que se le encomienda tal función, o Programas Coordinados de Actuaciones⁹⁶⁶ y Programas de Actuación Territorial⁹⁶⁷ contemplados en las comunidades de Galicia y Murcia, respectivamente.

Sin embargo, todos estos instrumentos están orientados a la planificación sectorial con incidencia en la Ordenación del Territorio, lo que en la práctica conlleva

⁹⁶³ Conforme al artículo 27 del Decreto Legislativo 2//2015, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio “*Los Programas de Gestión Territorial son instrumentos de ejecución de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón o de las Directrices de Ordenación Territorial, mediante la definición de las actuaciones concretas a realizar en un determinado ámbito territorial, sector o sectores y período de tiempo, así como de la forma de financiación y organización de las mismas*”.

⁹⁶⁴ El artículo 38 de la Ley 35/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, señala que “*Los Planes Directores de Acción Territorial tienen por objeto la concreción, coordinación y programación de las actuaciones sectoriales en el territorio derivadas de un Plan de Ordenación Territorial. Dichas actuaciones sectoriales se corresponden con el desarrollo de grandes áreas residenciales o de actividad económica, los equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, el sistema de transportes y comunicaciones, y el resto de infraestructuras territoriales tales como las de abastecimiento y saneamiento, tratamiento y eliminación de residuos, hidráulicas, de telecomunicación, energéticas o cualesquiera otras análogas*”.

⁹⁶⁵ De conformidad con el artículo 34 de la Decreto Legislativo 1/2004, Texto Refundido Ordenación del territorio de Asturias, “*en desarrollo de las Directrices de Ordenación del Territorio podrán elaborarse Programas de Actuación Territorial, como instrumento que tendrá por objeto recoger de forma sistemática las actuaciones con incidencia en el territorio que vayan a realizarse por los diversos organismos y entidades de la Administración del Principado de Asturias*”.

⁹⁶⁶ Los Programas Coordinados de Actuaciones cumplen una doble función, conforme regula el artículo 16 de la Ley gallega de Ordenación del Territorio:

- Formular un programa plurianual, referido a la totalidad del ámbito comunitario o a algunas de las áreas del mismo, de carácter sectorial o intersectorial, integrando las actuaciones propuestas por las distintas administraciones u organismos públicos que operen en el ámbito de la Comunidad Autónoma.
- Determinar, conjuntamente y de acuerdo con el régimen de competencias establecido por la legislación vigente, las administraciones u organismos responsables de su ejecución y, en su caso, los criterios para establecer los necesarios acuerdos o convenios entre las administraciones públicas que deban proceder a su desarrollo conjunto.

⁹⁶⁷ Los Programas de Actuación Territorial son instrumentos de carácter ejecutivo y de programación a corto plazo de las previsiones de los Planes de Ordenación Territorial y, en su caso, de las Directrices de Ordenación Territorial, aunque excepcionalmente también podrán ser autónomos (artículo 28 de la Ley 13/2015).

multitud de planes para su desarrollo. Frente a ello, se entiende necesario un instrumento que de manera unificada y coherente con el de planificación territorial, desarrolle para cada uno de los objetivos y estrategias previstas en aquella, las concretas actuaciones cuya ejecución en el territorio posibilite su consecución, concretando los plazos de manera precisa, los costes de las actuaciones, las administraciones competentes y las fórmulas jurídicas bajo las que han de desarrollarse de las mismas. En suma, un instrumento que posibilite y haga ejecutables y operativos los objetivos que para un ámbito territorial tiene la Ordenación del Territorio.⁹⁶⁸

Bajo la denominación de Instrumento de Gestión territorial, se trata de unificar, homogeneizar y desarrollar de manera precisa el conjunto de actuaciones que coherentemente ejecutadas, sean el medio para alcanzar el fin propuesto en la planificación territorial. Para ello, es esencial la voluntad y el compromiso de las administraciones implicadas, sin lo cual nuevamente, al igual que los instrumentos de planificación territorial, devendrán en inoperantes.

Frente a la planificación territorial, con una visión más estratégica en la escala regional y normativa cuando se baja a la escala subregional, la gestión territorial tiene la función de hacer realidad el modelo territorial previsto en aquella, hacer tangibles los objetivos y propuestas contenidas, en suma ejecutar las obras necesarias para los equipamientos e infraestructuras, implantar las instalaciones previstas, rearticular aspectos tan variados como el transporte, la educación, la agricultura, el litoral, el empleo y todos aquellos con relevancia en el objeto perseguido para la consecución de los objetivos de la ordenación territorial, fomentando el desarrollo sostenible, la adecuada y racional utilización del suelo, y conjugando mecanismos de cohesión y reequilibrio territorial. No es baladí ni superfluo los objetivos que la propia gestión de la Ordenación del Territorio persigue, y esto explica en buena medida la complejidad que su desarrollo supone a la vez que aproxima al entendimiento de las dificultades que presenta y el motivo por el que hasta el momento no ha conseguido desplegar sus efectos en el territorio. Precisamente por ello, si no se le dota del instrumento adecuado, muy difícilmente podrá avanzarse en un camino largo ya de antemano y repleto de obstáculos.

⁹⁶⁸ En esta línea se muestra COLLADO CAPILLA, V. (2008) “Gestión Territorial: cuotas de sostenibilidad y fondo para la equidad territorial”. Buenas noticias en torno al Urbanismo II. Iaac Instituto de Arquitectura Avanzada de Cataluña, para quien uno de los principales problemas con que se encuentra la Ordenación del Territorio en la actualidad es su incapacidad para ejecutarse, señalando que “*Una de las principales críticas de que son susceptibles la mayor parte de las políticas territoriales y los planes y programas –de diferente escala– en que se plasma su desarrollo, es su incapacidad para transformar el estado de las cosas y conseguir los fines planteados...La falta de previsión de instrumentos que concreten los planes adecuadamente para su ejecución, así como de mecanismos administrativos y financieros simples y, al mismo tiempo, eficaces suelen ser la causa final del fracaso de muchas políticas.*” Disponible http://www.lotup.es/VicenteColladoCapilla_5.php. Consultado 21/09/2016.

Se puede continuar persiguiendo ambiciosos objetivos y plasmarlos en los instrumentos de planificación territorial pero si éstos no van de la mano de los medios adecuados para su desarrollo, si se desconoce su viabilidad en el territorio, si no se tiene un compromiso previo de los entes responsables de su ejecución, si ni siquiera se concreta su financiación y el plazo para su materialización, estarán de antemano llamados al fracaso y los planes territoriales seguirán mostrando su incapacidad para transformar el territorio, seguirán siendo, metafóricamente entendidos una “carta a los reyes magos”. Los planes territoriales deben ser desarrollados y concretados de manera coordinada en un documento, Plan de Gestión Territorial, que desde una perspectiva operativa del plan territorial, lo desarrolle y lo haga ejecutable en el territorio.

6.4. Herramientas para la gestión territorial

6.4.1. Áreas estratégicas del territorio

De una planificación territorial centrada y focalizada en la ordenación física del territorio, la propia evolución de esta función pública ha llevado a que junto a aquella cada vez esté más presente la visión estratégica del territorio y con ella las materias conexas o incidentes en la ordenación territorial y la conjugación de la planificación con el propio desarrollo económico del ámbito que se ordena.

Para el logro de objetivos propios de la Ordenación del Territorio, como la cohesión y el reequilibrio, ésta precisa dotarse de herramientas adecuadas que lo posibiliten en el espacio. Ya se ha señalado, la idoneidad de establecer ámbitos adecuados para su planificación y desarrollo, en los que se conjuguen los desarrollos urbanos con la preservación del territorio, entendiendo ámbitos con relaciones de reciprocidad y complementariedad. En la práctica, esto ha demostrado generar unas importantes desigualdades entre unas y otras partes del territorio en la medida en que impera la concepción de riqueza asociada al desarrollo y pobreza inherente a la preservación del territorio. Conjugar ambos aspectos es esencial, pero para ello se deben articular los mecanismos y herramientas que compensen estas iniciales disfunciones que a priori genera la planificación territorial y que representan uno de los principales motivos de rechazo hacia la ordenación territorial principalmente por parte de los municipios.

Y razón no les falta a los municipios, cuando con la aprobación de un instrumento de planificación territorial ven como automáticamente una parte importante de su territorio queda automáticamente preservada del desarrollo, lo que se traduce en una merma en sus ingresos por dichos conceptos. Si a lo anterior se suma, que en municipios próximos no se establecen dichas “limitaciones” o incluso se prevén actuaciones que pueden suponer nuevos desarrollos lo que generará futuros ingresos en

las arcas del municipio vecino, la situación pasa a ser del todo incomprensible para aquellos.

El problema nuevamente reside en la falta de desarrollo pleno de la ordenación territorial, que parece no haber sabido hasta el momento dar una respuesta completa para el logro de los objetivos que en esencia persigue, y es que la situación señalada lejos de cohesionar y reequilibrar el territorio, viene teniendo justo el efecto contrario, la planificación territorial así establecida incrementa las desigualdades y genera desequilibrios en el territorio. Esta cuestión no es ninguna novedad, a lo largo del presente trabajo se ha incidido en que es uno de los principales obstáculos para la efectiva ejecución de las políticas territoriales.

Por ello, parece idóneo reformular y completar las políticas territoriales, de manera que desaparezcan o al menos se mitiguen esas iniciales disfunciones. En este contexto, la gestión territorial parece ser la fase en que deben corregirse estos desajustes iniciales mostrados, para lo que será preciso dotarse de herramientas que realmente cohesionen y equilibren el territorio y a su población.

Una herramienta útil para ello y que aquí se propone es incorporar propuestas que, en el ámbito delimitado para la gestión territorial, desarrollen proyectos de gran impacto para la dinamización económica, social y ambiental del área funcional, localizar “áreas con carácter estratégico supramunicipal”.

Aspectos como la mejora de la propia estructura territorial y la articulación física de los ámbitos territoriales son objetivos que persigue la propia ordenación territorial. Para ello, dotar al territorio de elementos estructurantes y vertebradores capaces de preservar suelo y destinarlo a usos supramunicipales que ayuden al ámbito del Plan a un desarrollo económico adecuado y la potenciación del mismo, así como a la localización concreta de elementos de tal magnitud y capacidad que no resulte necesaria (ni adecuada) su implantación en cada uno de los municipios integrantes del ámbito del Plan, sino que a través de una adecuada localización en una o dos zonas, en función de las necesidades y amplitud territorial del mismo, sean capaces de dar cabida y suponer un impulso a las actividades productivas, fundamentalmente, de dicha área así como su interconexión con el exterior, son cuestiones esenciales a las que se debe dar respuesta. Y se ha dado, como se ha tenido ocasión de analizar, algunas Comunidades Autónomas han creado figuras que persiguen dar respuestas a estas necesidades, ya se ha hecho referencia a las “áreas de oportunidad” en Andalucía, pero también se encuentran otras figuras semejantes en el contexto nacional, como las “actuaciones integrales estratégicas” en Cantabria, las “actuaciones territoriales estratégicas” en la Comunidad Valenciana o las “áreas de reconversión” previstas en Baleares. Todas ellas presentan dos denominadores comunes, su escaso desarrollo en el territorio y la infinidad de controversias judiciales a las que se han enfrentado.

Se ha señalado la idoneidad que en principio parecen presentar estos espacios como herramienta para la gestión territorial, a la vez que se ha señalado su casi nulo desarrollo y los innumerables obstáculos a los que se vienen enfrentando. Sin embargo, y en paralelo, también se ha tenido ocasión de analizar que su desarrollo es posible como se ha tenido ocasión de constatar con el Plan de Londres y determinados espacios que se vienen materializando en su territorio, en especial con el área de oportunidad de Vauxhall, Nine Elms, Battersea (VNEB OAPF). Llegados a este punto, cabe preguntarse cuáles son las carencias o motivos que impiden alcanzar los objetivos positivos que para la ordenación territorial podría tener una de las herramientas que válidamente podría emplearse para su fase de gestión.

En línea con los análisis que anteceden, nos centraremos en la figura de las “áreas de oportunidad” andaluzas, a fin de tomarla como referencia para poder establecer unas conclusiones generales sobre los presupuestos que el establecimiento de “áreas estratégicas” en el ámbito territorial de los instrumentos, deban presentar.

En principio, la figura encaja perfectamente entre los objetivos que la propia Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía⁹⁶⁹ se propone y, complementa los instrumentos regulados por dicho cuerpo legal para su materialización. Sin embargo, ninguna mención expresa merece en la ley, debiéndose acudir a los instrumentos de planificación territorial para encontrar tales referencias. En concreto, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía⁹⁷⁰, POTA, regula con carácter normativo⁹⁷¹ y

⁹⁶⁹ La Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, en su Exposición de Motivos señala que “*La Ordenación del Territorio constituye una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad*” para continuar indicando que “*Los objetivos específicos de la Ordenación del Territorio son la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma y la distribución de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico; todo ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración de la Comunidad Autónoma, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes*”. Dicho documento señala entre los objetivos de dicha función pública, los siguientes:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
- La mejora de la calidad de vida de la población, a través del acceso a 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 manera compatible con la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos, así como con el respeto a las peculiaridades locales.
- La utilización racional y equilibrada del territorio, mediante la definición de usos aceptables 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.

⁹⁷⁰ Aprobado mediante Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en

por tanto plenamente vinculante para el resto de Administraciones Públicas⁹⁷², que en el marco de la formulación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional se definirán “*los objetivos y las condiciones específicas para su desarrollo*” para lo que, en el marco de las líneas estratégicas, directrices y recomendaciones del instrumento regional, se prevé entre otras, las áreas de oportunidad entendidas como los espacios destinados a acoger “*la adecuada localización de equipamientos, servicios y espacios libres, así como suelos para actividades productivas*”.

Éste es el único marco de referencia conforme al que posteriormente son desarrolladas por los planes territoriales subregionales. En primer lugar, el hecho de que esta figura no se encuentre prevista en el marco legislativo de referencia en la comunidad y, en general, la falta de previsión en el mismo de referencias a la gestión y desarrollo de la planificación territorial lleva a que su desarrollo en los instrumentos de planificación subregional no sea homogéneo. Es el marco normativo al que le compete una regulación jurídica lo suficientemente precisa para sentar las bases de la figura y unificar los criterios fundamentales de las mismas, sin perjuicio del ulterior desarrollo y concreción por los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.⁹⁷³ En este sentido, la primera reformulación que precisa la figura y que debe hacerse extensiva a las herramientas de que se dote la Ordenación del Territorio para desarrollar su gestión, es la inclusión de la gestión territorial en las legislaciones, la precisión de los instrumentos mediante el que desarrollarlas y la creación de un marco jurídico preciso y unificado que de soporte a su ulterior desarrollo.

La segunda carencia que presenta esta figura, es a nuestro entender el uso excesivo que se ha hecho de la figura y en contraposición su nulo desarrollo. No parece muy lógico contar con casi doscientos espacios en el territorio andaluz, algunos desde hace más de una década, y que no se haya desarrollado ninguno hasta el momento. Quizás en este aspecto, sería recomendable replantear los criterios empleados para la

sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación (BOJA núm. 250 de 29 de diciembre de 2006).

⁹⁷¹ En su artículo 31, apartado 3.

⁹⁷² Tal y como textualmente recoge el apartado 2 del artículo 21 de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía que señala “*Las normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables*”.

⁹⁷³ De manera ilustrativa, algunas de las disfunciones que la carencia de un marco legal de referencia genera, se observa en el caso de las áreas de oportunidad andaluzas con la previsión de la figura de la caducidad. Frente a algunos instrumentos que omiten cualquier referencia al plazo de vigencia de sus “áreas de oportunidad”, otras por el contrario lo regulan expresamente. Pero no solo lo anterior, los plazos que en el caso de las segundas se regulan, también son diferentes, así frente a un plazo casi generalizado de cuatro años de caducidad de estos ámbitos, otros lo amplían a cinco. Esto lleva en la práctica a una inseguridad jurídica que debe evitarse.

localización de estos espacios y reducirlos cuantitativamente de manera que no se pierda el objeto que persigue: la búsqueda de espacios estratégicos en el territorio.

En tercer lugar, y en clara relación con lo anterior, estos espacios han sido entendidos por los municipios casi como “un regalo” que le venía caído desde la planificación territorial frente a las múltiples vinculaciones, e incluso restricciones, que encontraban en el mismo. Este entendimiento, en la práctica ha llevado a que todos los municipios en las fases de tramitación de los instrumentos vincularán su aceptación o rechazo hacia el instrumento en su conjunto a la localización o no en su término municipal de una de estas “áreas de oportunidad”⁹⁷⁴. A nuestro entender, el problema no es la figura en sí misma sino la falta de concreción de la misma y principalmente dotarla de las herramientas que, en consonancia con los propios objetivos de la ordenación territorial, equidistribuyan los beneficios que del desarrollo de dichos espacios se genere, entre la totalidad del ámbito y no circunscrito, como se contempla en la actualidad, al municipio en el que se localice⁹⁷⁵.

⁹⁷⁴ Significativo sin duda, el desmesurado uso que ha hecho la comunidad de Andalucía de esta figura, sólo el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, POTAUS, contempla en su ámbito territorial 69 “áreas de oportunidad” en un ámbito de 46 municipios. La consecuencia, una batalla abierta entre los municipios por localizar en su término municipal uno de estos espacios. Significativa de la tensión generada por la cuestión y de las críticas surgidas por parte de los ayuntamientos, se transcribe parte de un artículo firmado por el alcalde de uno de los municipios incluido en el ámbito del POTAUS, Utrera, en el que da su parecer sobre las áreas de oportunidad. El artículo referido señala:

“... El texto del Potaus incluye también 69 áreas de oportunidad, que son actuaciones singulares que permitirán desarrollos urbanísticos muy por encima de los límites establecidos en la norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), y de las disposiciones del Decreto autonómico 11/2008. Y es precisamente aquí donde la bondad el Potaus se “empantana”, porque no hay en el documento ningún argumento técnico que pueda desvelar la “fórmula mágica” mediante la que algunas poblaciones ven plasmadas todas sus pretensiones y aspiraciones, por desmesuradas que parezcan, mientras que otras quedan al margen.

...

Las Áreas de Oportunidad sólo son actuaciones arbitrarias establecidas sin ningún razonamiento ni criterio más allá de contentar a unos y castigar a otros”

Fuente: Diario de Sevilla, 27 de julio de 2009. Artículo de opinión “Utrera, el Potaus y las áreas de agravios comparativos”, Francisco Jiménez, Alcalde de Utrera. Disponible en: (<http://www.adta.es/actuaciones/potapotaus/2009%2007%2020%20POTAUSAlcaldeUtrera.html>)

Consultado el día 16 de marzo de 2016.

⁹⁷⁵ Ciertamente es que la Ley 7/2012, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía, contempla como instrumento de planeamiento general la figura del Plan de Ordenación Intermunicipal. En

A mayor abundamiento, múltiples actuaciones que en la actualidad se desarrollan por los municipios en el marco de sus competencias urbanísticas son en realidad actuaciones territoriales más que actuaciones locales, precisamente por su impacto sobre los municipios colindantes y sobre el propio ámbito. Piénsese a modo de ejemplo en un puerto deportivo, en un área comercial o incluso en una urbanización con capacidad para centenares o miles de viviendas, estos proyectos sobrepasan la escala local en la que se desarrollan e inevitablemente van a generar un impacto en su territorio. Delimitar mediante criterios objetivos las actuaciones propiamente locales por circunscribir sus efectos a los límites municipales de las actuaciones territoriales, que implican al territorio más allá de los límites del municipio, es una de las líneas que se deben perfilar para reequilibrar el territorio y llevar a cabo una compensación real en el mismo. No parece justo que mientras un municipio se beneficia en exclusiva de los ingresos generados por tal actuación proveniente de plusvalías municipales, ingresos por licencias, impuestos de bienes inmuebles, etc... mientras que el resto de municipios pueden resultar afectados negativamente por la actuación y tener un coste ambiental, social y económico para ellos y sin compensación alguna. Perfilar y predefinir el límite entre actuaciones propiamente municipales de aquellas otras que por exceder sus efectos de aquellos deban ser consideradas como actuaciones territoriales (y que podrían englobarse bajo lo que aquí se definen como áreas estratégicas con diferentes contenidos o finalidades) es sin duda el primer paso para alcanzar una compensación intermunicipal efectiva.

Parece idóneo que los planes territoriales incorporen “áreas estratégicas” en su territorio con una doble finalidad, la propia que persiguen de conseguir la vertebración y el desarrollo económico del ámbito en su conjunto, pero junto a éste, también que se configuren como espacios en los que poner en práctica mecanismos de compensación y equidistribución que, con independencia de su concreta localización, generen riqueza y potencien el conjunto del ámbito y muestren la capacidad de la Ordenación del

coherencia con ello, los últimos instrumentos de planificación territorial subregional andaluces han previsto que el desarrollo de las áreas de oportunidad se lleve a cabo mediante un Plan de Ordenación Intermunicipal (es el caso del Plan de Ordenación del Territorio del Sur de la Provincia de Córdoba).

Los Planes de Ordenación Intermunicipal son instrumentos cuyo objeto es establecer la ordenación de áreas concretas (lo que en efecto se adaptaría a la figura del área de oportunidad), integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes, que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria.

A tenor de lo anterior, también la planificación territorial andaluza parece emplear los instrumentos urbanísticos para el desarrollo de su ordenación territorial (de manera similar a como se ha indicado en otras comunidades como Valencia). Ahora bien, esta figura que a priori podría dar respuesta a la necesidad de una planificación conjunta, parece estar pensada para los casos en que el área de oportunidad se localice en suelos pertenecientes a diferentes términos municipales, pero en cualquier caso la actuación repercutirá únicamente en esos municipios imperando el criterio de localización y obviando al resto de municipios del ámbito, por lo que no responde a la línea aquí defendida.

Territorio para conjugar el desarrollo económico con la preservación y sostenibilidad del territorio.

En síntesis, la Ordenación del Territorio dentro de su función de zonificación del territorio debe delimitar áreas con capacidad para fomentar el desarrollo económico del ámbito pero a su vez delimitar aquellos espacios que se deben preservar, olvidando en ambos casos los límites administrativos internos del ámbito y desde la conceptualización de que dicha predefinición no supone ni un beneficio ni un perjuicio particular sino que son, conjuntamente una oportunidad que redunde de manera muy positiva en el ámbito en su conjunto y en consecuencia, sobre todos y cada uno de los municipios que lo integran.

6.4.2. Compensación intermunicipal: Acuerdos de gestión territorial y Fondo de Compensación de gestión territorial

Señalado lo anterior, es preciso complementarlo con la herramienta adecuada que por un lado posibilite su puesta en marcha y por otro que compense en términos económicos, entre el conjunto del ámbito, las cargas y beneficios que se deriven de la ejecución de estas áreas estratégicas.

Sin duda la puesta en marcha de la fase de gestión territorial precisa dotarse de mecanismos con capacidad de reequilibrar las disfunciones y desigualdades preexistentes en el territorio. La propia evolución de los territorios, su localización o la presencia de determinados elementos generan de antemano desigualdades entre unas y otras partes del territorio, si a lo anterior se le añade las propias que genera la fase planificación territorial con sus determinaciones y vinculaciones, estas cuestiones deben ser resueltas por la Ordenación del Territorio y supone uno de los grandes retos que aún presenta esta política pública pues es contrario a los propios objetivos que persigue: establecer condiciones de equidad en el conjunto del territorio. Esto lejos de entenderse como un fracaso, debe ser entendido como que nos encontramos ante una función pública que aún no ha terminado de implantarse, que todavía se encuentra a medio camino de su andadura y que, casi dos décadas después, sigue siendo válida la afirmación “*La Ordenación del Territorio en España. Una función pública aun por consolidar*”⁹⁷⁶.

Ya se ha hecho referencia a que el debate puede surgir en torno a sí la Ordenación del Territorio para alcanzar esa equidad y reequilibrio territorial, precisa dotarse de herramientas propias o por el contrario son válidas las propias técnicas empleadas por el Urbanismo en su fase de gestión para la equidistribución de los beneficios y cargas generados por la ejecución del planeamiento. La cuestión se deja

⁹⁷⁶ Título que en el año 1999 diera BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. a un artículo publicado en Cuadernos Económicos de Granada. 1999, nº II, pág. 58-71.

abierta como línea en la que se debe avanzar, pues cada una de las dos soluciones puede ser perfectamente adoptada. Hasta el momento, y puede que precisamente por la falta de despliegue total de los efectos de la ordenación territorial, la tendencia que hemos visto en diversos ejemplos analizados es aplicar a la gestión territorial las herramientas de la gestión urbanística, la Ley de ordenación territorial de la región de Emilia Romana habla de “perecuación”, distinguiendo entre “perecuación urbanística” y “perecuación territorial”, entendiéndose por esta última la compensación intermunicipal de los beneficios y las cargas derivadas de las decisiones del planeamiento territorial. También en el contexto español, la Comunidad Valenciana pionera en la atención prestada a la gestión territorial opta en su Estrategia Territorial Valenciana por aplicar a la gestión territorial los mecanismos de equidistribución previstos en la gestión urbanística.

Lo que resulta indudable es la necesidad actual de la ordenación territorial de orientar sus esfuerzos hacia la compensación intermunicipal y en este sentido, existen ejemplos que tomar como referente en la medida en que están resultando eficaces y están logrando lo que aun en España es una asignatura pendiente para esta política pública: su ejecución en el territorio.

Como se ha expuesto al analizar el PTCP de Bolonia, bajo la cobertura legal de la Ley regional de ordenación territorial de Emilia Romana, el instrumento pone en marcha la compensación intermunicipal a partir de un conjunto de determinaciones que incorpora en el territorio el mismo, los denominados polos funcionales y ámbitos supramunicipales para la implantación de actividades productivas, terciarias y comerciales. Su ejecución en el territorio requiere del previo acuerdo territorial para su puesta en marcha entre los municipios incluidos en el ámbito y tiene su principal exponente en la constitución de un fondo que financiado con los recursos que corresponda a los costes de infraestructuras comunes, los ingresos generados por la gestión urbanística y aquellos provenientes por el Impuesto de Bienes Inmuebles, entre otros, nutren el fondo de compensación cuya finalidad es redistribuir entre el conjunto de los municipios, obviando su concreta localización en un municipio, los ingresos y gastos generados por la actividad.

Este mecanismo no es desconocido en nuestro entorno más próximo, también se ha tenido oportunidad de analizar sus referencias en la Comunidad Valenciana. Por un lado la propia Estrategia Territorial Valenciana prevé en el marco de la gestión territorial y para el logro de la equidad territorial el establecimiento de un Fondo de Equidad Territorial y por otro, también en esta comunidad, coexisten experiencias realizadas desde la planificación sectorial del establecimiento de un fondo de compensación en el marco del Plan Eólico de la Comunidad Valenciana, que lleva puesto en marcha desde hace algo más de una década y viene generando ingresos a los municipios del ámbito.

La concreta definición de un Fondo de Compensación de gestión territorial puede además nutrirse de otros ingresos que la propia actividad genere, pudiendo tenerse presentes experiencias llevadas a cabo en Francia como la unificación del Impuesto Profesional o un incremento impositivo similar al previsto por el Plan de Londres para las “*Accelerated Development Zones*” (zonas de desarrollo acelerado) o el Tax Incremental Financing – TIF, también aplicado por el Plan de Londres para llevar a cabo la gestión de sus áreas de oportunidad como mecanismo para financiar la estructura urbana fundamentado en el incremento de valor de los nuevos desarrollos producto de la intervención de mejora en una zona deprimida y con un doble efecto: el aumento de valor de los productos creados y el aumento de los impuestos futuros sobre dichos productos. En suma, el interés que estas actuaciones pueden despertar en el sector privado, las ventajas de su posición supramunicipal o el carácter estratégico de las mismas, pueden ser aprovechadas por el ámbito y establecer un incremento sobre los tipos impositivos que la actividad genere que redunde en un beneficio para el conjunto.

En suma, a la delimitación y establecimiento de “áreas estratégicas” debe seguir el establecimiento de la técnica que posibilite la compensación intermunicipal por los beneficios y cargas generados por tal actuación de manera que se instaure como herramienta para alcanzar el equilibrio y la equidad real en el ámbito objeto de gestión.

6.4.3. Áreas de asentamiento territorial y áreas de preservación territorial. Complementariedad y compensación

Aunque la evolución y la implantación de la Ordenación del Territorio han ido perfilando esta política pública, tomando como referente la Carta Europea de Ordenación de Territorio, la define como “*es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector*”. A su vez destaca las cuatro características que se enuncian en aquella: **democrática** (debe ser realizada de forma democrática para asegurar la participación de la población afectada y de sus representantes políticos), **global** (asegurar la coordinación de las distintas políticas sectoriales y su integración por medio de un enfoque global), **funcional** (debe tenerse en cuenta la existencia de conciencias regionales basadas en unos valores, una cultura y **unos intereses comunes**, y estos a veces **por encima de las fronteras administrativas y territoriales**, teniendo en cuenta las realidades constitucionales de los distintos países) y **prospectiva** (debe analizar las **tendencias y el desarrollo a largo plazo de los fenómenos y actuaciones económicos, ecológicos, sociales, culturales y medioambientales y tenerlos en cuenta en su aplicación**). Y por último, le atribuye los objetivos fundamentales que persigue: desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio.

A nivel jurisprudencial, desde que el Tribunal Constitucional se refiriera propiamente al significado de Ordenación del Territorio en su Sentencia 149/1991⁹⁷⁷ como “*es más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud*” y en referencia expresa a la Carta Europea de Ordenación del Territorio a la que cita, es la “*expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad*”, matizando que “*esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta, para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de **garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo***”. Con posterioridad en su Sentencia 149/1998⁹⁷⁸, el Tribunal Constitucional conceptualiza la Ordenación del Territorio como la “*actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo y espacio físico territorial: conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo*” y señala la necesidad de establecer fórmulas de coordinación en supuestos, como la Ordenación del Territorio en que hay concurrencia de títulos competenciales.

El estrecho límite que separa la Ordenación del Territorio y el Urbanismo ha sido, como era de esperar, objeto de múltiples pronunciamientos. Por su cercanía en el tiempo y su interés, referirnos a la STC 57/2015⁹⁷⁹, en similares términos se pronuncia recogiendo la misma doctrina la STC 92/2015⁹⁸⁰. La STC 57/2015 aúna los principales pronunciamientos del TC acerca de las competencias en Ordenación del Territorio y Urbanismo, y la concreción de una y otra. Así en su FJ 14, indica:

“... Respeto de la primera (en referencia a la Ordenación del Territorio), este Tribunal tiene declarado que «en una primera aproximación global al concepto

⁹⁷⁷ STC 149/1991, de 4 de julio, recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por diferentes Comunidades Autónomas frente a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. BOE núm. 180, de 29 de julio de 1991.

⁹⁷⁸ STC 149/1998, de 2 de julio, recurso de inconstitucional interpuesto por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. BOE núm. 181, de 30 de julio de 1998.

⁹⁷⁹ STC 57/2015, de 18 de marzo, recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. BOE núm. 98 de 24/04/2015.

⁹⁸⁰ STC 92/2015, de 14 de mayo. Conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Santander y otros dieciséis municipios en relación con la Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral. BOE núm. 146 de 19/06/2015.

de **ordenación del territorio**... el referido título competencial ‘tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial’ (SSTC 77/1984, FJ 2; 149/1991, fundamento jurídico 1 B). Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo fundamental ‘está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo’ (SSTC 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5).» (STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 3). Por su parte, y en cuanto al **urbanismo**, la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 A), ha extractado lo esencial de la STC 61/1997, de 20 de marzo, al respecto, en los siguientes términos: «**El urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, ‘alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ordenación urbanística, como objeto normativo de las leyes urbanísticas’** (STC 61/1997, FJ 6). En definitiva, la competencia en materia de urbanismo abarca, fundamentalmente, ‘las políticas de ordenación de la ciudad’; es decir, la determinación del ‘cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos’ (STC 61/1997, FJ 6).»

Desde la perspectiva que nos ofrece esta doctrina constitucional bien podemos afirmar, por tanto, que **existe siempre un interés supramunicipal en las decisiones sobre el «cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos»**. Es ese interés supramunicipal el que está presente en la consideración de la «capacidad de acogida»⁹⁸¹ como factor determinante del «umbral de crecimiento de cada núcleo» de población, según la expresión empleada por el art. 11 de la Ley del plan de ordenación del litoral, o el «máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar», en los términos del art. 12 e) de la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria. El agotamiento de la capacidad de acogida territorial marca los límites del crecimiento, en este caso urbanístico, de un núcleo de población, razón por la cual su determinación no podrá considerarse ayuna de interés supramunicipal....”.

Y matiza en su FJ 17, que:

⁹⁸¹ Como ya se refería líneas atrás, el concepto de “capacidad de acogida” acogido por la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, de Plan de Ordenación del Litoral, hace referencia al máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos conforme al modelo territorial previsto.

“... La extensión de la utilidad del concepto «capacidad de carga»⁹⁸² más allá del área litoral, ... no puede reputarse contraria a la autonomía municipal. Por una parte, el concepto que nos ocupa se nos presenta como un instrumento idóneo para la realización del objeto propio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio: **la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio, en los términos de la doctrina constitucional sintetizada en la STC 149/1998, FJ 3, antes recordada.** Por otra, la incorporación de este concepto a una ley en la que conviven aspectos propios de la ordenación del territorio y del urbanismo stricto sensu –que, conforme señalamos en la STC 141/2014, FJ 5 A), como título competencial alude a la «disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ordenación urbanística, como objeto normativo de las leyes urbanísticas»– se corresponde con la **íntima trabazón existente entre ambos títulos competenciales.** Finalmente, porque el precepto atribuye el protagonismo principal en la definición operativa de la capacidad de carga de un territorio a los planificadores urbanísticos municipales, a quienes corresponde la zonificación del territorio en función de la capacidad de carga y la acreditación de riesgos de deterioro ambiental, social y cultural ... **La concurrencia de esos riesgos reviste un indudable interés supramunicipal pues incidirá y condicionará el desarrollo urbanístico del territorio circundante; los supuestos de deterioro identificados en el art. 10 no se agotan en el área territorial que los padece directamente sino que se expanden más allá de los límites del término municipal...”**

Conjugar la búsqueda del reequilibrio y la cohesión territorial, con el desarrollo socioeconómico equilibrado, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio. Teniendo como meta unos intereses comunes más allá de las propias fronteras administrativas y territoriales, con una visión prospectiva de desarrollo a largo plazo conjugando y teniendo en cuenta los factores económicos, ecológicos, sociales, culturales y medioambientales. Y todo ello con la premisa de la potestad otorgada a la ordenación territorial para la “delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial” y la presencia en aquélla de “un interés

⁹⁸² Por su parte, el concepto de “capacidad de acogida” es entendido, en el contexto de la Ley de Cantabria 2/2004, como el máximo crecimiento urbanístico que un territorio puede soportar atendiendo a las dinámicas de población, actividad económica, disponibilidad de recursos, infraestructuras y equipamientos de conformidad al modelo territorial propuesto. La capacidad de acogida determina el umbral del crecimiento urbanístico de cada núcleo, debiendo ser este crecimiento coherente con las determinaciones que la propia ley establece para cada categoría de ordenación.

supramunicipal en las decisiones sobre el «cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos»” junto a la limitación que la capacidad de carga de los propios territorios, entendidos en su conjunto y sin particularizar en el límite municipal, impone.

Y tomando como necesario punto de partida lo anterior, cabe plantearse la oportunidad de establecer criterios objetivos que posibiliten distinguir qué ha de entenderse por desarrollo supramunicipal y qué por desarrollo municipal, y que definan con precisión cuándo un desarrollo incide sobre su entorno más allá de los propios límites municipales. A la luz de lo anterior, la visión conjunta de la ordenación territorial parece más adecuada para, dentro de criterios de sostenibilidad, y únicamente referido a actuaciones o asentamientos de carácter supralocal delimitar aquellos en el territorio y junto a éstas, los ámbitos que han de ser preservados bien por contener valores dignos de protección o por deber quedar integrados en una red de espacios libres.

Unos y otros espacios, áreas de asentamiento territorial y áreas de preservación territorial, definidos ambos por la planificación territorial pueden constituir un mecanismo válido de compensación y reequilibrio territorial en un doble sentido. Por un lado, equilibrando la incidencia e incluso el “coste” que determinados desarrollos aun llevados a cabo desde la esfera local, generan sobre su entorno, fundamentalmente en los ámbitos funcionales del territorio y por otro, como una herramienta concreta destinada al equilibrio entre las áreas preservadas o de espacios libres y los nuevos desarrollos, en síntesis, entre lo que se viene entendiendo como municipios “beneficiados” y municipios “perjudicados” por la ordenación territorial. La gestión y ejecución de estos espacios corresponde a los propios municipios que no ven de esta forma menoscabada su autonomía local, pero a diferencia de los asentamientos propiamente locales que compete al municipio individualmente entendido, el carácter supralocal de estos asentamientos territoriales hace oportuno que se gestione conjuntamente por los municipios integrantes del ámbito funcional con independencia de la concreta localización del mismo. En suma, establecer fórmulas de compensación que desde una perspectiva de complementariedad redistribuya entre los municipios los beneficios que la gestión territorial ocasiona.

6.4.4. Reforzamiento y puesta en valor de los ámbitos exonerados de desarrollos territoriales

Determinados ámbitos territoriales por diversas circunstancias o funciones atribuidas pueden (y deben) quedar exonerados⁹⁸³ por la propia ordenación territorial de procesos de desarrollo.

Las propias zonas rurales, los espacios con valores medioambientales, paisajísticos, culturales o de otra naturaleza que requieren ser preservados e incluso aquellos ámbitos en los que sin concurrir una u otra característica, se entiende adecuado exonerarlos y constituir reservas o espacios libres que sirvan de esponjamiento de las áreas desarrolladas y coadyuven a alcanzar el modelo propuesto, deben ser objeto de especial atención en la fase de gestión territorial de manera que se refuerce su inicialmente, en la fase de planificación territorial, desigual situación.

Se debe romper la vieja concepción de “desarrollo riqueza, preservación pobreza” y para ello se hace preciso partir de una premisa: unos y otros ámbitos son necesariamente complementarios y para su existencia precisan fundamentarse en relaciones de reciprocidad. Ni unos ni otros pueden perdurar de manera independiente en el tiempo sin quedar afectos a graves consecuencias.

Ya se ha indicado que las diferentes previsiones que inicialmente se establecen desde la planificación territorial son objeto, desde esta decimonónica perspectiva, de desigualdades. Por ello, es mediante la gestión territorial el momento en el que se han de habilitar las herramientas y mecanismos que hagan efectiva esa complementariedad y reciprocidad a la que se aludía.

Para ello, y con independencia de las compensaciones entre territorios de manera que se equidistribuyan la riqueza originada por las decisiones llevadas a cabo en el territorio por la ordenación territorial, para estas áreas de preservación territorial o espacios reservados por la planificación territorial es oportuno establecer mecanismos concretos e independientes que posibiliten aprovechar las oportunidades que presentan. A su tradicional función como espacio a conservar (y casi abandonar), en los últimos tiempos viene imperando la idea de capacidad de aportación al bienestar de la población e incluso a la mejora económica y al desarrollo y para ello tiene un papel fundamental su adecuada gestión, cada vez son más las voces y los modelos puestos en marcha que acreditan esta idea⁹⁸⁴.

⁹⁸³ Aunque tradicionalmente se suele emplear el vocablo “excluir”, se entiende más acertado el término “exonerar”. Exonerar, hace referencia en positivo, a la acción de librar de una carga, una culpa, una obligación o un compromiso por el contrario excluir, en un sentido más negativo, invoca a dejar fuera a algo o alguien, rechazar.

⁹⁸⁴ En MÚGICA, M “Espacios naturales protegidos: lo que son y lo que podrían ser”. Oficina Técnica de EUROPARC-España, ofrece un extracto del artículo de WATSON, J, DUDLEY, N, SEGAN, D, y HOCKINGS, M (2014) “The performance and potencial of protected áreas” Nature, vol. 515, el artículo hace referencia a la importancia de una adecuada gestión de las áreas protegidas y los múltiples

Por los motivos expuestos, se deben articular mecanismos concretos que pongan en valor estos territorios especialmente vulnerables y que además ayuden a su conservación y el desarrollo de su función. Cuestiones como la creación de sistemas de gestión de las áreas protegidas con adecuadas inversiones que aseguren el cumplimiento de las funciones que tienen atribuida junto a otras más innovadoras, como las contribuciones filantrópicas⁹⁸⁵ o los pagos por servicios ambientales⁹⁸⁶, pueden ser opciones hacia las que se deben dirigir los esfuerzos para su implantación.

beneficios que de ello se derivan. *“Las áreas protegidas, cuando están bien gestionadas y abordan objetivos a los que se pueden hacer frente, aportan múltiples beneficios: protegen paisajes conservando la biodiversidad y servicios ecosistémicos esenciales. Los autores revisan algunas evidencias científicas que demuestran su papel en la reducción de pérdida de hábitats y en el mantenimiento de poblaciones terrestres y marinas. Sin embargo, el rápido crecimiento de las áreas protegidas en la última mitad del siglo XX ha llevado a situaciones de conflicto con los intereses de las poblaciones locales. En este periodo crece la conciencia hacia los derechos de las poblaciones y su papel en la gobernanza de estos territorios, así como las evidencias de su contribución para amortiguar la pobreza y promover el desarrollo económico en los alrededores del área protegida”* y resalta como sólo entre el 20% y el 50% de las áreas protegidas están gestionadas eficazmente.

Por último, el artículo recoge las tres direcciones que los autores del artículo proponen para una eficaz gestión de las áreas protegidas: creación de sistemas de gestión por los gobiernos para las áreas protegidas existentes que sean eficaces junto a otras políticas de apoyo, poniendo como ejemplo los simples avances que se pueden alcanzar simplemente implementando acuerdos internacionales como los derivados del CBD, Ramsar o la Convención del Patrimonio Mundial; los países necesitan invertir adecuadamente en las áreas protegidas para asegurar el cumplimiento de sus objetivos. Algunos países que han empezado a cuantificar los beneficios que aportan las áreas protegidas respecto a lo que invierten, como ejemplo cita a Australia cuya presupuesto 2012-2013 de la administración del Parque Marino de la Gran Barrera de Coral fue de aproximadamente 50 millones, mientras el turismo a la zona supuso más de 5.200 millones anuales para la economía australiana. En esta segunda dirección, señalan la necesidad de comprender mejor el retorno que supone la inversión en las áreas protegidas; aceptar el hecho de que es necesario identificar modelos innovadores para asegurar el éxito de las áreas protegidas, lo que implica una responsabilidad compartida. En este sentido, los autores proponen Fuentes de financiación poco convencionales como las contribuciones filantrópicas, pagos por sistemas ambientales como el REDD+, mecanismos como el pago de deuda de naturaleza de las empresas, son estrategias que pueden ser interesantes en determinadas circunstancias. Además de ampliar las fuentes de financiación, es preciso construir alianzas entre actores locales, nacionales e internacionales, entre gobiernos, ONG, empresas y grupos locales, y a lo largo de todo el espectro político

⁹⁸⁵ La filantropía hace referencia a las donaciones de tierras al uso público que llevan a cabo desde particulares hasta empresas. Es una práctica con larga tradición en países como Estados Unidos y en algunos países de Latinoamérica. En suma, las contribuciones filantrópicas hacen referencia a la donación de las tierras a una organización de custodia de territorio basada en la creencia de responsabilidad personal para tomar medidas ante una crisis ambiental global y cada vez con mayores repercusiones.

⁹⁸⁶ Los Pagos por Servicios Ambientales (PSA) son definidos por la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre la Diversidad Biológica y Servicios Ambientales del Programa Medioambiental de Naciones Unidas como *“el acuerdo voluntario mediante el cual se efectúa un pago a personas o comunidades, condicionado a que incrementen el suministro de uno o varios servicios*

Junto a las anteriores, fomentar fórmulas flexibles en el marco de la gobernanza del territorio puede ser otro mecanismo que ayude en el objetivo final. Algunas más conocidas e implantadas como las Agendas Locales 21, pero también otras menos conocidas y con menor aplicación, como la custodia del territorio⁹⁸⁷. Autores como BASORA Y SABATÉ defienden la relevancia de esta figura como mecanismo para conseguir la implicación de los propietarios privados del suelo en su conservación a través de un mecanismo que no pretende “*sustituir ninguno de los instrumentos y políticas de conservación que ya existen como son, por ejemplo, los espacios naturales protegidos (parques, reservas...), las conexiones ecológicas, los planes urbanísticos, o los proyectos y estrategias de conservación de especies amenazadas. Todo lo contrario, la custodia del territorio puede complementar e incluso facilitar el desarrollo de estos instrumentos*”⁹⁸⁸.

Estos autores, señalan algunos instrumentos jurídicos a través de los cuales se puede desarrollar la custodia del territorio en el estado español, distinguiendo entre aquéllos que emanan del derecho público y los que pertenecen al ámbito del derecho privado. Entre los primeros, instrumentos para la protección de terrenos de propiedad privada amparados por el derecho público, habrá que estar a la regulación de cada Comunidad Autónoma y la denominación que las mismas les otorgue aunque las denominan genéricamente como “reservas privadas o voluntarias”⁹⁸⁹. En segundo lugar, como instrumentos de derecho privado para establecer acuerdos de custodia, señalan:

ambientales, mediante la adopción de nuevas prácticas, todo ello bajo un compromiso de máxima eficacia económica y ambiental”.

⁹⁸⁷ La custodia del territorio es definida por BASORA y SABATÉ (2006) “Custodia del territorio en la práctica. Manual de introducción a una nueva estrategia participativa de conservación de la naturaleza y el paisaje”. Fundació Territori i Paisatge. Caixa Catalunya, pág. 11, como “*un conjunto de estrategias e instrumentos que pretenden implicar a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y el buen uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos. Para conseguirlo, promueve acuerdos y mecanismos de colaboración continua entre propietarios, entidades de custodia y otros agentes públicos y privados*”. Junto a ella, se alza en elemento fundamental las denominadas “*entidades de custodia*”, definidas por estos autores como “*organizaciones públicas o privadas sin ánimo de lucro que participan activamente en la conservación del territorio mediante las técnicas de custodia del territorio. Pueden actuar de entidad de custodia organizaciones tan diversas como una asociación de vecinos, una organización conservacionista, una fundación, un ayuntamiento, un consorcio u otro tipo de ente público*”.

Disponible http://custodiaterritori.org/mm/xct_castella_web.pdf. Consultado 23/08/2016.

⁹⁸⁸ BASORA y SABATÉ (2006) “Custodia del territorio en la práctica...”, op. cit, pág. 8.

⁹⁸⁹ En este sentido, BASORA y SABATÉ (2006) “Custodia del territorio en la práctica...”, op. cit, pág. 55, señalan algunas comunidades que cuentan con figuras próximas a este concepto y que enumeran bajo la denominación “*figuras legales para la protección de terrenos de propiedad privada*”. Los autores enumeran las siguientes, que se transcriben literalmente como las señalan:

- Acuerdos en los que el propietario mantiene la gestión de la finca. En cuyo caso, las figuras a emplear para la adopción del acuerdo pueden ser a través de:
 - o **Contrato de custodia del territorio.** En una doble modalidad, escrita o verbal:
 - Acuerdos de gestión. Es un documento abierto en el que las dos partes introducen patos y compromisos destinados a la conservación de los valores naturales y culturales de la finca.

-
- CATALUÑA: La Ley 12/1985 de espacios naturales, de probable derogación por una nueva ley de biodiversidad y patrimonio natural, prevé la declaración de “reservas naturales” para aquellos espacios de extensión reducida con un interés destacable. Los propietarios, asociaciones o administraciones locales pueden promover su declaración.
 - GALICIA: La Ley 9/2001 de conservación de la naturaleza ofrece a aquellos propietarios particulares de terrenos con formaciones naturales, especies o hábitats de flora y fauna silvestres cuya protección se considere de interés especial, la posibilidad de declarar sus fincas como “espacios privados de interés natural”.
 - ANDALUCÍA: La Ley 2/1989 por la que se aprueba el Inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía incorpora la figura de “reserva natural concertada”, para aquellos predios de titularidad pública o privada que, sin reunir los requisitos objetivos de las demás figuras declarativas previstas, merezcan una singular protección.
 - CASTILLA-LA MANCHA: la Ley 9/1999 de conservación de la naturaleza establece las “zonas sensibles de protección concertada” a solicitud de los titulares propietarios de los terrenos.
 - COMUNIDAD VALENCIANA: El Decreto 109/1998 regula la declaración de “parajes naturales municipales”. Estos terrenos pueden ser de propiedad pública sin perjuicio de aquellos otros de titularidad privada cuyos propietarios manifiestan al municipio o a la Generalitat su interés en la protección. Mediante el Decreto 218/1994, la Generalitat Valenciana creó un sistema de “microrreservas vegetales” para conservar y estudiar las especies de flora endémicas, raras o amenazadas. La participación privada también se recoge, ya que los propietarios interesados en la gestión conservacionista de la flora que se encuentre en sus terrenos podrán solicitar la declaración de “microrreservas privadas”. Además, el Decreto establece la posibilidad de recibir ayudas por la limitación del uso libre de la finca y para financiar la redacción de un plan de gestión. De las 247 microrreservas existentes a finales de 2005 (1.682 ha), 51 se habían designado a iniciativa de sus propietarios (455 ha). El Decreto 32/2004 por el que se crea y regula el Catálogo Valenciano de Especies de Fauna Amenazadas establece las “reservas de fauna silvestre”. Con esta denominación, regula aquellos espacios de pequeña extensión que, por contener poblaciones excepcionales de especies de fauna silvestre, por albergar temporalmente fases vitales críticas para su supervivencia o por ser objeto de trabajos continuados de investigación, requieren un régimen de protección específico. Las reservas de fauna silvestre pueden declararse sobre terrenos de titularidad pública o de titularidad privada, previa petición del propietario.
 - BALEARES: La Ley 5/2005 de conservación de los espacios de relevancia ambiental, también regula en numerosos artículos la posibilidad de establecer acuerdos con la propiedad privada basados en la custodia del territorio, pero no instaura una figura específica como hacen otras legislaciones.

- Acuerdos verbales. Previstos para aquellos casos en que no es posible alcanzar un compromiso escrito con los propietarios del suelo.
- **Servidumbre.** Como derecho real establecido sobre la finca con independencia del derecho de propiedad de la misma que la sigue conservando el propietario.
- Acuerdos con transmisión de la gestión a la entidad:
 - **La cesión de uso o precario.** Transmisión gratuita del uso de la finca a la entidad de custodia por un plazo determinado o indeterminado, en cuyo caso proponen que pueda ser revocable en cualquier momento.
 - **Arrendamiento.** Contrato privado mediante el que el propietario arrienda un uso determinado de sus tierras, como la caza, los pastos o la tala, a una entidad de custodia. El contrato así prestado presenta dos características diferenciadoras, su carácter temporal y la contraprestación económica pactada a favor del propietario.
 - **Usufructo.** Mediante la figura del usufructo se permite a la entidad de custodia (usufructuaria) el uso y disfrute de una cosa ajena (la propiedad) de manera indefinida o temporal.
- Acuerdos con transmisión de la propiedad.
 - **Compraventa.** Se perfila como la fórmula jurídica más segura para la conservación a largo plazo. Por contra, el incremento del precio del suelo hace que la adquisición en propiedad no esté al alcance de la mayoría de entidades.
 - **Donación.** Las entidades de custodia reciben en ocasiones donativos en forma de cantidades económicas o de las propias fincas. El dinero recaudado se desina a la adquisición de terrenos de interés.
 - **Legado.** También en ocasiones, los propietarios desean que las fincas mantengan los valores naturales que ellos mismos disfrutaron y para conseguirlo las transmiten como legado a una entidad de custodia para su conservación.

- **Permuta.** Mediante la permuta se posibilita que propietarios particulares y entidades de custodia cambien terrenos sin fijar ningún precio como contraprestación.

Junto a la custodia del territorio, resulta de interés la recién acogida fórmula de “compensar por conservar” que incorpora el Anteproyecto de la Ley del Suelo de Canarias. En esencia, el nuevo texto legal persigue la necesaria compensación por la que aquí se viene abogando aunque desde la perspectiva urbanística y orientada al suelo rustico. El anteproyecto de ley apuesta por potenciar el aprovechamiento de los suelos de protección económica, fundamentalmente agrarios, en coherencia con el objetivo de promover el sector primario en las islas y la necesidad de compensar por conservar a favor de los suelos con valores ambientales, incluidos o no en espacios naturales protegidos, haciéndoles participe de una parte de la plusvalía urbanística a la que contribuyen con su existencia. El texto con la incorporación del principio de “compensar por conservar”⁹⁹⁰ al ordenamiento, por un lado da respuesta a una demanda en un territorio en el que más del cincuenta por ciento del suelo se encuentra incluido en alguna categoría de protección y que invoca como una obligación que tienen esos suelos de participar en las plusvalías urbanísticas que, con su existencia, ayudan a generar, pero por otro, lo instituye como la respuesta a un mandato, en el marco de la lucha contra el cambio climático y la necesidad de reducir la huella de carbono, de manera que la compensación es obligada también en orden a la consecución de esos objetivos universales⁹⁹¹. En coherencia con ello, el anteproyecto de ley reconoce al propietario de esta categoría de suelo el derecho a ser compensado por conservar, mantener en condiciones, y en su caso mejorar el paisaje y, por tanto, los valores de esos suelos. Este derecho se corresponde con el deber de quienes obtienen aprovechamiento urbanístico (suelo urbanizable ordenado, urbano no consolidado y urbano en actuaciones de dotación con edificabilidad) de contribuir a esa compensación. Para articularlo, la ley crea la correspondiente herramienta, el “Fondo insular de Compensación de la Conservación” a modo que cada isla actúe de caja de compensación, sin integración de

⁹⁹⁰ El principio de “compensar por conservar” se incorpora como al articulado de la ley como principio y junto a otros que también invoca, como el desarrollo sostenible, la participación ciudadana, la función social del derecho de propiedad o la jerarquía normativa en materia de planeamiento.

Es el artículo 8 el que regula este principio con el siguiente tenor:

“1. La contribución a la conservación del suelo con valores ambientales y el paisaje constituye función social específica del derecho de propiedad.

2. En razón de esa función social específica, quienes se benefician de la existencia y conservación de esos espacios deben contribuir a su conservación, mientras que quienes tienen la responsabilidad de conservarlos habrán de ser objeto de compensación en los términos previstos de esta Ley”.

⁹⁹¹ En el sentido recogido por la Convención Marco sobre el Cambio Climático, celebrada en París en 2015.

sus recursos en el patrimonio insular, haciendo llegar los recursos y las aportaciones públicas a aquellos suelos, siempre que se acredite su adecuado mantenimiento y, en su caso, mejora.

El Fondo insular de compensación de la conservación, cuyas bases sienta el texto legal y cuya regulación remite a un ulterior desarrollo reglamentario. Como cuestiones significativas señalar que se constituirá un fondo por cada uno de los siete Cabildos, los cuales se nutrirán de las aportaciones que realicen los obligados (titulares de suelo urbanizable ordenado, urbano no consolidado y urbano incluido en actuaciones de dotación con incremento de edificabilidad) y por las aportaciones que realicen las Administraciones Públicas y los recursos procedentes de los ingresos por sanciones. Los recursos del fondo quedan afectos a la materialización de la compensación por conservar a favor de los propietarios de suelos rústicos de protección ambiental sin que formen parte ni se integren en el presupuesto ni en el patrimonio insular, gestionándolos el Cabildo en calidad de titular fiduciario⁹⁹².

⁹⁹² En la versión dada por el Anteproyecto, el Fondo insular de compensación por conservación se regula en el artículo 40, que establece:

Artículo 40. Fondo insular de compensación de la conservación.

1. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la compensación por conservar, en cada Cabildo existirá un fondo de compensación de la conservación que se nutrirá de las aportaciones que realicen los sujetos obligados a contribuir a la conservación de los suelos ambientales y los paisajes insulares de acuerdo con esta Ley.
2. La obligación de contribuir corresponde a los titulares de suelo urbanizable ordenado, urbano no consolidado y urbano incluido en actuaciones de dotación con incremento de edificabilidad conforme al régimen jurídico de cada uno de esos suelos.
3. Los recursos del fondo insular quedan afectados a la materialización de la compensación por conservar que esta Ley reconoce a los propietarios de suelos rústicos de protección ambiental. Estos recursos no formarán parte ni se integraran en el presupuesto ni en el patrimonio insular, gestionándolos el Cabildo en calidad de titular fiduciario.
4. Además de las aportaciones de los sujetos obligados, los fondos insulares contarán con las aportaciones que realicen las Administraciones públicas y los recursos procedentes de los ingresos por sanciones en los términos de la presente Ley. Estos recursos quedan sujetos al mismo régimen de disposición.
5. Reglamentariamente, la Comunidad Autónoma regulará la estructura, la organización y el funcionamiento de estos fondos, así como los medios para evaluar y acreditar las actuaciones de adecuación y, en particular las de mejora que puedan desarrollar los beneficiarios, debiendo, en todo caso, existir un órgano de supervisión y control del que formen parte entidades sin ánimo de lucro vinculadas con la protección y la conservación de los recursos naturales.

Es función de la Ordenación del Territorio reequilibrar y vertebrar el territorio y ello pasa indudablemente por formular mecanismos que potencien y pongan en valor, incluso recurriendo al principio de discriminación positiva, de aquellos ámbitos que por servir de necesario soporte del conjunto del territorio planificado quedan exonerados de los desarrollos de su entorno. Y en esta tarea, la gestión territorial se instituye en la fase en la que se deben desarrollar e implementar dichas herramientas.

Mecanismos para la Gestión Territorial



Fuente: Elaboración propia.



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

CONCLUSIONES

La investigación realizada, centrada en el *pasado, presente y futuro* de la Ordenación del Territorio en el marco de las comunidades autónomas españolas, ofrece unas conclusiones y también un conjunto de propuestas que se resumen a continuación.

I.- La Ordenación del Territorio no ha fracasado en España. La actual situación de parcial estancamiento de esta función pública es consecuencia de su propia evolución y de su carácter reciente.

La implantación de la Ordenación del Territorio en España presenta un carácter tardío en comparación con los países del entorno comparado. Pese a puntuales aproximaciones incorporadas en los textos legales preconstitucionales reguladores del Urbanismo para dar respuesta al fenómeno cuya escala superaba la propia de dicha competencia, el nacimiento de la Ordenación del Territorio como tal y con carácter autónomo en España tiene lugar con la aprobación de la Constitución de 1978. Y precisamente este dato justifica en cierta manera el largo camino que aún le queda por recorrer.

Al genérico hecho anterior, se suman un conjunto de acontecimientos que han devenido en obstáculos hasta el momento sin superar y que han ralentizado su evolución natural. El origen de estos obstáculos se encuentra precisamente en el sistema de reparto competencial definido por la Carta Magna al optar por un modelo en el que se facultaba la atribución de las competencias en Ordenación del Territorio y Urbanismo a las Comunidades Autónomas en su artículo 148.1.3º, y junto a tal decisión, otras competencias sectoriales con importante incidencia en la ordenación territorial quedaban reservadas en exclusiva al Estado. Además la propia Constitución garantiza la autonomía de los municipios, como tercer nivel administrativo, junto al Estado y las Comunidades Autónomas, en su artículo 140, y señala que las haciendas locales deben disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones en su artículo 142 para lo que se le dota de un conjunto de competencias propias atribuidas por ley y competencias atribuidas por delegación. Entre las primeras, reguladas en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, su artículo 25, les atribuye la competencia en Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. La consecuencia de todo ello, es la dispersión de competencias que bien debieran ir unidas y caminar en un mismo sentido, entre tres niveles administrativos entre los que no siempre priman las mismas prioridades ni los objetivos parecen ser compartidos. Por contra, se obvió (y se sigue obviando transcurridos casi cuarenta años), una vez decidida residenciar en diferentes administraciones competencias con un componente común: el territorio, crear un mecanismo capaz de integrar, coordinar y cohesionar una función

pública tan particular como es la Ordenación del Territorio puesta en relación con el conjunto de materias en las que incide. Éste se entiende como el germen de la falta de coordinación interadministrativa y que sigue constituyendo en la actualidad uno de los principales obstáculos sin superar.

II.- El presente de la situación de la Ordenación del Territorio en el conjunto España se caracteriza por una heterogénea situación para la que es complicado establecer un patrón común. En el desarrollo de sus políticas territoriales, las Comunidades Autónomas vienen actuando como auténticas islas perdiéndose con ello la experiencia, las sinergias y las oportunidades que se generarían con una visión, o al menos perspectiva, compartida del territorio.

Es paradójico como uno de los principales reproches que desde los gobiernos autonómicos se hace sobre los gobiernos locales, la falta de visión conjunta del territorio que justifica la primacía de la planificación territorial sobre el planeamiento urbanístico, parece olvidarse cuando se trata de poner en común el conjunto del territorio nacional y son precisamente las Comunidades Autónomas las piezas del puzzle. La primacía del territorio debe seguir operando con independencia de que los límites existentes en el mismo sean municipales o autonómicos, incluso estatales.

Conocer la situación de la ordenación territorial en España obliga a analizar, desgranar y valorar diecisiete escenarios. Tratar de homogeneizar es una compleja y ardua tarea y plantear conclusiones generales obliga a entender aquéllas con la debida cautela.

Esta complejidad es la respuesta a la escasa atención que desde una visión conjunta se ha dedicado a esta competencia, es preciso centrarse en ello, poner en común las experiencias en ordenación territorial de las comunidades españolas, aprender de los desaciertos y aprovechar los aciertos, reforzarse con esa visión amplia del territorio.

Debe empezar a trazarse una espina dorsal de la ordenación territorial en España, crear foros de debate conjuntos, crear manuales con perspectivas conjuntas, conocer cómo actúan, qué soluciones o a qué problemas se enfrentan otras comunidades, facilita la toma de decisiones y el desarrollo de las políticas territoriales desde la posición autonómica, pero lo que es más importante coadyuva al éxito.

III.- Conocer el presente de la Ordenación del Territorio en España desde una perspectiva actualizada, es esencial para poder mirar al futuro y plantear propuestas sensatas y realizables. Aunar, homogeneizar y analizar (incluso “desgranar”) los

diecisiete escenarios que en el marco de las diferentes Comunidades Autónomas se desarrolla la Ordenación del Territorio en España, es el punto de partida.

La heterogénea situación que a día hoy presenta la Ordenación del Territorio en España es fruto del diferente devenir que ha tenido desde que las diferentes comunidades asumieran con carácter de exclusiva la competencia en sus correspondientes Estatutos de Autonomía y comenzará su desarrollo legislativo. Un dato es concluyente, la culminación del marco legislativo en España precisó casi dos décadas, período que fue necesario para la aprobación de las diecisiete leyes reguladoras en ordenación territorial. Mientras algunas comunidades como Cataluña, primera en aprobar una Ley de Ordenación del Territorio en España, le fueron suficientes apenas cuatro años o Madrid que en apenas un año fue capaz de dotarse de su marco legislativo, otras por contra, como Extremadura, La Rioja, Castilla-La Mancha o Castilla y León, precisaron casi dos décadas para dar el paso definitivo.

Esto es el fiel reflejo de lo que continua acaeciendo en la actualidad, y hace entendible el camino que aún quedar por recorrer.

Pero la heterogeneidad seguirá siendo la nota común que caracterice el intento de visión integrada de las comunidades españolas, tanto en la forma de legislar esta competencia como en el desarrollo, unos años más tarde, de los instrumentos de planificación territorial y que corrobora la afirmación hecha: en España, las Comunidades Autónomas en lo referente al desarrollo de su competencia en Ordenación del Territorio actúan como auténticas “*islas*”.

Pero si la concreción del marco legislativo en Ordenación del Territorio en España precisó dos décadas, para la colmatación de su desarrollo a través de la planificación territorial y, transcurridos ya cinco lustros, todo apunta a que requerirá algunos años más. Ésta es la fase que, en líneas generales y desde una perspectiva conjunta, se denomina el presente de la Ordenación del Territorio en España, un presente en el que se acentúa la heterogeneidad y diversidad del panorama existente desde diferentes puntos de vista, tanto desde el impulso dado por las diferentes comunidades como en el ámbito de las diferentes categorías de instrumentos de planificación territorial, sin dejar de reconocer, también es cierto, el importante desarrollo acaecido en la última década.

La afirmación anterior está referida al conjunto español y por tanto es general, por lo que precisa ser matizada desde las diferentes perspectivas. En primer lugar, la propia tipología de instrumentos previstos para desarrollar la planificación territorial difiere en los modelos empleados por cada autonomía, como difiere la propia terminología con que se definen a éstos, por lo general denominados “plan” o “directriz”, junto a los que en los últimos años han proliferado las conocidas como “estrategias”. Esta cuestión no debe pasar inadvertida por los diferentes matices que

contiene y las consecuencias que de la mismas se derivan, mientras “plan”, empleado por Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña o Valencia, evoca a una intención, a un proyecto o a un modelo que se elabora antes de realizar una acción concreta, con el objetivo de dirigirlo y encauzarlo, el término “directriz”, elegido por Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Galicia, Navarra, País Vasco o La Rioja, hace referencia al carácter normativo o instructivo y director del instrumento. Por su parte, con el vocablo “estrategia”, acogido por primera vez en el año 2005 en nuestro país por la comunidad de Navarra y cuyo antecedente se encuentra en la propia Estrategia Territorial Europea del año 1999, y que incorporarán más tarde otras como Aragón, C. Valenciana, La Rioja o Castilla-La Mancha, se hace referencia a planteamientos más generales, estratégicos en los que se tiene en cuenta el conjunto de procesos y actuaciones necesarias para alcanzar el fin perseguido pero sin una vinculación normativa.

IV.- En la actualidad el desarrollo de la Ordenación del Territorio en España se encuentra centrado en la planificación territorial, a la que se ha dedicado un considerable impulso en la última década.

Comparados los últimos datos oficiales publicados en el año 2007 hasta el cierre de la presente tesis, a finales de 2016, en España se ha pasado de siete a doce instrumentos de escala regional aprobados, a los que próximamente se sumaran otros tres que se encuentran en diferentes fases de tramitación y redacción. A corto/medio plazo, el 96,18% del territorio español se encontrará dotado de un instrumento de planificación territorial regional que dará cobertura al 83% de la población (mientras tanto, los doce instrumentos de planificación territorial regional vigentes dan cobertura al 71,24% del territorio español e incluyen al 75,50% de la población española residente en alguna de las autonomías).

Más compleja, es la planificación territorial en la escala subregional. En términos generales, en octubre de 2016, existen un total de sesenta y ocho instrumentos de ámbito subregional aprobados en España, y treinta y dos en diferentes fases de redacción y tramitación, lo que supone que a corto/medio plazo se puedan contabilizar un total de noventa y siete. Sin embargo, los datos aquí son menos positivos, en la medida en que el desarrollo de la planificación territorial subregional requiere de la aprobación de numerosos instrumentos y el ritmo observado en el conjunto de comunidades dista sustancialmente.

V.- En general, se sabe cómo planificar el territorio. Sin perder de vista el objetivo que es la razón del presente trabajo, la gestión territorial, se hace preciso

detenerse en la planificación territorial y descender un nuevo escalón para ser más precisos sobre el momento concreto en qué se encuentra y las carencias observadas, esenciales para mirar al futuro.

Y aquí es preciso detenerse y clarificar la situación. Cuando se decide investigar sobre la gestión en el ámbito de la Ordenación del Territorio, en principio aparecen multitud de referencias que la evocan, tanto a nivel legislativo como instrumental, términos como *gestión*, *implementación*, *ejecución*, *seguimiento* o *evaluación*, entre otros similares, se suceden en el argot de la ordenación territorial. Sin embargo, rápidamente puede observarse la imprecisión e incluso inadecuación con que no es infrecuente que se empleen, así como que en su inmensa mayoría están referidos a cuestiones intrínsecas y circunscritas a la propia planificación territorial.

El término gestión referido a esta función pública denominada Ordenación del Territorio, a priori hace referencia a la capacidad de puesta en práctica en el territorio de las previsiones de la planificación territorial y por su similitud con el Urbanismo parece tomar el propio término de aquélla, ahora bien tiene una doble acepción que, aunque persigue un objetivo común, precisa ser concretada. Con dicho fin, se distingue entre lo que aquí se ha denominado “gestión de la planificación territorial o gestión territorial en sentido amplio” y “gestión territorial o gestión territorial en sentido estricto”.

En sentido amplio, por gestión territorial se entiende el conjunto de mecanismos que posibilitan la ulterior puesta en marcha del instrumento de planificación territorial pero que residen en la propia fase planificadora. Junto a la anterior y en una concepción estricta, gestión territorial, es el conjunto de mecanismos o instrumentos llamados ejecutar, hacer realidad en el territorio las propuestas, objetivos y actuaciones previstos en los instrumentos de planificación, y que debe centrarse en reequilibrar, vertebrar y redistribuir la riqueza.

Concretado lo anterior, nuestra investigación se centra en principio en analizar la situación en referencia a la gestión de planificación territorial y sobre el conocimiento de aquélla, proseguir hacia la gestión territorial.

VI.- La gran tarea pendiente de la Ordenación del Territorio y donde todo hace indicar se ha estancado es, en la gestión de los instrumentos de planificación territorial.

Es contradictorio como, pese a que prácticamente todas las comunidades que vienen desarrollando la ordenación territorial, incorporan a través de sus marcos legislativos o a través de los propios instrumentos de planificación territorial, los mecanismos para la gestión, seguimiento, actualización e implementación de los instrumentos de planificación territorial, en la práctica y salvo honradas excepciones, es una cuestión más teórica que práctica.

Casi todas las comunidades han tomado conciencia de tal necesidad. Afirmado lo anterior, es preciso aclarar dos cuestiones, la heterogénea situación presente en el contexto analizado donde son pocas las comunidades que realmente se dotan de un conjunto de herramientas que coherentemente articuladas logren una gestión del instrumento de planificación adecuada y efectiva a sus fines y junto a aquel, la falta de aplicación práctica o desarrollo efectivo en el caso de algunas comunidades que, convenientemente han previsto las herramientas pero, por contra, no las vienen desarrollando.

Los instrumentos de planificación territorial precisan dotarse e incluir los aspectos relativos a cómo llevar a cabo su seguimiento, cómo mantener documentos actualizados y con capacidad de seguir siendo operativos y eficaces para el territorio que planifican, mecanismos que posibiliten su evaluación, en suma, deben incluir el conjunto de medios que eviten la obsolescencia del plan y que constituyan un soporte sólido para su ulterior ejecución, sin una gestión de la planificación territorial adecuada será prácticamente imposible ejecutar y hacer realidad los planes, y en consecuencia avanzar hacia la gestión de la Ordenación del Territorio.

Es muy fácil que un instrumento de planificación territorial quede obsoleto, son varios los factores que inciden en este sentido. En primer lugar, los largos períodos que su propia elaboración requiere, pero junto a éste y en segundo lugar, su carácter de vigencia indefinida o con una visión temporal a veinte o treinta años. Frente a ello, los territorios son dinámicos y en épocas como la recientemente vivida de “boom desarrollista” se incrementa notablemente esta tendencia. Si los instrumentos de planificación territorial no incorporan y prevén, pero lo más importante, si no aplican y desarrollan efectivamente, mecanismos que mantengan unos instrumentos actualizados y con capacidad de seguir dando respuestas al territorio que planifican, devendrán en inejecutables, serán instrumentos sin capacidad de respuestas, morirán en las estanterías de las diferentes Consejerías competentes y lo que es peor, estarán avocados al más rotundo fracaso.

VII.- Los instrumentos de planificación territorial han de ser coherentes, efectivos y ejecutables.

Ningún sentido tiene proponer metas inalcanzables, actuaciones cuya cuantificación económica se desconoce o no se precisa con el necesario grado de detalle y cuya ejecución depende de otra administración u órgano que ni siquiera ha mostrado el necesario compromiso para su realización. Los instrumentos de planificación territorial tienen que ser coherentes y realista con los recursos, con las necesidades y con las reales demandas existentes.

Los objetivos de los instrumentos de planificación territorial deben ser fruto del consenso interadministrativo, de la negociación previa, del compromiso y la creencia en lo que allí se propone y sólo sobre dicha base, plasmarlo en los documentos. Lo contrario está abocado al fracaso e incluso a labrar el terreno para generar desconfianza en esta función pública llamada Ordenación del Territorio.

VIII. Es preciso apostar por el diálogo, la negociación y la búsqueda del interés común entre dos de los niveles administrativos que en la ejecución de los instrumentos de planificación territorial mayor protagonismo tienen: la administración autonómica y la administración local.

Es incoherente, contradictorio y produce graves perjuicios recíprocos la postura enfrentada a que ayuntamientos y autonomías se enfrentan cuando se habla de Ordenación del territorio y Urbanismo. No tiene ningún sentido ni lleva a ningún lado tratar de seguir perfilando donde está el límite de una u otra competencia, son funciones que necesariamente han de complementarse y que están llamadas al entendimiento. Se debe partir de las sinergias y beneficios mutuos que la suma de esfuerzos hacia un objetivo común puede representar. Los planeamientos urbanísticos están paralizados como lo están los propios instrumentos de planificación territorial, esta situación ni puede ni debe continuar por más tiempo, hay que sentarse a negociar y perfilar el objetivo común, definido éste, los medios que hayan de instrumentarse para alcanzarlo serán de fácil definición.

IX.- Los instrumentos de planificación territorial han de dotarse del respaldo de la ciudadanía como medio legitimador de sus propuestas y destinatario último de las mismas. Se están obviando y desaprovechando uno de los mecanismos que mayor fuerza puede proveer a los instrumentos de planificación territorial: el compromiso de la ciudadanía.

El destinatario último del éxito o fracaso de un instrumento de planificación territorial es la ciudadanía, como también es la que mejor conoce el territorio, sus problemas, carencias, excelencias e incluso fortalezas y oportunidades y que constituye una fuente de información esencial y necesaria para dar respuestas reales y tangibles a los territorios.

Se continua confundiendo participación pública/información pública, como trámite preceptivo que en virtud del principio de audiencia debe integrar la tramitación de un instrumento de planificación territorial con lo que propiamente engloba el concepto de participación ciudadana. Un instrumento de planificación territorial no es más que un proyecto de futuro, un proyecto que aun sin haber despegado sus efectos o

los objetivos que persigue, desde el momento de su aprobación genera un conjunto de vinculaciones y obligaciones. La falta de entendimiento, el no dar a conocer lo que se busca, no difundir los objetivos que se persiguen y la meta a alcanzar, a menudo es aprovechado como arma política arrojadiza y ello juega en contra de la efectividad de los instrumentos.

En suma, hacer los instrumentos comprensivos y darlos a conocer a la ciudadanía, evitará el rechazo que en ocasiones conlleva aquello que se desconoce y que se incrementa cuando aún sin conocer el fin, que además se plantea a largo plazo, condicionan de inmediato.

Por el contrario, una ciudadanía que se siente participe del proyecto que representa un instrumento de planificación, que ve reflejado en el mismo sus necesidades, inquietudes, intereses o incluso solución a sus problemas, nacerá con un alto consenso que coadyuvará de manera determinante a su logro y efectividad.

Es preciso ganar la confianza de la ciudadanía en la Ordenación del Territorio.

X.- El nexo de unión entre la planificación territorial y el logro de los objetivos de la Ordenación del Territorio, es la gestión territorial.

Los instrumentos de planificación territorial nacen en el momento en que se aprueban y la gestión territorial es el medio para llegar a su madurez, que en suma es alcanzar los objetivos que se propone.

En general, se puede afirmar que se sabe planificar el territorio y también se puede afirmar que se conocen los objetivos que la Ordenación del Territorio persigue, sin embargo no se han desarrollado y ni siquiera definido los elementos que sean capaces de engarzar ambas.

Debe haber un cambio de entendimiento en la concepción actual, los esfuerzos se centran en desarrollar los instrumentos de planificación territorial sin embargo a menudo con la aprobación de aquellos se observa una cierta “relajación”, es como si los “deberes” ya estuvieran hechos. Crucial error, los instrumentos nacen en el mismo momento de su aprobación, y si la elaboración y tramitación requiere grandes esfuerzos, tantos más aún son precisos para ponerlos en marcha lo que además debe conjugarse con la continua valoración, seguimiento y actualización de éstos.

Pero no sólo lo anterior, planificar es sinónimo de “regular” y en su etapa de gestión el éxito de ésta depende en gran medida no sólo en dotarlo de mecanismos sino en ser capaz de alcanzar la experiencia y la voluntad de la propia estructura

administrativa para ser actores activos e impulsores de propuestas donde el propio sector público se convierte en agente ejecutor y no sólo regulador.

XI.- La Ordenación del Territorio persigue sus propios objetivos que son autónomos e independientes de otras materias afines, y su consecución requiere articular precisas herramientas que lo posibiliten. La Ordenación del Territorio se ha dotar de mecanismos propios para alcanzar las metas que se propone.

La Ordenación del Territorio no ha fracasado como se ha llegado a afirmar por algunos autores, la Ordenación del Territorio se encuentra en una fase de definición y concreción y precisa rearticularse para superar los obstáculos a los que, como cualquier otra función pública en sus comienzos, se enfrenta y que su propio y particular carácter, incrementa.

La etapa de planificación territorial irremediablemente genera unos desequilibrios y el fuerte rechazo que ello ha supuesto, ha llevado a aventurar su fracaso, ante lo que la Ordenación del Territorio aun parece no ha sabido reaccionar.

Es cierto que en el momento actual, la Ordenación del Territorio no sólo no cumple con su función de reequilibrar, cohesionar y vertebrar el territorio sino que tiene el efecto contrario. La aprobación de un instrumento de planificación territorial, fundamentalmente en los de ámbito subregional, genera de entrada importantes desigualdades y desequilibrios entre los municipios que conforman el ámbito. Este aspecto explica en buena medida gran parte de las reacciones adversas que produce.

Es preciso de manera urgente, articular mecanismos que corrijan estos iniciales desajustes que la planificación territorial viene realizando sobre el territorio y buscar fórmulas que lo reequilibren, cohesionen y vertebrén, sin olvidar que éstos, y no otros, son los objetivos de la ordenación territorial. Pero además, es oportuno empezar a aplicarlo de manera urgente, pues de lo contrario se corre el riesgo de que todo el trabajo realizado en los últimos años devenga en obsoleto, son muchos los instrumentos aprobados que no se están ejecutando, y volviendo al carácter dinámico del territorio, si los planes no se actualizan y no se ejecutan, devendrán en meros documentos que decorarán las estanterías pero incapaces para dar respuesta a los objetivos que, al menos en la teoría, se propugnan.

Se deben articular mecanismos que compensen los iniciales desequilibrios que la planificación produce pero junto a éstos, se ha de potenciar y articular medidas concretas desde los propios instrumentos destinadas a favorecer los ámbitos del territorio que a priori parten de una situación de desventaja, llevar el concepto de “discriminación positiva” a la escala territorial es una de las posibilidades para el logro de la necesaria equidad del territorio.

XII.- No existe en el contexto de las comunidades españolas un modelo implantado para la gestión territorial.

Únicamente tras la puesta en común de los diecisiete escenarios se encuentran algunas ideas que se acercan al entendimiento de gestión territorial, ejemplos muy concretos, débiles en su definición y hasta el momento, aislados. Es la Comunidad Valenciana la que en conjunto más se aproxima a esta idea, sin embargo el hecho de que sea su Estrategia Territorial, el documento que apuesta por la gestión territorial y el escaso desarrollo del instrumento entre otras razones por su carácter reciente, impiden conocer y evaluar los resultados que sus propuestas puedan producir.

XIII.- Si existen en el entorno comparado experiencias positivas que muestran la capacidad de la Ordenación del Territorio para alcanzar sus metas y en las que han tenido un papel protagonista y crucial unas adecuadas políticas de gestión territorial.

No se trata de copiar otros modelos, pero lo cierto es que ante la falta de definición en el contexto español y en un escenario casi sin referentes a los que acudir, era necesario conocer modelos o ejemplos en que la Ordenación del Territorio hubiese sido capaz de mostrar su capacidad y que animasen en el empeño aquí definido.

Y precisamente los concretos ejemplos analizados, confirman lo que ya se adelantaba la necesidad de enfocar los esfuerzos hacia la negociación, el acuerdo y el compromiso como medios legitimadores para la eficacia de los instrumentos y junto a éstos pero en el seno de aquéllos, articular mecanismos capaces de compensar, equilibrar y vertebrar el territorio.

XIV.- Las escalas territoriales han cambiado y lo continúan haciendo, es necesario un cambio de entendimiento en la propia concepción actual de las materias que inciden en el territorio.

Estamos ante un nuevo escenario, ya no imperan los municipios, las provincias ni siquiera las comunidades autónomas, ahora estamos ante escalas territoriales, escalas espaciales que devienen en sí misma en un concepto jurídico indeterminado, dónde empiezan y dónde acaban, dependerá de la dinámica de cada momento, pero avanzan a medida que lo hace la propia sociedad, los avances tecnológicos, el desarrollo de las infraestructuras, la evolución de los sistemas de transporte, en suma el desarrollo de nuestras sociedades. Olvidemos los viejos roles, las antiguas concepciones y asumamos

un reparto en las responsabilidades, desde el consenso, desde el acuerdo y con un objetivo común: el territorio.

XV.- Por último, señalar la oportunidad temporal actual.

En efecto, el momento actual es idóneo para retomar y dar un nuevo y definitivo impulso que ponga en marcha en el camino adecuado las políticas territoriales, teniendo claro los pasos a seguir y los objetivos que se persiguen. En España, aunque también en Europa, en función de cada momento político-legislativo se ha conferido mayor o menor intensidad a la ordenación territorial, parece como si hubiese tenido una andadura marcada por impulsos e incluso determinada por la presión social ejercida en cada momento.

Desaparecidas las presiones vividas en los años del “boom del ladrillo”, y cuando se empieza a ver una leve recuperación tras años de una importante crisis, adquirida, además, cierta experiencia en ordenación territorial, todo apunta a que el momento actual es el más idóneo para replantear lo realizado hasta el momento, aprender de los errores y afianzarse en los aciertos, y ante todo, sentarse las diferentes administraciones para desde el consenso, la lógica y la negociación coplanificar y cogestionar desde el punto de vista territorial, olvidando las esferas competenciales, borrando los límites administrativos y aunando esfuerzos con la meta común de lograr un territorio ordenado, pero también sostenible, realista con sus propuestas (que sean ejecutables, alcanzables), reequilibrado, vertebrado y donde los criterios de equidad y eficiencia marquen el nuevo camino y por supuesto y lo que es uno de sus pilares fundamentales, dando la voz y haciendo participe a la ciudadanía, incorporando sus necesidades. Los instrumentos deben nacer desde el consenso común y la credibilidad en lo que allí se propone, solo así serán ejecutables por contar con la necesaria credibilidad y legitimación.

La meta está definida, parte del camino realizado, tratemos de definir y trazar lo que queda por andar hasta llegar al final y empecemos a la mayor prontitud a trabajar en ello, con una nueva apuesta de las administraciones responsables por la Ordenación del Territorio, una política que aún no ha empezado a balbucear pero que tiene mucho por decir y por aportar a nuestros territorios y lo más importante, a la sociedad que en ellos se desenvuelve.

“Los instrumentos de planificación territorial nacen en el momento en que se aprueban y la gestión territorial es el medio para llegar a su madurez”



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

AA.VV. (2.008) Estudio de Prospectiva “*Demanda Turística en Andalucía y sus implicaciones en el Sector Turismo*”, realizado por la Fundación OPTI para la Dirección General de Calidad, Innovación y Prospectiva Turística de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía.

AA.VV. (2.010) “*La Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Evolución y situación actual de la planificación territorial*”. Documento elaborado por los Servicios Técnicos de la Dirección General de la Planificación, Ordenación y Desarrollo Territorial Sostenible de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía. Informe Económico Financiero de Andalucía (2010). Caja Granada – ESECA. Granada.

ABEL FABRE, J., COBO OLVERA, T. y GUTIÉRREZ JULIÁN, F.J. (2014) “*El sistema de compensación urbanística*”. Editorial La Ley, Wolter Kluwer. 4ª edición. Madrid.

BARRAGAN MUÑOZ, J.L. (1993) “*Perspectiva Regional de la Ordenación, Planificación y Gestión del Espacio Litoral. El Caso Andaluz*”. Revista de Estudios Regionales nº 37, págs. 129-139.

BASORA ROCA, Z. y SABATÉ i ROTÉS, X. (2006) “*Custodia del territorio en la práctica. Manual de introducción a una nueva estrategia participativa de conservación de la naturaleza y el paisaje*”. Fundació Territori i Paisatge. Caixa Catalunya.

Disponible http://custodiaterritori.org/mm/xct_castella_web.pdf

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006) “*La Ordenación del Territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*”, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla.

BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2012) “*Treinta años de Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*”. En CASTAÑER, M. (2012) “*El planejament territorial a Catalunya a inici del segle XXI*”, Barcelona, Societat Catalana d'Ordenació del Territori”. págs. 140-165.

Disponible

http://www.upo.es/ghf/giest/GIEST/publicaciones/829_Benabent_30_OT_Autonomias2012.pdf

BENGOETXEA URKIZU, J.A. (2001) “*Principios jurídicos para la ordenación del territorio*”, Azkoaga. págs. 79-101.

BIELZA DE ORY, V. (2008). “*Introducción a la Ordenación del Territorio: un enfoque geográfico*”, Prensa Universitaria de Zaragoza, 1ª edición.

BIELZA DE ORY, V. (2015) “*El fracaso de las políticas de ordenación del territorio en la España de las Autonomías*”. GeocritiQ, 20 de julio de 2015, Nº 154

Disponible en <http://www.geocritiq.com/2015/07/el-fracaso-de-las-politicas-de-ordenacion-del-territorio-en-la-espana-de-las-autonomias>.

BIDAGOR LASARTE, P. (1951) “*Hacia un plan nacional de urbanismo. Su necesidad, significación y posibilidades*”, Revista de Estudios de la Vida Local 81942-1984), núm. 57. págs. 361-374.

BOY, T. (2004) “*Late Achaemenid and Hellenistic Babylon*”. Peeters Publishers.

CANO FORRAT, J. (2003) “*Introducción a la historia del urbanismo. Valencia*” Universidad Politécnica de Valencia. Valencia.

CASABELLA, N. (2004) “*El sistema de planeamiento en Italia y Países Bajos. Un estudio comparado*”. Trabajo de investigación, UPC Doctorado de Urbanismo 2003-2004, dirigido por Dr. Arq. Joaquín Sabaté.

Disponible en <http://docplayer.es/14193788-El-sistema-de-planeamiento-en-italia-y-paises-bajos.html>

CASABELLA, N. y FRENAY, P. (2009) “*Regional Planning Choices: Comparing the rer in Brussels (BE) and The Stedenbaan in South-Holland (NL)*”. The 4º International Conference of the International Forum on Urbanism (IFoU). 2009 Amsterdam/Delft. The New Urban Question – Urbanism beyond Neo-Liberalism.

CASTAÑER, M. (2012) “*El planejament territorial a Catalunya a inici del segle XXI*”, Barcelona, Societat Catalana d’Ordenació del Territori.

CHUECA GOITIA, F. (1998) “*Breve historia del Urbanismo*”. Alianza Editorial, Madrid.

COLLADO CAPILLA, V. (2008) “*Gestión Territorial: cuotas de sostenibilidad y fondo para la equidad territorial*”. Buenas noticias en torno al Urbanismo II. Iaac Instituto de Arquitectura Avanzada de Cataluña.

CRUZ VILLALÓN, J. (2016) “*El espacio libre en los planes metropolitanos, Análisis comparado en España*”, en Ponencia VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio y Congreso de Derecho Urbanístico “Nuevos tiempos, nuevos objetivos”. Área temática A “Experiencias y buen gobierno en la ordenación territorial y en la planificación ambiental y urbana como instrumentos frente a la crisis global y para afrontar un nuevo modelo de desarrollo”. Fuerteventura, mayo de 2016. Edita: Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT, Madrid 2016. págs. 181-196.

CULLINGWORTH, J.B. (1990) “*Town and Country planning in Britain*”. London (Unwin Hyman).

DERKSEN, W. (2013) “*Núcleos de crecimiento: la planificación urbana especial*” en su blog “*wimderksen*”

Disponible en <http://www.wimderksen.com/>.

DIAGO HERNANDO, M y LADERO QUESADA, M.A. (2009) “*Caminos y ciudades en España en la Edad Media al siglo XVIII*”, Informe presentado a la Commission Internationale poru l’Histoire des Villes, año 2008. “*En la España Medieval*”. Vol. 32.

DONADA, L. y ORMAZÁBAL, M. (2005) “*Custodia del Territorio: un modelo de gestión dentro de La Red Natura 2000*”. Proyecto fin de Máster, Universidad Autónoma de Madrid, Universidad Complutense de Madrid y Universidad de Alcalá.

FARINÓS DASÍ, J. y ROMERO, J. (2007) “*Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*”. Publicaciones de la Universitat de Valencia, 2007.

FARINÓS DASI, J. (2008) “*Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*”. Boletín Oficial de la A.G.E. Nº 46. págs. 11-32.

FARINÓS DASÍ, J. y SÁNCHEZ CABRERA, J.V. (2010) “*Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial en la Comunidad Valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la Ordenación del Territorio*”, Cuadernos de Geografía, 87, 045 – 064. Valencia.

FERIA TORIBIO, J.M. (2004) “*Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España*”. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, ISSN 0212-9426, N°. 38, 2004. págs. 85-100.

FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M., SANTIAGO RAMOS, J. (2005) “*Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación*”, Boletín de la A.G.D. n° 39. págs. 87-116.

FERIA TORIBIO, J.M. (2011) “*La ordenación del territorio en las áreas metropolitanas españolas*”. En JURADO ALMONTE, J.M. (coord.) “*Ordenación del Territorio y Urbanismo: Conflictos y Oportunidades*”. Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla, 2011. págs. 127-158.

FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. (2012) en la recensión a la obra de TOSCANO GIL, F. “*El fenómeno metropolitano y sus soluciones jurídicas*”. Editorial Iustel, Madrid, 2010. Recensión publicada en Foro, Nueva época, vol. 15. Núm. 2 (2012). págs. 375-379.

FERRER RODRÍGUEZ, A, NIETO CALMAESTRA, J.A., URDIALES VIEDMA, M.A. (2010). “*Desajustes entre los principios teóricos de la legislación territorial vigente y la práctica planificadora: análisis de casos en Andalucía*”. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, vol. XIV, n° 331 (70).

Disponible en <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-70.htm>>.

FUERTES LÓPEZ, M. (2001) “*Urbanismo y publicidad registral*”. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. 2ª edición. Madrid.

GARCIA DE ENTERRIA, E. (1978) “*Los principios de la organización del urbanismo*”. Revista de administración pública, N° 87, págs. 301-336.

GARCÍA DE ENTERRIA, E. y PAREJO ALFONSO, L. (1981) “*Lecciones de Derecho Urbanístico*”, Editorial Civitas, Madrid.

GARCIA DE ENTERRÍA, E. (1991) “*La plaza de la Memoria Vinculante*”. Artículo publicado en el Diario ABC, 2 de mayo de 1991.

Disponible

<http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1991/05/02/003.html>

GATES, CHARLES. (2003) “*Ancient cities: the archaeology of urban life in the Ancient Near East and Egypt, Greece and Rome*”. Routledge.

GONZÁLEZ ORDOVÁS, M.J. (2013) “*El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*”. Editorial Dykinson, SL. 1ª edición. Madrid.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2.007) “*Urbanismo y Ordenación del Territorio*”. Editorial Thomson Aranzadi. 4ª edición. Navarra.

GOMEZ OREA, D. (1994) “*Ordenación del Territorio*”. Instituto Tecnológico Geominero de España, Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid.

GOMEZ OREA, D. (2001) “*Ordenación territorial*”, Mundi-Prensa, Editorial Agrícola Española. Madrid.

GONZÁLEZ HABA, J.L. y MARTÍNEZ DIEZ, R. (1980) “*Ordenación territorial en una nueva situación*”. Ciudad y Territorio, 1981, nº 1, Enero – Marzo. págs. 25-38.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2001) “*Manual de Derecho Procesal Administrativo*”. Editorial Civitas. 3ª edición. Madrid.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2002) “*Manual de Procedimiento Administrativo*”. Editorial Civitas. 2ª edición. Madrid.

GONZÁLEZ ORDOVAS, M.J. (2013) “*El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*”. Editorial Dykinson, SL. 1ª edición. Madrid.

GOTTMAN, J. (1966) “*Essais sur l'aménagement de l'espace habité*”. Editorial Mouton, París.

GRANADOS CABEZAS, V. (2.009) “*La Ordenación del Territorio en la Unión Europea: dinámicas, tendencias y retos de la integración y la diversidad*” Documento elaborado para el módulo del Curso “Especialista Universitario en Ordenación y Gestión del Territorio”. Universidad del País Vasco. País Vasco.

GRANADOS CABEZAS, V. (2.010) “*El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: Una oportunidad para la gestión de un desarrollo armónico y sostenible*”. Dentro del marco del Máster de “Regulación Económica y Territorial – Especialidad Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente”. Universidad de Málaga.

GRANADOS CABEZAS, V. (2.010) “*Los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio en Andalucía*”. Dentro del marco del Máster de “Regulación Económica y Territorial – Especialidad Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente”. Universidad de Málaga.

GRANADOS CABEZAS, V. (2.011) “*Territorio, vertebración económica y sostenibilidad*”. Artículo perteneciente a la publicación “*Reflexiones socio laborales de la UGT de Andalucía*”.

GRANADOS NIKOLAIDOU, C. (2014) “*(No more) pigs on the Wing: Battersea Regeneración urbana*”. Regeneración urbana y paisajística del complejo post-industrial Battersea Power Station. Proyecto Final de Carrera. Tribunal: Alfred Linares, Xavier Llobet Ribeiro, Lucrecia Janneth Calderón Valdiviezo.

Disponible en https://issuu.com/eleagranados/docs/no_more_pigs_on_the_wing_-_clea_gra

GRANERO MARTÍN, F. (2003) “*Agua y territorio: arquitectura y paisaje*”. Universidad de Sevilla. Sevilla.

HILDENBRAND SCHEID, A. (1996) “*Política de ordenación del territorio en Europa*”. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla. Sevilla.

HILDENBRAND SCHEID, A. (1999) “*Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XX*”. Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, 122. págs. 785-807.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2002) “*Instrumentos de intervención sobre el paisaje. Ejemplos de buenas prácticas de la experiencia internacional*”. En ZOIDO NARANJO, F. / VENEGAS MORENO, C. (Coord.) “*Paisaje y ordenación del territorio*” Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía / Fundación Duques de Soria, Sevilla. págs. 193-212.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2003) “*La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002): Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro*”. En PORRAS NADALES, A. (Coord.) “*El sistema competencial de la Junta de Andalucía y su desarrollo efectivo*”. Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía. XX Aniversario del Estatuto. Granada, Secretaría General del Parlamento de Andalucía/Editorial Comares. págs. 373-407.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2006) “*La política de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia*”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nº 230/2006. págs. 79-139.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2009) “*La ordenación del territorio en la Agenda Política Europea*”. En SÁNCHEZ PÉREZ-MONEO, L. y TROTIÑO VINUESA, M.A. (Coord.) “*Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada: V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*”. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, FUNDICOT. Madrid. págs. 288-308.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2016) “*La desatención de la acción pública a la realidad metropolitana en España. Un hecho inexplicable a la luz de las experiencias en Europa*”, en [www. diario.es](http://www.diario.es), artículo publicado el día 25/03/2016.

Disponible http://www.eldiario.es/cv/arguments/metropolitana-Espana-inexplicable-experiencias-Europa_6_497360278.html. Consultado 13/09/2016.

INGRAM, M. y HOPKINSON, G. (1994) The development of the British town planning system, ponencia, Cicle de Seminaris “*Planjeament Territorial a Europa*”, 4 de marzo a 13 de mayo de 1994, Institut d’Estudis Metropolitans de Barcelona, Programa Erasmus.

JIMÉNEZ-BLANCO, A. REBOLLO PUIG, M. LÓPEZ BENÍTEZ, M. (2007) “*Derecho urbanístico y ordenación del territorio en Andalucía*”. Madrid. Editorial Iustel.

KOOIJ, P. y VAN DE LAAR, P. (2010) “*Town and countryside in a Dutch perspective*”. Historia agricultura nº 42 ISBN 978-90-367-4143-9.

Disponible <http://rjh.ub.rug.nl/ha/issue/view/548>.

LABASSE, J. (1964) “*L’Organisation el l’espace. Elements de géographie volontarie*”. París.

LABASSE, J. (1973) “*La Organización del Espacio*”. I.E.A.L., Madrid.

LACAZE, J.P. (1995) “*L’aménagement du territoire*”. Paris, Flammarion.

LEFEBVRE, H. (1969) “*El derecho a la ciudad*”. Editorial Península, Barcelona

LEFÉVRE, B. (2011) “*Desarrollo sostenible y reforma profunda del derecho urbanístico: ambición y viabilidad*”. Ciudad y Territorio Estudios Territoriales, CyTET XLIII (168). Ministerio de Fomento. págs. 422-423.

Disponible <http://www.iddri.org/Publications/Publications-scientifiques-et-autres/CyTET-168.pdf>

GUTIÉRREZ COLOMINA, V. y GUTIÉRREZ JULIÁN, F.J. (2009) “*Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía*”. Edita Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, CEMCI. Granada.

LIVERANI, M. (2005) “*Más allá de la Biblia. Historia antigua de Israel*”. Santa Perpètua de Mogoda, Barcelona: Crítica. Barcelona.

LÓPEZ BENITEZ, M. y VERA JURADO, D.J. (2005) “*La Ordenación del Territorio: Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia*”. Revista jurídica de Navarra Nº 40, 2005. págs. 163-202.

LÓPEZ BENÍTEZ, M. y MUÑOZ MACHADO, S. (2007) “*El planeamiento urbanístico*”. Editorial Iustel. Madrid.

LÓPEZ BENÍTEZ, M. y MUÑOZ MACHADO, S. (2011) “El planeamiento urbanístico”. En MUÑOZ MACHADO, S. “Tratado de derecho municipal”. Vol. 3. Editorial Iustel. Madrid. págs. 3273-3392.

MARTÍN REBOLLO, L. (2007) “*Fundamentos de Derecho Urbanístico*”. Editorial Thomson-Aranzadi, Madrid.

MASSIRIS CABEZA, A. (2002) “*Ordenación del Territorio en América Latina*”. Scripta Nova, Revista electrónica de geográfica y ciencias sociales. Universidad de Barcelona, ISSN: 1138-9788. Vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002. Barcelona.

MERLIN, P. y CHOAY, F. (1988) “*Aménagement du territoire*”. Dictionnaire de l’urbanisme et de l’aménagement”, P.U.P., Paris.

MORENO, J. (2014) “*Four lessons on Randstad-Holland*”. VLC arquitectura. Vol. 1(2): 89-117. ISSN: 2341-3050.

Disponible: <http://dx.doi.org/10.4995/vlc.2014/3227>

MORENO SANZ, J y ROCA BLANCH, E. (2016) “*La metrópolis del delta neerlandés. Crisis y actualización de un modelo urbano policéntrico*”. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de agosto de 2016, vol. XX, nº 542.

Disponible <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-542.pdf>>.

MUNIATEGI ELORZA, A. (2002) “*Cinco años de las directrices de Ordenación Territorial de la C.A.P.V.*”. Euskonews&Media

Disponible <http://www.euskonews.com/0239zkb/gaia23901es.html>

NAREDO, J.M. (1983) “*La Ordenación del Territorio: sus presupuestos y perspectivas en la actual crisis de civilización*”. Curso de Ordenación del Territorio, AAVV, COAM. Madrid.

NEL · LO I COLOM, O. (2011) “*El planeamiento territorial en Cataluña*”. Cuadernos Geográficos, 47 (2010-2). págs. 131-167.

NUÑEZ LOZANO, M.C. (2016) “*El régimen jurídico de los suelos contaminados por actividades industriales, comerciales y de servicios en Andalucía*”. Revista Aranzadi de derecho ambiental. Nº 33. págs. 65-124.

NUÑEZ LOZANO, M.C. (2013) “*La reforma de la Ley de Costas de 2013*”. Editorial Tirant Lo Blanch. Madrid.

NUÑEZ LOZANO, M.C. (2009) “*Legislación de costas y planificación urbanística*”. Derecho Global-Global Law Press. Sevilla.

OLIVA, F. (2011) “*Nuevos enfoques de la planificación urbana en Italia*”. Urban, (S.I.), n. 4, p. 38-66, mayo 2011. ISSN 2174-3657.

Disponible <<http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/296>>.

ONDERWATER, P. y HOLWERDA, H. (2005) “*Stedenbaan als resultaat van samenwerking*”. Paper voor Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2005.

Disponible file:///E:/20160329/HOLANDA/cvs05_90%20stedenbaan%202006.pdf.

ORTIZ BALLESTER, J. (2010) “*Valor de mercado, valor urbanístico y el principio de igualdad en la expropiación forzosa*”. Revista de Urbanismo y Edificación, Nº 22, 2010, págs. 187-210.

ORTUÑO RODRÍGUEZ, A.E. (2011) “*El urbanismo en las Islas Baleares. Peculiaridades ante la ausencia de legislación urbanística propia*”. Artículo publicado en “Boletín Urbanismo”, el día 1 de noviembre de 2011. El Derecho.com, Lefebvre.

Disponible http://www.elderecho.com/administrativo/Islas-Baleares-Peculiaridades-legislacion-urbanistica_11_337180002.html

PARADA VÁZQUEZ, J.R. (1994). “*Derecho Administrativo*” Editorial Marcial Pons, Madrid.

PAREJO ALFONSO, L.J. (2007) “*La contribución de la Ley 8/2007, de Suelo, al remedio del arbitrio urbanístico y su secuela de corrupción*”. Cuadernos de Derecho Público, núm. 31 (mayo-agosto 2007).

PAREJO ALFONSO, L.J. (2012) “*La ordenación territorial y urbanística y el gobierno de la ciudad en el estado territorialmente descentralizado*”. Revista Digital de Derecho Administrativo Nº 7, segundo semestre/2012. págs. 63-88.

PAREJO ALFONSO, L.J. (2014) “*Urbanismo y Medio Urbano bajo el signo del desarrollo sostenible*” Revista Vasca del Administración Pública, núm. especial 99-100, mayo diciembre 2014. págs. 2313-2331.

PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998) “*La Ordenación del Territorio, una encrucijada de competencias planificadoras*”. Revista de Administración Pública, núm. 147, septiembre-diciembre. Madrid. págs. 97-139.

PORTILLO NAVARRO M.J. (2012) “*La realidad presupuestaria local. Pasado, presente y futuro*”. En PORTILLO NAVARRO, M.J. y MERINO ESTRADA, V. (Coords). “*Crisis económica y entidades locales*”. Lex Nova. Valladolid. págs. 37-57.

RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (1998) “*Manual de Derecho Urbanístico*”, Editorial El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. Madrid.

RAMOS DíEZ, F.J. y RAMOS MEDRANO, J.A. (2013) “*Urbanismo, obra pública y medio ambiente. 100 resoluciones judiciales contra la Administración Pública*” Editorial Dykinson Ebook. Volumen II. Madrid.

RANDO BURGOS, E. (2016) “*La relevancia del procedimiento de tramitación de los instrumentos de planificación territorial: La nulidad del Plan de Ordenación del territorio de la Costa del Sol de Málaga por la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2015*”. Ponencia VIII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio y Congreso de Derecho Urbanístico “*Nuevos tiempos, nuevos objetivos*”. Área temática E “*Nuevos tiempos, nuevos objetivos y nuevos modos en la gestión, disciplina y valoraciones del suelo*”. Fuerteventura, mayo de 2016. Edita Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT. Madrid. I.S.S.N. 2386-6993. págs. 925-936.

RAZQUIN LIZARRAGA, M.M^a. (2007) “*El régimen jurídico del suelo urbano y del nuevo suelo urbanizado*”. Editorial Aranzadi. 1^a edición. Madrid.

RAZQUIN LIZARRAGA, M.M^a. (2004) “*Urbanismo e iniciativa privada en la nueva Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra*”. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Año nº 38, Nº 209. págs. 125-172.

RAZQUIN LIZARRAGA, M.M^a. (2003) “*La nueva Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra*”. Revista de urbanismo y edificación. Nº 8. págs. 45-67.

RIDRUEJO, J.A. (1983) “*Ordenación territorial: de la teoría a la práctica*”, en Curso de Ordenación del Territorio, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Servicio de Publicaciones COAM. Fuenlabrada, Madrid.

SAÉNZ DE BURUAGA, G. (1980) “*Ordenación territorial en la crisis actual*”. Ciudad y territorio: Revista de ciencia urbana. Núm. 1, 1980. págs. 17-24.

SAÉNZ DE BURUAGA, G. (1983) “*Ordenación territorial y proceso autonómico*”, Curso de Ordenación del Territorio, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Servicio de Publicaciones COAM. Fuenlabrada, Madrid.

SALET, W. y WOLTJER, J. (2006) “*Nuevos conceptos de planeamiento espacial estratégico. Dilemas en la región del Randstad holandés*”. Urban n° 11 “Experiencias innovadoras de planificación regional y urbana”. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio (ETSAM).

Disponible <http://polired.upm.es/index.php/urban/issue/view/109>

SALOM PARETS, A. (2011) “*Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas por la normativa territorial y urbanística*”. 1ª edición, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

SÁNCHEZ BLANCO, A. (2006) “*Ordenación del territorio y Urbanismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía*”. En OTONÍN BARRERA, F., VÁZQUEZ OTEO, A.J., SÁNCHEZ GOYANES, E. (Coord.) “*Derecho Urbanístico de Andalucía*”. 2ª edición. Editorial La Ley. Madrid 2006. págs. 21-74.

SÁNCHEZ BLANCO, A. (2006) “*Organización intermunicipal*”. Editorial Iustel, Madrid.

SÁNCHEZ BLANCO, A. (2009) “*Urbanismo, prácticas municipales y evaluación institucional del Estado Español: la Resolución del Parlamento Europeo sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario*”. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, ago. 2009.

Disponible

<<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=9677>>

SÁNCHEZ BLANCO, A. (2009) “*El control jurisdiccional del urbanismo de Marbella, 1991-2006*”. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, N° 309. págs. 173-206.

SÁNCHEZ BLANCO, A. (2016) “*Un lapsus de la Jurisprudencia Penal en los delitos sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo: la elusión de la legislación básica estatal y de las competencias autonómicas de ordenación del territorio*”. En BAÑOS LEÓN, J.M. (Coord.) “Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado”. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Vol. 3. Madrid. págs. 2657-2679.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2016) “*Una imprevista disfunción del sistema urbanístico: la mortalidad judicial de los planes*”. *Práctica urbanística. Revista mensual de urbanismo*. Nº 141 Año 15 – Julio-Agosto de 2016.

SANTOS DIEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J. (2008) “*Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos*”. El Consultor de los Ayuntamientos. 7ª edición. Madrid.

SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2003) “*El modelo territorial europeo: tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español*”. *Urban*. Nº 8, 2003. págs. 35-54.

Disponible <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2219100>

SERRANO RODRIGUEZ, A. (2011) “*El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español*”. *Urban*, [S.I.], n. 8, mayo 2011. págs. 35-54.

Disponible <<http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/393>>.

SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2012) “*Ordenación del Territorio en una sociedad española inmersa en el cambio global*”. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*. Nº 15. Ejemplar dedicado a: Ordenación del Territorio: fundamentos y práctica de una disciplina en construcción. págs. 21-50.

Disponible <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4091409>

SICA, P. (1981) “*Historia del urbanismo, el siglo XX*”, Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. (2005) “*La distribución de competencias urbanísticas en Andalucía: reflexiones con ocasión de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo*”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, Nº 60. Octubre-Diciembre 2005. págs. 49-112.

Disponible

<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/servlet/descarga?up=21275>

SOSA WAGNER, F. (2004) “*Ayuntamientos y ordenación urbanística*”. En “*La ordenación del territorio en las administraciones públicas*”. Plan de formación continua 2003. Edita Diputación de Valencia. págs. 177-190.

STAMP, L.D. (1960) “*Applied Geography*”, Penguin Booke. Londres.

STARICCO, L. (2015) “*Metropolitan railways systems and Transit oriented development in Italia provincial coordination territorial plans*”. CSEJ JORUNAL City Safety Energy. ISSUE 2 – 2015.

TERÁN TROYANO, F. (1982) “*Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900-1980)*”, Alianza Editorial, 1ª edición. Madrid.

TERÁN TROYANO, F. (1983) “*La Ordenación Territorial: Evolución y Crisis de los fundamentos teóricos*”. Comunidad Autónoma de Madrid. Madrid.

TERÉ PÉREZ, A. (2006) “*La gestión del urbanismo y la financiación de las Entidades municipales*” en Revista española de control externo Vol. 8 N° 23. págs. 39-60.

TOSCANO GIL, F. (2012) “*Áreas metropolitanas: diversidad jurídica y planificación territorial*”. Revista de estudios regionales, nº 93, 2012. págs. 65-92.

TOSCANO GIL, F. (2015) “*Las áreas metropolitanas en el Derecho español: modelos vigentes e incidencia de la crisis económica*” en Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici, ISSN 1126-7917, N° 2. págs. 381-422.

TOSCANO GIL, F. (2016) “*Otra vez los consorcios administrativos: novedades introducidas por la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público*”. Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, ISSN 0211-9560, N° 105 (mayo-agosto 2016). págs. 473-513.

TROITIÑO VINUESA, M.A. (2005) Apuntes del Curso de Postgrado de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio, Fundicot. Madrid. Madrid. Curso 2005-2006.

TROITIÑO VINUESA, M.A. (2008) “*Ordenación del territorio y desarrollo territorial: la construcción de las geografías del futuro*”. En SALINAS ESCOBAR, M.A. Obra Colectiva “*El Ordenamiento Territorial: experiencias internacionales*”, Coordinada por Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

URTEAGA, E. (2011) “*Modelos de Ordenación del Territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido*”. Estudios geográficos. Vol. LXXII, 270. Enero-junio 2011. págs. 263-289.

Disponible <http://www.ehu.es/Jmoreno/ArchivosPOT/ModeloseuropeosOT.pdf>

VERA JURADO, D. J. (2011) “*El nuevo marco jurídico de la ciudad y el territorio*”. *Uciencia*: revista de divulgación científica de la Universidad de Málaga, Nº 8. Noviembre. Ejemplar dedicado a: Ciudad: una realidad por construir. págs. 46-47.

VERA JURADO, D. J. (2011) “Los límites del crecimiento: la aplicación de la Disposición Transitoria Cuarta del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo”. *Revista de Administración Pública*. Nº 181, 2010. págs. 407-425.

VANDELLI, L. (2014) “*Italia en la vorágine de las reformas: de las ciudades metropolitanas al Senado de las autonomías*”. Fundación Democracia y Gobierno Local. Insitut de Dret Públic. Anuario del gobierno Local 2013. págs. 203-222.

WACKERNAGEL, M. y REES, W. (2001) “*Nuestra huella ecológica, reduciendo el impacto humano sobre la tierra*”. Santiago de Chile. Editorial LOM, IEP, Colección ecología & medio ambiente.

ZOIDO NARANJO, F. (1998) “*Geografía y Ordenación del Territorio*”, *Íber*, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia. Barcelona, nº 16, abril 1998, Nuevas fronteras de los contenidos geográficos. Barcelona. págs. 19-32.

ZOIDO NARANJO, F. (2002) “*Andalucía, cohesión y diversidad territorial*”. *Scripta Nova*: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. Nº 6. Barcelona. págs. 105-132.

ZOIDO NARANJO, F. (2005) “*La Ordenación del Territorio, realidad y planteamiento*”. En “*Geografía General de España*”, Tercera parte. Capítulo XXIV. Disponible http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/desarrollo_territorial_y_local/Zoido2005_OTrealidadyplaneamiento.pdf

ZOIDO NARANJO, F. (2006) “*Modelos de ordenación territorial*”. En VALENTÍN CABERO DIÉUGEZ, LUIS ENRIQUE ESPINOZA GUERRA (Coord.) “Sociedad y medio ambiente: ponencias presentadas en las segundas jornadas “Sociedad y medio ambiente”. Salamanca, 16 al 19 de noviembre de 2005. págs. 251-286.

ZOIDO NARANJO, F. (2007) “*Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política*”. En FARINÓS DASÍ, J. y ROMERO, J. (Coord.) “*Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*”. Publicaciones de la Universidad de Valencia. Valencia. págs. 19-48.

ZOIDO NARANJO, F. (2011) “*La Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal*”, Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada. ISSN 0210-5462.

Centro de Estudios Paisaje y Territorio, N° 47 (2010-2). Ejemplar dedicado a “*El estado de la Ordenación del Territorio en España*”. Granada. págs. 189-221.

NORMATIVA

ESTATAL

- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- 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.
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.
- Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de 1992.
- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

- Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
- Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares.
- Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Extremadura.
- Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra.
- Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Canarias.
- Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.
- Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Aragón.
- Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.
- Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de La Rioja.
- Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Cantabria.
- Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.
- Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia.

- Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía del País Vasco.
- Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que establece el Reglamento de Planeamiento Urbanístico.
- Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de Disciplina Urbanística.
- Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

ANDALUCIA

- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.
- Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.
- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- Decreto 141/2015, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía.
- Decreto 142/2014, de 14 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Jaén y se crea su Comisión de Seguimiento.

- Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Decreto 3/2012, de 10 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 370/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (Cádiz) y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 369/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Tropical de Granada y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 358/2011, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz) y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 351/2011, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 242/2011, de 12 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Córdoba.
- Decreto 241/2011, de 12 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera.
- Decreto 240/2011, de 12 de julio, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio del Almanzora (Almería).
- Decreto 95/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Consta Noroeste de la provincia de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 308/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento.

- Decreto 267/2009, de 9 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 26/2009, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- Decreto 147/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 142/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 130/2006, de 27 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 462/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 341/2003, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 219/2003, de 22 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de la provincia de Jaén y sea crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 222/2002, de 30 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería, y se crea su Comisión de Seguimiento.
- Decreto 144/1999, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada.

- Decreto 83/1995, de 28 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
- Decreto-Ley 15/2014, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.
- Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

ARAGÓN

- Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.
- Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón.
- Ley 8/2014, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.
- Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.
- Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación del Territorio de Aragón.
- Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Decreto 81/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Geográfico de Aragón y del Sistema Cartográfico de 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.
- Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

- Decreto 83/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 132/2010, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón.
- Decreto 82/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la información geográfica de Aragón.
- Decreto 81/2015, de 5 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Geográfico de Aragón y del Sistema Cartográfico de Aragón.
- Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón.
- Decreto 132/2010, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón.
- Decreto 26/2010, de 23 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se modifican las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés.
- Decreto 94/2009, de 26 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la revisión de las Directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas.
- Decreto 205/2008, de 21 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña/Matarranya.
- Decreto 291/2005, de 13 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés.

ASTURIAS

- Ley del Principado de Asturias 9/2010, de 17 de diciembre, de Comercio Interior.

- Ley del Principado de Asturias 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial.
- 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.
- Decreto 258/2011, de 26 de octubre, por el que se regula la composición, competencias y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias.
- Decreto 58/2008, de 26 de junio, por el que se regula la estructura, composición y régimen de funcionamiento del Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias.
- Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.
- Decreto 107/1993, de 16 de diciembre, por el que se aprueban las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera.
- Decreto 11/1991, de 24 de enero, por el que se aprueban las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias.

BALEARES

- Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del Suelo.
- Ley 7/2012, de 13 de junio, de Medidas urgentes para la Ordenación Urbanística Sostenible.
- Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión.
- Ley 4/2008, de 14 mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Illes Balears.

- Ley 11/2005, de 7 de diciembre, de medidas específicas y tributarias para las Islas de Ibiza y Formentera en materia de Ordenación Territorial, Urbanismo y Turismo.
- Ley 8/2003, de 25 de noviembre, de Medidas urgentes en materia de ordenación territorial y urbanismo en las Illes Balears.
- Ley 2/2001, de 7 de marzo, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en Materia de Ordenación del Territorio.
- Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial.
- Ley 9/1999, de 6 de octubre, de medidas cautelares y de emergencia relativas a la Ordenación del Territorio y el Urbanismo en las Illes Balears.
- Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias.
- Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de Baleares.

CANARIAS

- Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de armonización y simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.
- Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias.
- Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana.
- Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes de ordenación territorial para dinamización sectorial de Canarias.
- Ley 4/2006, de 22 de mayo, de modificación del texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 8 de mayo.
- Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueba las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias.

- Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre Medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma.
- Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y del Turismo de Canarias.
- Ley 1/1987, de 13 de marzo, de Planes Insulares de Ordenación.
- Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias.
- Decreto 85/2015, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de renovación y modernización turística de Canarias.
- Decreto 307/2011, de 27 de octubre, de aprobación definitivamente del Plan Insular de Ordenación de El Hierro.
- Decreto 97/2011, de 27 de abril, por el que se procede a la aprobación definitiva parcial del Plan Insular de Ordenación de La Gomera.
- Decreto 71/2011, de 11 de marzo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Insular de Ordenación de la isla de La Palma.
- Decreto 56/2011, de 4 de marzo, por el que se aprueba la Revisión Parcial del Plan Insular de Ordenación de Tenerife (PIOT) para su adaptación a las Directrices de Ordenación General, para la racionalización del planeamiento territorial de desarrollo del PIOT y para la puesta de manifiesto de la complementariedad de las infraestructuras portuarias insulares.
- Decreto 48/2005, 5 abril, por el que se crean el Foro Canario de la Sociedad de la Información y el Observatorio Canario de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información y se aprueba su Reglamento.
- Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
- Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico.

- Decreto 123/2004, de 31 agosto, por el que se crean el Foro Canario para el Desarrollo Sostenible y el Observatorio del Desarrollo Sostenible y se aprueba su Reglamento.
- Decreto 68/2004, de 25 de mayo, por el que se subsanan las deficiencias no sustanciales del Plan Insular de Ordenación de Gran Canarias.
- Decreto 277/2003, de 11 de noviembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria, a reserva de que se subsanen las deficiencias advertidas por la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias en sesión celebrada el 20 de mayo de 2003.
- Decreto 129/2001, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.
- Decreto 127/2001, de 5 de junio, por el que se regulan las Directrices de Ordenación.
- Decreto 100/2001, de 2 de abril, por el que se aprueba definitivamente y de forma parcial el Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura.
- Decreto 125/1994, de 1 de julio, el que creaba el Consejo Cartográfico de Canarias.
- Decreto 63/1991, de 9 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote.

CANTABRIA

- Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje.
- Ley 5/2012, de 11 de diciembre, de reforma del régimen transitorio en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Ley 6/2010, de 30 de julio, de medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral.

- Ley 2/2003, de 23 de julio, de establecimiento de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral y creación de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Ley 5/2002, de 24 de julio, de medidas cautelares urbanísticas en el ámbito del litoral, de sometimiento de los instrumentos de planificación territorial y urbanística a evaluación ambiental y de régimen urbanístico de los cementerios.
- Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.
- Decreto 65/2010, de 30 de septiembre, por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Regionales.
- Decreto 64/2004, de 1 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Decreto 164/2003, de 18 de septiembre, por el que se regula la composición del Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Decreto 163/2003, de 18 de septiembre, por el que se regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

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.
- Decreto 34/2011, de 26 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
- Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

- Decreto 235/2010, de 30 de noviembre de 2010, de regulación de competencias y fomento de la transparencia en la actividad urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Decreto 93/2010, de 1 de noviembre de 2010, de Ordenación de la Actividad Cartográfica de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
- Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico.

CASTILLA-LEÓN

- Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.
- Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
- Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
- Ley 4/2011, de 29 de marzo, de aprobación de las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la Montaña Cantábrica Central en Castilla y León.
- Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León.
- Ley 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

- Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
- Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.
- Decreto 24/2013, de 27 de junio, por el que se regulan las funciones, composición y funcionamiento de las Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo y del Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León.
- Decreto 82/2008, de 4 de diciembre, de Ordenación de la Cartografía en Castilla y León.

CATALUÑA

- Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.
- Ley 23/2010, de 22 de julio, de modificación de la Ley 1/1995 y de la Ley 23/1983 para fijar el ámbito de planificación territorial de El Penedès.
- Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje.
- Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan territorial General de Cataluña.
- Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial.
- Decreto 68/2014, de 20 de mayo, por el que se regula la composición y el funcionamiento interno de los órganos urbanísticos de la Generalidad de carácter colegiado.
- Decreto 208/2013, de 30 de julio, por el que se desarrolla la Ley 23/2010, de 22 de julio, de modificación de la Ley 1/1995 y de la Ley 23/1983 para fijar el ámbito de planificación territorial de El Penedés.
- Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo.
- Decreto 343/2006, de 19 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del Paisaje.

- Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo.
- Decreto 142/2005, de 12 de julio, de aprobación del Reglamento por el que se regula el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales parciales.

EXTREMADURA

- Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.
- Decreto 50/2016, de 26 de abril, de atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio, y de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura.
- Decreto 211/2009, de 11 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial del entorno del embalse de Alqueva.
- Decreto 243/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial de La Vera.
- Decreto 242/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial de Campo Arañuelo.
- Decreto 314/2007, de 26 de octubre, de atribuciones de los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio, y de organización y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura

GALICIA

- Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia.
- Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo.
- Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia.

- Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral de Galicia.
- Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.
- Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia.
- Decreto 176/2013, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia y de la Sostenibilidad Territorial.
- Decreto 235/2012, de 5 de diciembre, por el que se fija la estructura orgánica de la Vicepresidencia y de las Consellerías de la Xunta de Galicia.
- Decreto 156/2012, de 12 de julio, se crea la Comisión de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia.
- Decreto 244/2011, de 29 de diciembre, se aprueban los estatutos del organismo autónomo Instituto de Estudios del Territorio.
- Decreto 20/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia.
- Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación del Territorio.

LA RIOJA

- Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.
- Decreto 84/2015, de 4 de septiembre por el que se regulan las competencias, funcionamiento y composición del Pleno de la Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

MADRID

- Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público.

- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.
- Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.

MURCIA

- Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.
- Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

NAVARRA

- Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- La Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.
- Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Decreto Foral 43/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial del Pirineo.
- Decreto Foral 44/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial de la Navarra Atlántica.
- Decreto Foral 45/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial del Área Central.
- Decreto Foral 46/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial de las Zonas Medias.

- Decreto Foral 47/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial del Eje del Ebro.
- Decreto Foral 166/2004, de 5 de abril, por el que se regula el Consejo Social de Política Territorial de Navarra.
- Decreto Foral 22/1994, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio de Navarra.

PAIS VASCO

- Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.
- Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio de País Vasco.
- Decreto 52/2016, de 22 de marzo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mungia.
- Decreto 31/2016, de 1 de marzo, por el que se aprueba definitivamente el Plan territorial Parcial del Área Funcional de Gernika-Markina.
- Decreto 90/2014, de 3 de junio, sobre protección, gestión y ordenación del paisaje en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Decreto 226/2011, de 26 de octubre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Balmaseda-Zalla (Encartaciones).
- Decreto 182/2011, de 26 de julio, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Durango.
- Decreto 239/2010, de 14 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Igorre.
- Decreto 534/2009, de 29 de septiembre, de aprobación definitiva del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Beasain-Zumarraga (Goierry).
- Decreto 157/2008, de 9 de septiembre, de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

- Decreto 7/2008, de 15 de enero, del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco.
- Decreto 43/2007, de 13 de marzo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral.
- Decreto 179/2006, de 26 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional del Bilbao Metropolitano.
- Decreto 32/2006, de 21 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarautz-Azpeitia (Urola Costa).
- Decreto 87/2005, de 12 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mondragón-Bergara (Alto Deba).
- Decreto 86/2005, de 12 de abril, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Eibar (Bajo Deba).
- Decreto 19/2005, de 25 de enero, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Lloido.
- Decreto 277/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Álava Central.
- Decreto 271/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Laguardia (Rioja Alavesa).
- Decreto 28/1997, de 11 de febrero, que aprueba las Directrices de Ordenación Territorial.

C. VALENCIANA

- Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.
- Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

- Ley 1/2012, de 10 de mayo, de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas.
- Ley 10/2006, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.
- Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.
- Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.
- Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Paisaje.
- Decreto 8/2016, de 5 de febrero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los órganos territoriales y urbanísticos de la Generalitat.
- Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.
- Decreto 178/2010, de 22 de octubre, del Consell, por el que se crea y regula la Comisión de Coordinación Interdepartamental y el Centro Directivo de Coordinación Operativa del Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunitat Valenciana.
- Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.

SENTENCIAS TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y TRIBUNAL SUPREMO

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- STC 41/2016, de 3 de marzo de 2016 (BOE núm. 85, de 8 de abril de 2016).
- STC 92/2015, de 14 de mayo de 2015 (BOE núm. 146, de 19 de junio de 2015).
- STC 57/2015, de 18 de marzo de 2015 (BOE núm. 98, de 24 de abril de 2015).

- STC 141/2014, de 11 de septiembre (BOE núm. 243, de 7 de octubre de 2014).
- STC 149/1998, de 2 de julio de 1998 (BOE núm- 181, de 30 de julio de 1998).
- STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997 (BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997).
- STC 36/1994, de 10 de febrero de 1994 (BOE núm. 65, de 17 de marzo 1994).
- STC 149/1991, de 4 de julio de 1991 (BOE núm. 180, de 29 de julio de 1991).
- STC 56/1986, de 13 de mayo de 1986 (BOE núm. 141, de 13 de junio de 1986).
- STC 77/1984, de 3 de julio de 1984 (BOE núm. 181, de 30 de julio de 1984).

TRIBUNAL SUPREMO

- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 20 de julio de 2016. Ponente Excmo. Sr. D. José Juan Suay Rincón. Nº de recurso 2006/2015. ECLI:ES:TS:2016:3805.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 15 de junio de 2016. Ponente Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido López. Nº de recurso 2676/2015. ECLI:ES:TS:2016:2822.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 31 de marzo de 2016. Ponente Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate. Nº de recurso 3376/2014. ECLI:ES:TS:2016:1405.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 28 de octubre de 2015. Ponente Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchis. Nº de recurso 1346/2014. ECLI:ES:TS:2015:4380.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 27 de octubre de 2015. Ponente Excmo. Sr. D. D. César Tolosa Tribiño. Nº de recurso 2180/2014. ECLI:ES:TS:2015:4378.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 27 de octubre de 2015. Ponente Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde. Nº de recurso 313/2014. ECLI:ES:TS:2015:4379.

- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 6 de octubre de 2015. Ponente Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate. N° de recurso 2676/2012. ECLI:ES:TS:2015:4382.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 22 de julio de 2015. Ponente Excmo. Sr. D. Jesús Ernesto Peces Morate. N° recurso 3549/2013. ECLI:ES:TS:2015:3587.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 12 de mayo de 2015. Ponente Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchis. N° de recurso 1920/2013. ECLI:ES:TS:2015:2090.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 6 de mayo de 2015. Ponente Excmo. Sr. D. Mariano de Oro Pulido-López. N° de recurso 1710/2013 ECLI:ES:TS:2015:2037.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 5 de mayo de 2015. Ponente Excmo. Sr. D. César Tolosa Tribiño. N° recurso 1559/2013. ECLI:ES:TS:2015:1839.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 30 de marzo de 2015. Ponente Excmo. Sr. D. César Tolosa Tribiño. N° recurso 1587/2013. ECLI:ES:TS:2015:1615.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 22 de marzo de 2012. Ponente Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas. N° recurso 6214/2008. ECLI:ES:TS:2012:1936.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 16 de febrero de 2009. Ponente Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas. N° recurso 9414/2004. ECLI:ES:TS:2009:729.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 28 de septiembre de 1990. Ponente Excmo. Sr. D. José Ignacio Jiménez Hernández.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5ª, de 11 de octubre de 1994. Ponente Excmo. Sr. D. Pedro Esteban Álamo. N° recurso 79/1992. ECLI:ES:TS:1994:20996.

- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 5, de 5 de marzo de 1997. Ponente Excmo. Sr. D. Pedro José Yagüe Gil. N° recurso 10825/1991. ECLI:ES:TS:1997:1546.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 1, 28 de mayo de 1986. Ponente José Ignacio Jiménez Hernández. N° recurso -. ECLI:ES:TS:1986:10733.
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 1, de 17 de julio de 1987. Ponente Excmo. Sr. D. Francisco Javier Delgado Barrio. ECLI:ES:TS:1987:5169.



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

ANEXOS



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA

ANEXO 1: DOCUMENTOS

DOCUMENTOS: PLANES TERRITORIALES

ANDALUCÍA

- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (2015).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Jaén (2014).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba (2012).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Tropical de Granada (2011).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar, Cádiz (2011).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería (2011).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio de La Janda, Cádiz (2011).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz (2011).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Huelva, documento de información pública (2010).

- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga (2009).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Sevilla (2009).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense (2009).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la provincia de Málaga (2006).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de Málaga (2006).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva (2006).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz (2004).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana (2003).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de la provincia de Jaén (2003).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería (2002).
- Junta de Andalucía. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación de la aglomeración urbana de Granada (2000).

ARAGÓN

- Gobierno de Aragón. Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda. Estrategia Territorial de Aragón (2014).
- Gobierno de Aragón. Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda. Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés (2010).
- Gobierno de Aragón. Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda. Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña/Matarranya (2008).
- Gobierno de Aragón. Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda. Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés (2005).
- Gobierno de Aragón. Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda. Directrices Generales de Ordenación del Territorio de Aragón (1998).

ASTURIAS

- Gobierno del Principado de Asturias. Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Avance de la Revisión de las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio con Directrices específicas para el Área Central (2006).
- Gobierno del Principado de Asturias. Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral de Asturias, POLA (2005).
- Gobierno del Principado de Asturias. Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Directrices Subregionales de la Franja Costera de Asturias (1993).
- Gobierno del Principado de Asturias. Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias (1991).

BALEARES

- Gobierno de las Islas Baleares. Consejería de Territorio, Energía y Movilidad. Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera (2005).
- Gobierno de las Islas Baleares. Consejería de Territorio, Energía y Movilidad. Plan Territorial Insular de Mallorca (2004).
- Gobierno de las Islas Baleares. Consejería de Territorio, Energía y Movilidad. Plan Territorial Insular de Menorca (2003).
- Gobierno de las Islas Baleares. Consejería de Territorio, Energía y Movilidad. Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares (1999).

CANARIAS

- Gobierno de Canarias. Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad. Plan Insular de Ordenación de El Hierro (2011).
- Gobierno de Canarias. Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad. Plan Insular de Ordenación de Tenerife (2011).
- Gobierno de Canarias. Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad. Plan Insular de Ordenación de La Gomera (2011).
- Gobierno de Canarias. Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad. Plan Insular de Ordenación de La Palma (2011).
- Gobierno de Canarias. Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad. Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria (2010).
- Gobierno de Canarias. Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad. Plan Territorial Parcial de la Comarca de Ycoden-Daute-Isla Baja (Tenerife) (2010).
- Gobierno de Canarias. Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad. Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias (2003).
- Gobierno de Canarias. Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad. Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura (2001).
- Gobierno de Canarias. Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad. Plan Insular de Ordenación de Lanzarote (1991).

CANTABRIA

- Gobierno de Cantabria. Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social. Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria (2010).
- Gobierno de Cantabria. Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social. Plan de Ordenación del Litoral (2004).

CASTILLA-LA MANCHA

- Gobierno de Castilla-La Mancha. Consejería de Fomento. Plan de Ordenación del Territorio “Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha” (Doc. Información pública, 2010).

CASTILLA Y LEÓN

- Junta de Castilla y León. Consejería de la Presidencia. Directrices de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional de La Montaña Cantábrica Central en Castilla y León (2011).
- Junta de Castilla y León. Consejería de la Presidencia. Directrices de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional de la provincia de Palencia (2009).
- Junta de Castilla y León. Consejería de la Presidencia. Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León (2008).
- Junta de Castilla y León. Consejería de la Presidencia. Directrices de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional de Segovia y entorno (2005).
- Junta de Castilla y León. Consejería de la Presidencia. Directrices de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional de Valladolid y entorno (2001).

CATALUÑA

- Generalitat de Catalunya. Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Plan Territorial Parcial de las Comarcas de Girona (2010).
- Generalitat de Catalunya. Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Plan Territorial Parcial de Las Tierras del Ebro (2010).
- Generalitat de Catalunya. Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (2010).
- Generalitat de Catalunya. Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Plan Territorial Parcial de El Camp de Tarragona (2010).
- Generalitat de Catalunya. Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Plan Territorial Parcial de las Comarcas Centrales (2008).
- Generalitat de Catalunya. Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Plan Territorial Parcial de Poniente (Les Terres de Lleida) (2007).
- Generalitat de Catalunya. Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Plan Territorial Parcial de Alto Pirineo y Arán (2006).
- Generalitat de Catalunya. Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Plan Territorial General de Catalunya (1995).

EXTREMADURA

- Gobierno de Extremadura. Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo. Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva (2009).
- Gobierno de Extremadura. Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo. Plan Territorial Campo Arañuelo (2008).
- Gobierno de Extremadura. Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo. Plan Territorial de La Vera (2008).

GALICIA

- Xunta de Galicia. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia (2013).

- Xunta de Galicia. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia (2011).
- Xunta de Galicia. Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Plan de Ordenación del Litoral de Galicia (2011).

LA RIOJA

- Gobierno de La Rioja. Consejería de Fomento y Política Territorial. Plan Especial del Alto Oja (2005).
- Gobierno de La Rioja. Consejería de Fomento y Política Territorial. Normas Urbanísticas Regionales de La Rioja (1988).

MURCIA

- Región de Murcia. Consejería de Fomento e Infraestructuras. Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Río Mula, Vega Alta y Oriental (Doc. Información pública, 2013).
- Región de Murcia. Consejería de Fomento e Infraestructuras. Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Altiplano (Doc. Información pública, 2010).
- Región de Murcia. Consejería de Fomento e Infraestructuras. Directrices y Plan de Ordenación Territorial de la Comarca del Noroeste de la Región de Murcia (2009).
- Región de Murcia. Consejería de Fomento e Infraestructuras. Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (2004).

NAVARRA

- Gobierno de Navarra. Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local. Plan de Ordenación Territorial del Pirineo (2011).
- Gobierno de Navarra. Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local. Plan de Ordenación Territorial de la Navarra Atlántica (2011).

- Gobierno de Navarra. Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local. Plan de Ordenación Territorial del Área Central (2011).
- Gobierno de Navarra. Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local. Plan de Ordenación Territorial de las Zonas Medias (2011).
- Gobierno de Navarra. Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local. Plan de Ordenación Territorial del Eje del Ebro (2011).
- Gobierno de Navarra. Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local. Estrategia Territorial Navarra (2005).

PAÍS VASCO

- Gobierno de País Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorio y Vivienda. Plan Territorial Parcial de Donostia-San Sebastián (2016).
- Gobierno de País Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorio y Vivienda. Plan Territorial Parcial de Mungia (2016).
- Gobierno de País Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorio y Vivienda. Plan Territorial Parcial de Gernika-Markina (2016).
- Gobierno de País Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorio y Vivienda. Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Doc. Formulación, 2015)
- Gobierno de País Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorio y Vivienda. Plan Territorial Parcial de Tolosa (Tolosaldea) (Doc. Información pública, 2013).
- Gobierno de País Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorio y Vivienda. Plan Territorial Parcial de Balmaseda-Zalla (2011).
- Gobierno de País Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorio y Vivienda. Plan Territorial Parcial de Durango (2011).
- Gobierno de País Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorio y Vivienda. Plan Territorial Parcial de Igorre (2010).
- Gobierno de País Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorio y Vivienda. Plan Territorial Parcial de Beasain-Zumarraga (2009).

- Gobierno de País Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorio y Vivienda. Plan Territorial Parcial de Bilbao-Metropolitano (2006).
- Gobierno de País Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorio y Vivienda. Plan Territorial Parcial de Zarautz-Azpeitia (Urola Costa) (2006).
- Gobierno de País Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorio y Vivienda. Plan Territorial Parcial de Mondragón-Bengara (Alto Deba) (2005).
- Gobierno de País Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorio y Vivienda. Plan Territorial Parcial de Eibar (Bajo Deba) (2005).
- Gobierno de País Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorio y Vivienda. Plan Territorial Parcial de Llodio (2005).
- Gobierno de País Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorio y Vivienda. Plan Territorial Parcial de Álava Central (2004).
- Gobierno de País Vasco. Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorio y Vivienda. Plan Territorial Parcial de La Guardia (Rioja Alavesa) (2004).

C. VALENCIANA

- Generalitat Valenciana. Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio. Estrategia Territorial Valenciana (2011).

OTROS DOCUMENTOS UTILIZADOS

- Città Metropolitana di Bologna. Plan Territorial de Coordinación Provincial, PTCP, 2004.
Disponible
<http://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/Engine/RAServePG.php/P/384211020704>
- Consejo de Europa. Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio. “Carta Europea de Ordenación del Territorio”. Aprobada el 20 de mayo de 1983, Torremolinos, Málaga, España.

Disponible <http://www.ehu.es/Jmoreno/ArchivosPOT/CartaEuropeaOT.pdf>

- Comisión Europea. “La gobernanza europea- Un Libro Blanco”. Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001. Diario Oficial C-287 de 12/10/2001.
Disponible <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=URISERV:110109&from=ES>
- Colegio de Geógrafos y Asociación de Geógrafos Españoles. “Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio” (2006).
Disponible <http://www.geografos.org/images/stories/interes/nuevacultura/manifiesto-por-una-nueva-cultura-del-territorio-d5.pdf>
- Defensor del Pueblo Andaluz. *Informe Anual al Parlamento 1995*.
Disponible <http://www.defensordelpuebloandaluz.es/informe-anual-1995>
- Defensor del Pueblo Andaluz. “Informe Especial sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo en los Informes de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz”. Defensor del Pueblo Andaluz, 1ª edición, Sevilla, Diciembre 2009.
Disponible <http://www.defensordelpuebloandaluz.es/ordenacion-del-territorio-y-urbanismo-en-los-informes-de-la-oficina-del-defensor-del-pueblo-andaluz>
- Diputación de Barcelona. Gabinete de Prensa y Comunicación de la Diputación de Barcelona (abril de 2015) “Guía metodológica para la planificación estratégica 7: La participación ciudadana en la planificación estratégica territorial”.
Disponible <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/55027.pdf>.
- European Observation Network, Territorial Development and Cohesion, ESPON. “European Towns and Territorial Cooperation”. ESPON, Inspire policy marking by territorial evidence. Luxemburgo, 19 de mayo de 2015.
Disponible https://www.espon.eu/main/Menu_Publications/Menu_MapsOfTheMonth/map1501.html.
- Instituto Nacional de Estadística. “Indicadores Urbanos” (Urban Audit). Proyecto Europeo Urban Audit. Notas de prensa. 1 de marzo de 2016.
Disponible <http://www.ine.es/prensa/np960.pdf>.
- Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie) y Fundación BBVA del año. (2010). Informe “*La población en España: 1900-2009*”.

Disponible

http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/areas/econosoc/publicaciones/cuadernos/fic_hacuaderno/index.jsp?codigo=545

- Junta de Andalucía. Consejería de Economía y Conocimiento. Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (2015). “Informe Proyección de la población de Andalucía, provincias y ámbitos subregionales 2013-2070”.

Disponible

<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/proyecciones/proyecc/pub/proyecciones.pdf>

- Mayor of London, London Assembly. The London Plan.

Disponible <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan>

- Ministère de L'égalité des Territoires et du Logement (2014) “Los planes locales de urbanismo intermunicipales (PLUi)”. Marzo de 2014.

Disponible

http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/les_plans_locaux_d_urbanisme_intercommunaux_plui_-_version_espagnole.pdf.

- Ministerie van VROM. Eerste Nota Ruimtelijke Ordening, 1960.
- Ministerie van VROM. Tweede Nota Ruimtelijke Ordening, 1966.
- Ministerie van VROM. Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening, 1973-1983.
- Ministerie van VROM. Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, VINO, 1988.
- Ministerie van VROM. Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, VINEX, 1991.
- Ministerie van VROM. Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, 2001.
- Ministerie of Infrastructure and the Environment. Randstad 2040, 2008.
Disponible <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2008/09/01/structuurvisie-randstad-2040-in-het-kort>
- Ministerie of Infrastructure and the Environment. National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning, 2011.

Disponible [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/summary-national-policy-strategy-for-infrastructure-and-spatial-planning%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/summary-national-policy-strategy-for-infrastructure-and-spatial-planning%20(1).pdf).

- Ministerie of Infraestructure and the Environment. “Summary National Policy Strategy for Infraestructure and Spatial Planning”, 2013.

Disponible <https://www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/documents/publications/2013/07/24/summary-national-policy-strategy-for-infrastructure-and-spatial-planning>

- Ministère du Logement et de L’habitat Durable, République Francaise, “Schéma de cohérence territoriale, *SCOT*”

Disponible <http://www.logement.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot>

- Zuidelijke Randstad. “Stedenbaan”.

Disponible <http://www.zuidelijkerandstad.nl/content/stedenbaan>

ANEXO 2: PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS. SITUACIÓN A FECHA 30/09/2016

1.- Andalucía.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	RANGO	FECHA APROBACIÓN	FECHA PUBLICACIÓN BOLETÍN
ANDALUCÍA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)	Regional OT	A.D. 28/11/2006	BOJA Nº 250 29/12/2006
	Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía	Regional OT	A.D. 26/05/2015	BOJA Nº 139 20/07/2015
	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada	Subregional OT	A.D. 27/12/1999	BOJA Nº 37 28/03/2000
	Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense	Subregional OT	A.D. 30/07/2002	BOJA Nº 119 10/10/2002
	Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura (Jaén)	Subregional OT	A.D. 22/07/2003	BOJA Nº 188 30/09/2003
	Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana	Subregional OT	A.D. 09/12/2003	BOJA Nº 22 03/02/2004
	Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz	Subregional OT	A.D. 27/07/2004	BOJA Nº 198 08/10/2004
	Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva	Subregional OT	A.D. 27/06/2006	BOJA Nº 136 17/07/2006
	Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Oriental-Axarquía de Málaga	Subregional OT	A.D. 18/07/2006	BOJA Nº 192 03/10/2006
	Plan de Ordenación del Territorio del Levante de Almería	Subregional OT	A.D. 03/02/2009	BOJA Nº 57 24/03/2009
	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla	Subregional OT	A.D. 09/06/2009	BOJA Nº 114 09/07/2009
	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga	Subregional OT	A.D. 21/07/2009	BOJA Nº 142 23/07/2009
	Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz	Subregional OT	A.D. 19/04/2011	BOJA Nº 97 19/05/2011
	Plan de Ordenación del	Subregional	A.D. 08/11/2011	BOJA Nº 248

ANDALUCÍA	Territorio de La Janda (Cádiz)	OT		21/12/2011
	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería	Subregional OT	A.D. 29/11/2011	BOJA Nº 2 04/01/2012
	Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar	Subregional OT	A.D. 20/12/2011	BOJA Nº 54 19/03/2012
	Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical (Granada)	Subregional OT	A.D. 20/12/2011	BOJA Nº 21 01/02/2012
	Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba	Subregional OT	A.D. 10/01/2012	BOJA Nº 57 22/03/2012
	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Jaén	Subregional OT	A.D. 14/10/2014	BOJA Nº 214 03/11/2014
	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Huelva	Subregional OT	Tramitación	BOJA Nº 24 05/02/2010 (I.P.)
	Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Córdoba	Subregional OT	Formulación 12/07/2011	BOJA Nº 146 27/11/2011
	Plan de Ordenación del Territorio del Almanzora (Almería)	Subregional OT	Formulación 12/07/2011	BOJA Nº 146 27/11/2011
	Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz-Jerez (Revisión)	Subregional OT	Formulación 12/07/2011	BOJA Nº 146 27/11/2011
	Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía (2008-2011)	Regional Sectorial	A.D. 16/10/2007	BOJA Nº 230 22/11/2007
	Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía (2014-2020)	Regional Sectorial	Formulación 19/03/2013	BOJA Nº 59 26/03/2013
	Plan de Prevención y Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía (2012-2020)	Regional Sectorial	A.D. 17/01/2012	BOJA Nº 28 10/02/2012
	Plan Director Territorial de Residuos No Peligrosos de Andalucía 2010-2019	Regional Sectorial	A.D. 02/11/2010	BOJA Nº 231 25/11/2010
	Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (PISTA 2007-2013)	Regional Sectorial	A.D. 16/09/2008	BOJA Nº 25 15/10/2008
	Revisión del Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía	Regional Sectorial	Formulación 19/02/2013	BOJA Nº 65 05/04/2013
	Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en	Regional Sectorial	A.D. 02/07/2002	BOJA Nº 91 03/08/2002

ANDALUCÍA	Cauces Urbanos Andaluces			
	Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética 2007/2013 (PASENER)	Regional Sectorial	A.D. 13/11/2007	BOJA Nº 49 11/03/2008
	Plan Estratégico General del Deporte de Andalucía (2008-2016)	Regional Sectorial	A.D. 17/06/2008	BOJA Nº 134 07/07/2008
	Plan Forestal Andaluz Horizonte 2015	Regional Sectorial	A.D. 07/09/2010	BOJA Nº 187 23/09/2010
	Plan Andaluz de la Bicicleta	Regional Sectorial	A.D. 21/01/2014	BOJA Nº 38 25/02/2014
	Plan Andaluz de Desarrollo Industrial	Regional Sectorial	A.D. 22/01/2008	BOJA Nº 64 02/04/2008
	Plan de Ordenación de los Recursos Minerales de Andalucía	Regional Sectorial	A.D. 07/09/2010	BOJA Nº 187 23/09/2010
	Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2014-2020	Regional Sectorial	Formulación 19/03/2013	BOJA Nº 59 26/03/2013
	Estrategia Integral de Fomento del Turismo de Interior Sostenible de Andalucía 2014-2020	Regional Sectorial	Formulación 03/06/2014	BOJA Nº 118 20/06/2014
	Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía 2007-2016	Regional Sectorial	A.D. 08/05/2007	BOJA Nº 117 14/06/2007
	Plan de Medio Ambiente de Andalucía horizonte 2017	Regional Sectorial	A.D. 14/02//2014	BOJA Nº 38 24/02/2012
	Plan Hidrológico de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas	Regional Sectorial	A.D. 23/02/2016	BOJA Nº 71 15/04/2016
	Plan Hidrológico del Tinto, Odiel y Piedras 2015-2021	Subregional Sectorial	A.D. 23/02/2016	BOJA Nº 72 18/04/2016
	Plan Hidrológico del Guadalete-Barbate	Subregional Sectorial	A.D. 23/02/2016	BOJA Nº 72 18/04/2016
	PORN de los Parajes Naturales Cola del Embalse de Bornos y Cola del Embalse de Arcos	Subregional Sectorial	A.D. 07/02/2012	BOJA Nº 35 21/02/2012
	PORN de los Parajes Naturales Marismas del Río Palmones y Estuario del Río Guadiaro	Subregional Sectorial	A.D. 05/11/2013	BOJA Nº 07 13/01/2013
	PORN Zonas Húmedas del Sur de Córdoba (Córdoba/Sevilla)	Subregional Sectorial	A.D. 08/03/2011	BOJA Nº 56 21/03/2011
	PORN de los Parajes Naturales Torcal de Antequera, Los Reales de S ^a Bermeja, S ^a Crestellina y Desfiladero de los Gaitanes	Subregional Sectorial	A.D. 05/11/2013	BOJA Nº 8 14/01/2014
	PORN de la Reserva Natural Laguna de Fuente de Piedra	Subregional Sectorial	A.D. 02/07/2013	BOJA Nº 144 24/07/2013
	PORN del Paraje Natural Brazo del Este	Subregional Sectorial	A.D. 06/05/2008	BOJA Nº 120 18/06/2008

ANDALUCÍA	PORN de Sierra Nevada, PRUG del Parque Nacional Sierra Nevada y PRUG del Parque Natural Sierra Nevada	Subregional Sectorial	A.D. 12/07/2011	BOJA Nº 155 09/08/2011
	PORN y PRUG del Parque Natural Cabo de Gata-Níjar	Subregional Sectorial	A.D. 15/02/2008	BOJA Nº 59 26/03/2008
	Plan Especial Supramunicipal del Curso Medio y Bajo del río Palmones en los términos municipales de Algeciras y Los Barrios (Cádiz)	Plan de interés supramunicipal	A.D. 20/07/2012	BOJA Nº 148 30/07/2012
	Plan Especial de Ordenación de las zonas de regadío ubicadas al norte de la Corona Forestal de Doñana	Plan de interés supramunicipal	A.D. 16/12/2014	BOJA Nº 254 30/12/2014
	Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada	Plan de interés supramunicipal	Formulado 23/03/2012	BOJA Nº 73 16/04/2012
	Área Logística de Níjar, Almería	Actuación de interés autonómico	I.P. 22/01/201	BOJA Nº 15 22/01/2013
	Área Logística de Majarabique	Actuación de interés autonómico	Inicio 15/02/2012	BOJA Nº 49 12/03/2012
	Área Logística de Antequera	Actuación de interés autonómico	A.D. 24/02/2015	BOJA Nº 85 06/05/2015
	Área Logística de Granada	Actuación de interés autonómico	I.P. 04/04/2012	BOJA Nº 66 04/04/2012
	Centro de Ensayos para Sistemas No tripulados (CEUS) en el Arenosillo, Moguer (Huelva)	Actuación de interés autonómico	A.D. 24/02/2015	BOJA Nº 47 10/03/2015
	Parque de Innovación Empresarial del Mármol en Purchena y Urrácal	Actuación de interés autonómico	A.D. 13/11/2007	BOJA Nº 16 23/01/2008
	Centro Tecnológico Avanzado de Energías Renovables de Andalucía	Actuación de interés autonómico	A.D. 17/02/2009	BOJA Nº 54 19/03/2009

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía.

2.- Aragón.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	RANGO	FECHA APROBACIÓN	FECHA PUBLICACIÓN BOLETÍN
ARAGÓN	Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón	Regional OT	A.D. 16/07/1998	BOA Nº 87 29/07/1998
	Estrategia Territorial de Aragón	Regional OT	A.D. 02/12/2014	BOA Nº 243 12/12/2014
	Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés	Subregional OT	A.D. 13/12/2005	BOA nº 153 28/12/2005
	Modificación Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés	Subregional OT	A.D. 23/02/2010	BOA Nº 46 10/03/2010
	Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña/Matarranya	Subregional OT	A.D. 21/10/2008	BOA Nº 184 06/11/2008
	Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca de Maestrazgo	Subregional OT	Elaboración Información Pública	BOA Nº 8 20/01/2007
	Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca de Gúdar-Javalambre	Subregional OT	Elaboración	
	Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Sierra de Albarracín	Subregional OT	Elaboración	
	Directrices sectoriales sobre actividades e instalaciones ganaderas	Regional Sectorial	A.D. 26/05/2009	BOA Nº 106 05/06/2009
	Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón	Regional Sectorial	A.D. 06/09/2005	BOA Nº 108 09/09/2005
	Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración	Regional Sectorial	A.D. 05/06/2001	BOA Nº 124 22/10/2001
	Revisión del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración	Regional Sectorial	A.D. 09/06/2009	BOA Nº 125 01/07/2009
	Plan General de Carreteras de Aragón 2004-2013	Regional Sectorial	A.D. 16/12/2003	BOA Nº 155 29/12/2003
	Plan General de Carreteras de Aragón 2013-2024	Regional Sectorial	A.D. 17/12/2013	BOA Nº 255 31/12/2013

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón.

3.- Asturias.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	RANGO	FECHA APROBACIÓN	FECHA PUBLICACIÓN BOLETÍN
ASTURIAS (Principado de)	Directrices Regionales de Ordenación del Territorio	Regional OT	A.D. 24/01/1991	BOPA Nº 45 23/02/1991
	Revisión Directrices Regionales de Ordenación del Territorio y Directrices específicas para el Área Central.	Regional OT	Tramitación Avance 21/04/2006	
	Directrices Subregionales de la Franja Costera	Subregional OT	A.D. 16/12/1993	BOPA Nº 38 16/02/1994
	Directrices Subregionales para el Área Central	Subregional OT	Avance 17/03/2016	BOPA Nº 68 22/028/2016
	Programa de Actuación Territorial de las áreas de rehabilitación integrada	Programa de Actuación Territorial	A.D. 03/08/1990	
	Plan Territorial Especial del Litoral Asturiano	Plan Territorial Especial	A.D. 25/05/2005	BOPA Nº 197 25/08/2005
	Plan Territorial Especial Estrategia Integrada para la Gestión Portuario-Litoral	Plan Territorial Especial	A.I. 11/05/2015	BOPA Nº 151 01/07/2015
	Plan Territorial Especial del Parque Periurbano del Naranco	Plan Territorial Especial	A.D. 09/05/2007	BOPA Nº 145 23/06/2008
	Modificación Plan Territorial Especial del Parque Periurbano del Naranco	Plan Territorial Especial	Tramitación Avance 25/02/2013	
	Plan Territorial Especial de Recuperación de los Terrenos de Hunosa en las Cuencas Mineras	Plan Territorial Especial	A.D. 09/05/2007	BOPA Nº 243 18/10/2007
	Plan Territorial Especial del Área de Tratamiento Centralizado de Residuos de Asturias	Plan Territorial Especial	A.D. 21/07/2014	BOPA Nº 180 04/08/2014
	Plan Territorial Especial del Bajo Nalón	Plan Territorial Especial	Tramitación Anteproyecto 09/05/2007	BOPA nº 252 29/10/2008
	Plan Territorial Especial de los núcleos metropolitanos de Llanera y Siero	Plan Territorial Especial	Tramitación Avance Prioridades 09/04/2010	
	Plan Territorial Especial del Sistema de Espacios Libres del Área Central	Plan Territorial Especial	Tramitación Avance Prioridades	

ASTURIAS (Principado de)			12/07/2010	
	Plan Territorial Especial del Suelo No Urbanizable de Costas	Plan Territorial Especial	A.I. 21/07/2014	BOPA N° 199 27/08/2014
	Plan Territorial Especial del Medio y Alto Nalón	Plan Territorial Especial	Tramitación Avance Prioridades 22/10/2010	
	Plan Territorial Especial del Narcea	Plan Territorial Especial	Tramitación Avance Prioridades 28/10/2010	
	Plan Territorial Especial para el Suelo de Costas	Plan Territorial Especial	A.D. 23/09/2016	Pendiente publicación BOPA
	Directrices Sectoriales de Ordenación del equipamiento comercial	Regional Sectorial	A.D. 15/12/2005	BOPA N° 291 19/12/2005
	Revisión de las Directrices Sectoriales de Ordenación del equipamiento comercial	Regional Sectorial	A.D. 15/09/2010	BOPA N° 229 02/10/2010
	Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio de aprovechamiento de energía eólica	Regional Sectorial	A.D. 15/05/2008	BOPA N° 128 03/06/2008
	Directrices Sectoriales de Ordenación de los recursos turísticos	Regional Sectorial	Tramitación	
	Programa de Actuación Territorial de Carreteras 2010-2020	Regional Sectorial	Tramitación	BOPA N° 24/03/2011

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Principado de Asturias.

4.- Baleares.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	RANGO	FECHA APROBACIÓN	FECHA PUBLICACIÓN BOLETÍN
BALEARES	Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias	Regional OT	A.D. 03/04/1999	BOIB N° 48 17/04/1999
	Plan Territorial Insular de Menorca	Subregional OT	A.D. 25/04/2003	BOIB N° 69 16/05/2003
	Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera	Subregional OT	A.D. 21/03/2005	BOIB N° 50 31/03/2005
	Plan Territorial Insular de Mallorca (PTM)	Subregional OT	A.D. 13/12/2004	BOIB N° 188 31/12/2004
	Plan Director Sectorial de Canteras	Regional Sectorial	A.D. 28/05/1999	BOIB N° 73 05/06/1999
	Plan Director Sectorial Energético de las Islas Baleares	Regional Sectorial	A.D. 23/09/2005	BOIB n° 143 27/09/2005
	Plan Director Sectorial de Carreteras	Regional Sectorial	A.D. 03/12/2009	BOIB N° 183 17/12/2009
	Plan Director Sectorial de Transportes de las Islas Baleares	Regional Sectorial	A.D. 06/05/2006	BOIB N° 66 06/05/2006
	Plan Director Sectorial de Telecomunicaciones	Regional Sectorial	A.D. 10/03/2006	BOIB N° 39 18/03/2006
	Plan Hidrológico de las Islas Baleares	Regional Sectorial	A.D. 06/09/2013	BOE N° 215 09/07/2013
	Plan Director Sectorial Residuos Sólidos Urbanos	Subregional Sectorial	A.D. 06/02/2006	BOIB N° 35 09/03/2006
	Plan Director Sectorial de Pedreras	Subregional Sectorial	A.D. 28/05/1999	BOIB N° 73 05/06/1999
	Plan Director Sectorial de Residuos de demolición, voluminosos, neumáticos fuera de uso	Subregional Sectorial	A.D. 08/04/2002	BOIB N° 141 23/11/2002

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería de Territorio, Energía y Movilidad Gobierno de las Islas Baleares.

5.- Canarias.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	RANGO	FECHA APROBACIÓN	FECHA PUBLICACIÓN BOLETÍN
CANARIAS	Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias	Regional OT	A.D. 14/04/2003	BOC Nº 73 15/04/2003
	Directrices de Ordenación del Litoral	Regional OT	Elaboración 23/03/2004 Avance 2009	BOC Nº 66 05/04/2004
	Plan Insular de Ordenación de Lanzarote	Subregional OT	A.D. 09/04/1991	BOC Nº 80 17/06/1991
	Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura	Subregional OT	A.D. 02/04/2001	BOC Nº 48 18/04/2001
	Plan Insular de Ordenación de El Hierro	Subregional OT	A.D. 27/10/2011	BOC Nº 16 16/11/2011
	Plan Insular de Ordenación de Tenerife	Subregional OT	A.D. 04/03/2011	BOC Nº 58 21/03/2011
	Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria	Subregional OT	A.D. 11/11/2003	BOC Nº 234 01/12/2003
	Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria (Adaptación Ley 19/2003)	Subregional OT	A.I. 19/12/2014	BOC Nº 6 12/01/2015
	Plan Insular de Ordenación de La Gomera	Subregional OT	A.D. 27/04/2011	BOC Nº 104 26/05/2011
	Plan Insular de Ordenación de La Palma	Subregional OT	A.D. 11/03/2011	BOC Nº 67 01/04/2011
	Plan Territorial Parcial de la Comarca de Ycoden-Daute-Isla Baja (Tenerife)	Subregional OT	Tramitación A.I. 01/07/2010	BOC Nº 139 16/07/2010
	Directrices de Ordenación del Suelo Agrario	Regional Sectorial	Formulación 03/02/2004	BOC Nº 69 12/04/2004
	Directrices de Ordenación de Residuos	Regional Sectorial	Formulación 30/03/2004	BOC Nº 69 12/04/2004
	Directrices de Ordenación de Calidad Ambiental	Regional Sectorial	Formulación 30/03/2004	BOC Nº 27 10/04/2004
	Directrices de Ordenación del Paisaje	Regional Sectorial	Avance 17/02/2005	BOC Nº 42 01/03/2005
	Plan Energético de Canarias 2006-2015	Regional Sectorial	A.D. 29/03/2007	
	Revisión del Plan Energético de Canarias 2006-2015	Regional Sectorial	A.I. 11/01/2012 Información Pública	BOC Nº 13 19/01/2012
	Directrices de Ordenación Territorial	Regional Sectorial	A.D. 17/05/2011	BOC Nº 112 08/06/2011

	de las Telecomunicaciones de Canarias			
CANARIAS	Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de Tenerife	Subregional Sectorial	A.D. 29/07/2005	BOC Nº 168 26/08/2005
	Plan Territorial Especial Sistema Tranviario del Área Metropolitana de Tenerife	Subregional Sectorial	A.D. 01/10/2003	BOC Nº 145 19/11/2003
	Modificación Plan Territorial Especial Sistema Tranviario del Área Metropolitana de Tenerife	Subregional Sectorial	A.I. 16/07/2010	BOC Nº 150 02/08/2010
	Plan Territorial Especial Sistema Viario Área Metropolitana de Tenerife	Subregional Sectorial	A.D. 05/02/2007	BOC Nº 38 21/02/2007
	Plan Territorial Especial de la Actividad Ganadera de Tenerife	Subregional Sectorial	A.D. 23/05/2007	BOC Nº 110 04/06/2007
	Plan Territorial Parcial de la Plataforma Logística del Sur de Tenerife	Subregional Sectorial	A.D. 24/11/2008	BOC Nº 244 0/12/2008
	Plan Territorial Especial de Residuos de la Isla de Tenerife	Subregional Sectorial	A.D. 13/09/2011	BOC Nº 199 07/10/2011
	Plan Territorial Especial del Paisaje de Tenerife	Subregional Sectorial	A.D. 29/07/2014	BOC Nº 157 14/08/2014
	Plan Territorial Especial de Prevención de Riesgos de Tenerife	Subregional Sectorial	A.D. 24/04/2012	BOC Nº 94 14/05/2012
	Plan Territorial Especial de Infraestructuras de Telecomunicación de Tenerife	Subregional Sectorial	A.I. 29/10/2012 A.I. 07/12/2012	BOC Nº 218 07/11/2012 BOC Nº 244 14/12/2012
	Plan Territorial Parcial de la Comarca de Abona	Subregional OT	Avance 27/05/2008	BOC Nº 123 20/06/2008
	Plan Territorial Especial de Infraestructuras del Tren del Sur de Tenerife	Subregional Sectorial	A.D. 11/09/2015	BOC Nº 85 11/09/2015
	Plan Territorial Especial del Transporte de Tenerife	Subregional Sectorial	A.I. 01/10/2012 A.I. 08/10/2012	BOC Nº 197 08/10/2012 BOC Nº 208 23/10/2012
	Plan Territorial Especial de Infraestructura del Tren del Norte de Tenerife	Subregional Sectorial	A.I. 30/07/2012	BOC Nº 154 07/08/2012
	Plan Territorial Especial del Área de los Barrancos de Güimar (Tenerife)	Subregional Sectorial	A.D. 04/02/2003	BOC Nº 4 08/01/2004
	Plan Territorial Especial	Subregional	Avance	BOC Nº 173

CANARIAS	de la Actividad Industrial de Tenerife	Sectorial	11/08/2011	01/09/2011
	Plan Territorial Parcial del Complejo Ambiental de Tenerife y Ámbito Extractivo de Guama-El Grillo	Subregional Sectorial	A.D. 11/11/2015	BOC Nº 219 11/11/2015
	Plan Territorial Especial Hidrológico de Tenerife	Subregional Sectorial	A.D. 06/05/2015	BOC Nº 85 06/05/2015
	Plan Territorial Especial de Infraestructuras de la ampliación del Tren del Sur a Fonsalía (Tenerife)	Subregional Sectorial	Avance 17/09/2010	BOC Nº 194 30/09/2010
	Plan Territorial Especial de Grandes Equipamientos de la Isla de Tenerife	Subregional Sectorial	A.I. 27/06/2011	BOC Nº 133 07/07/2011
	Plan Territorial Parcial Ámbito Extractivo Birmagen (Tenerife)	Subregional Sectorial	Avance 16/06/2006	BOC Nº 130 06/07/2006
	Plan Territorial Parcial Ámbito Extractivo La Estrella-Luceña (Tenerife)	Subregional Sectorial	Avance 16/06/2006	BOC Nº 130 06/07/2006
	Plan Territorial Parcial Ámbito Extractivo Montaña Talavera (Tenerife)	Subregional Sectorial	Avance 16/06/2006	BOC Nº 130 06/07/2006
	Plan Territorial Parcial Ámbito Extractivo Montaña Socas (Tenerife)	Subregional Sectorial	Avance 16/06/2006	BOC Nº 130 06/07/2006
	Plan Territorial Parcial Litoral Suroeste-Tramo 2 (Tenerife)	Subregional Sectorial	Avance 16/06/2006	BOC Nº 130 06/07/2006
	Plan Territorial Parcial Frente Marítimo de Santa Cruz-El Rosario (Tenerife)	Subregional Sectorial	Avance 23/06/2006	BOC Nº 138 18/07/2006
	Plan Territorial Parcial de Campamentos de Turismo (Tenerife)	Subregional Sectorial	Avance 23/06/2006	BOC Nº 138 18/07/2006
	Plan Territorial Parcial Complejo Ambiental de Arico (Tenerife)	Subregional Sectorial	I.P. 24/05/2011	BOC Nº 109 03/06/2011
	Plan Territorial Parcial Ámbito extractivo Barrancos de Güimar (Tenerife)	Subregional Sectorial	Avance 07/05/2007	BOC Nº 132 03/07/2007
	Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Gran Canaria	Subregional Sectorial	A.D. 26/04/2013	BOC Nº 55 19/03/2014
	Plan Territorial Especial Hidrológico de Gran	Subregional Sectorial	A.I. 15/05/2015	BOC Nº 104 02/06/2014

CANARIAS	Canaria			
	Plan Territorial Especial Paisaje Gran Canaria	Subregional Sectorial	A.D. 25/03/2013	BOC Nº 96 20/05/2014
	Plan Territorial Especial de infraestructura viaria de la zona norte-central de Gran Canaria	Subregional Sectorial	A.D. 25/02/2003	BOC Nº 126 03/07/2003
	Plan Territorial Especial Patrimonio Histórico Gran Canaria	Subregional Sectorial	Avance 21/05/2012	BOC Nº 113 06/12/2012
	Plan Territorial Especial Agropecuario Gran Canaria	Subregional Sectorial	Segunda Subsanación deficiencias A.P. 26/05/2014	
	Plan Territorial Especial de la Actividad Extractiva y Vertidos Gran Canaria	Subregional Sectorial	A.I. 19/12/2011	BOC Nº 14 20/01/2012
	Plan Territorial Especial del Corredor acceso transversal al interior. Mejora de la accesibilidad entre Tafira y San Mateo (Gran Canaria)	Subregional Sectorial	A.D. 26/02/2010	BOC Nº 222 11/11/2010
	Plan Territorial Especial del Corredor de transporte público, con infraestructura propia y modo guiado, entre Las Palmas de Gran Canaria y Araucas (Gran Canaria)	Subregional Sectorial	Avance 21/02/2011	BOC Nº 53 14/03/2011
	Plan Territorial Especial del Corredor de transporte público, con infraestructura propia y modo guiado, entre Las Palmas de Gran Canaria y Maspalomas	Subregional Sectorial	A.D. 09/10/2009	BOC Nº 123 24/06/2010
	Plan Territorial Especial Ordenación del Litoral de Tauro Gran Canaria	Subregional Sectorial	A.D. 23/06/2014	BOC Nº 187 26/09/2014
	Plan Territorial Especial de Puertos deportivos turísticos e infraestructuras náuticas (Gran Canaria)	Subregional Sectorial	Avance 16/11/2009	BOC Nº 239 05/12/2009
	Plan Territorial Especial de Ordenación de corredores de transporte de energía eléctrica (Gran Canaria)	Subregional Sectorial	A.D. 20/08/2013	BOC Nº 173 09/09/2013
	Plan Territorial Especial de Ordenación de infraestructuras de	Subregional Sectorial	A.P. 12/04/2013	

CANARIAS	producción, transporte y almacenamiento de energía eólica (Gran Canaria)			
	Plan Territorial Especial Ordenación de infraestructuras e instalaciones de telecomunicaciones (Gran Canaria)	Subregional Sectorial	Subsanación deficiencias A.P. 28/09/2012	
	Plan Territorial Especial de Ordenación de Campos de Golf (Gran Canaria)	Subregional Sectorial	Subsanación deficiencias A.P. 29/06/2012	BOC N° 250 24/12/2012
	Plan Territorial Especial de Ordenación de actividades e instalaciones recreativas, divulgativas, científicas y deportivas en Gran Canaria	Subregional Sectorial	Avance 15/07/2009	BOC N° 130 07/07/2009
	Plan Territorial Especial del Parque aeroportuario de actividades económicas en Gran Canaria	Subregional Sectorial	A.D. 16/11/2009	BOC N° 222 11/11/2010
	Plan Territorial Especial de Residuos de Gran Canaria	Subregional Sectorial	A.D. 03/10/2014	
	Plan Territorial Parcial de Regeneración y estructuración del sistema de asentamientos, plataforma litoral Este (Subámbito B/ Ámbito Arinaga-Bco Tirajana, limitado al W por GC1) de Gran Canaria	Subregional Sectorial	A.P. 29/11/2013	BOC N° 85 02/05/2012
	Plan Territorial Parcial de Regeneración y estructuración del espacio consolidado de Playa del Inglés (Gran Canaria)	Subregional Sectorial	Subsanación deficiencias A.P. 26/09/2012	BOC N° 232 27/11/2012
	Plan Territorial Parcial de Ordenación del Espacio entre la GC-1 y la GC-500 en San Bartolomé de Tirajana (Gran Canaria)	Subregional Sectorial	A.P. 29/01/2014	
	Plan Territorial Parcial del Área de centralidad de Gádar y Santa María de Guía (Gran Canaria)	Subregional Sectorial	A.P. 25/02/2011 Suspensión	

CANARIAS	Plan Territorial Parcial de Ordenación del Litoral del Norte: Arucas – Moya – Santa María de Guía (Gran Canaria)	Subregional Sectorial	A.I. 21/03/2011	BOC Nº 76 14/04/2011
	Plan Territorial Especial de Grandes Equipamientos de la Isla de Gran Canaria	Subregional Sectorial	A.I. 27/06/2011	BOC Nº 133 07/07/2011
	Plan Territorial Parcial Regeneración turística de las Canteras en Las Palmas de Gran Canaria	Subregional Sectorial	Avance 24/04/2007	BOC Nº 105 25/05/2007
	Plan Territorial Especial de Infraestructuras e Instalaciones de telecomunicación en suelo rústico (Gran Canaria)	Subregional Sectorial	Avance 22/10/2007	BOC Nº 230 16/11/2007
	Plan Territorial Especial de Infraestructuras Energéticas (La Palma)	Subregional Sectorial	A.I. 12/11/2010	BOC Nº 235 29/11/2010
	Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística (La Palma)	Subregional Sectorial	A.D. Parcial 08/05/2007 Modificación puntual A.D. 27/06/2016	BOC Nº 94 10/05/2007 BOC Nº 127 04/07/2016
	Plan Territorial Especial de Ordenación del Paisaje (La Palma)	Subregional Sectorial	Avance 26/05/2014	BOC Nº 109 09/06/2014
	Plan Territorial Especial de Ordenación de los Residuos de La Palma	Subregional Sectorial	A.D. 13/05/2015	BOC Nº 99 26/05/2015
	Plan Territorial Especial de Grandes Equipamientos Comerciales de la Isla de La Palma	Subregional Sectorial	A.I. 27/06/2011	BOC Nº 133 07/07/2011
	Plan Territorial Especial del Puerto de Santa Cruz de La Palma	Subregional Sectorial	Avance 19/02/2015	BOC Nº 41 02/03/2015
	Plan Territorial Especial de Ordenación de los Residuos de Fuerteventura	Subregional Sectorial	A.D. 16/02/2006	BOC Nº 68 06/04/2006
	Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de Fuerteventura	Subregional Sectorial	A.D. 09/02/2009	BOC Nº 39 26/02/2009
	Plan Territorial Especial para el establecimiento de la Red de Infraestructuras Radioeléctricas en espacio no urbano en la Isla de Fuerteventura	Subregional Sectorial	A.I. 28/01/2008	BOC Nº 43 28/02/2008

CANARIAS	Plan Territorial Especial de Grandes Equipamientos de la Isla de Lanzarote	Subregional Sectorial	A.I. 27/06/2011	BOC Nº 133 07/07/2011
	Plan Territorial Especial de Ordenación Turística de Lanzarote	Subregional Sectorial	Redacción	
	Plan Territorial Especial de Infraestructura Viaria entre Arrecife-Yaiza (Lanzarote)	Subregional Sectorial	Avance 27/11/2002	BOC Nº 13 21/01/2003
	Plan Territorial Especial de Ordenación de los Residuos de Lanzarote	Subregional Sectorial	Avance 01/03/2011	BOC Nº 58 21/03/2011
	Plan Territorial Especial de Grandes Equipamientos de la Isla de El Hierro	Subregional Sectorial	A.I. 27/06/2011	BOC Nº 133 07/07/2011
	Plan Territorial Parcial de los Asentamientos Agrícolas de La Breña, Los Mocanes, el Cascajo-Los Llanos, Los Polvillos y Echedo (El Hierro)	Subregional Sectorial	Avance 07/04/2003	BOC Nº 77 23/04/2003
	Plan Territorial Parcial de los Polos Turístico-Ambientales La Restringa, El Tamaduste, El Pozo de la Salud y Las Puntas (El Hierro)	Subregional Sectorial	A.I. 27/07/2004	BOC Nº 166 27/08/2004
	Plan Territorial Especial de Ordenación Turística Insular de El Hierro	Subregional Sectorial	A.D. 26/12/2006	BOC Nº 3 04/01/2007
	Plan Territorial Especial de Infraestructuras Energéticas de la Isla del Hierro	Subregional Sectorial	Tramitación Ampliación plazo tramitación 15/12/2011	BOC Nº 1 02/01/2012
	Plan Territorial Especial de Grandes Equipamientos de la Isla de La Gomera	Subregional Sectorial	A.I. 27/06/2011	BOC Nº 133 07/07/2011
	Plan Territorial Especial de Desarrollo Turístico de la Isla de La Gomera	Subregional Sectorial	A.D. 30/04/2003	BOC Nº 120 25/06/2003
	Plan Territorial Especial y Anteproyecto de la infraestructura viaria de conexión entre Arure y Taguluche (La Gomera)	Subregional Sectorial	Avance 12/04/2004	BOC Nº 99 24/05/2004
	Plan Territorial Especial del Barranco de la Concepción (La Gomera)	Subregional Sectorial	A.I. 21/12/2004	BOC Nº 45 04/03/2005
	Plan Territorial Especial	Subregional	A.I. 29/06/2010	BOC Nº 140

	de Ordenación de Infraestructuras Energéticas de la Isla de La Gomera	Sectorial		19/07/2010
--	---	-----------	--	------------

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad del.

6.- Cantabria.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	RANGO	FECHA APROBACIÓN	FECHA PUBLICACIÓN BOLETÍN
CANTABRIA	Plan Regional de Ordenación Territorial de Cantabria	Regional OT	Redacción	
	Plan de Ordenación del Litoral	Subregional OT	A.D. 27/09/2004	BOC Nº 21 27/10/2004
	Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria	Regional Sectorial	A.D. 30/09/2010	BOC Nº 26 08/10/2010
	Proyecto Singular de Interés Regional del Parque Científico Tecnológico de Cantabria	Subregional Sectorial	A.D. 29/01/2004	BOC Nº 14 28/06/2004
	Proyecto Singular de Interés Regional. Actuación Industrial en Marina de Cudeyo	Subregional Sectorial	A.D. 18/11/2004	BOC Nº 32 03/12/2004
	Proyecto Singular de Interés Regional. Parque Empresarial Besaya	Subregional Sectorial	A.D. 25/08/2005	BOC Nº 22 16/09/2005
	Proyecto Singular de Interés Regional. Área Industrial Tanos-Viérnolos	Subregional Sectorial	A.D. 10/03/2005	BOC Nº 108 07/06/2005
	Proyecto Singular de Interés Regional. Valle de Buelna (área de expansión conjunta industrial, residencial y ambiental)	Subregional Sectorial	A.I. (2ª) 26/07/2012	BOC Nº 156 13/08/2012
	Proyecto Singular de Interés Regional Centro de atención especializada de Reinosa	Subregional Sectorial	A.D. 02/02/2006	BOC Nº 44 03/03/2006
	Proyecto Singular de Interés Regional Área Estratégica Industrial de Castro Urdiales	Subregional Sectorial	A.D. 30/04/2008	BOC Nº 130 04/07/2008
	Proyecto Singular de Interés Regional Actuación Integral Estratégica Productiva nº 10: Área de Val de San Vicente	Subregional Sectorial	A.P. 31/05/2012	
	Proyecto Singular de Interés Regional	Subregional Sectorial	A.D. 09/12/2011	BOC Nº 26 07/02/2012

CANTABRIA	Actuación integral estratégica de reordenación de la Universidad Pontificia de Comillas			
	Plan Especial de la Actuación Integral Estrategia de Reordenación de la Bahía de Santander	Subregional Sectorial	A.D. 14/05/2015	BOC N° 42 11/06/2015
	Plan Especial de Protección y Ordenación del Territorio Pasiego	Subregional Sectorial	A.I. 26/02/2010	BOC N° 54 19/03/2010
	Plan Especial de la Red de Sendas y Caminos del Litoral	Subregional Sectorial	A.D. 26/08/2010	BOC N° 25 07/10/2010

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social del Gobierno de Cantabria.

7.- Castilla-La Mancha.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	RANGO	FECHA APROBACIÓN	FECHA PUBLICACIÓN BOLETÍN
CASTILLA LA MANCHA	Plan de Ordenación del Territorio “Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha”	Regional OT	Tramitación A.I. 28/09/2010	DOCM N°196 08/10/2010
	Plan de Ordenación Territorial del Corredor de Henares y zona colindante con Madrid (Guadalajara)	Subregional OT	Tramitación A.I. 28/07/2006	DOCM N° 166 15/08/2006
	Plan de Ordenación Territorial de la Mesa de Ocaña y del Corredor de la A-3	Subregional OT	Elaboración	
	Plan de Ordenación Territorial de La Sagra (Toledo)	Subregional OT	Elaboración	
	Plan de Ordenación Territorial del Corredor Ciudad Real y Puertollano	Subregional OT	Elaboración	
	Plan de Ordenación Territorial y Urbanismo de Albacete	Subregional OT	Elaboración	
	II Plan Director de Depuración de Aguas Residuales Urbanas de Castilla-La Mancha	Regional Sectorial	A.D. 19/01/2010	DOCM N° 20 01/02/2010
	II Plan Director de Carreteras de Castilla-La Mancha (1998-2008)	Regional Sectorial	A.D. 16/11/1998	DOCM 16/11/1998
	III Plan Director de Carreteras de Castilla-La Mancha	Regional Sectorial	A.D. 30/04/2015	
	II Plan Director del Transporte de Castilla-La Mancha (2001-2011)	Regional Sectorial	A.D. 29/11/2001	
	Plan Territorial de Emergencia de Castilla-La Mancha	Regional Sectorial	A.D. 04/07/2013	DOCM N° 129 05/07/2013
	Proyecto de Singular Interés Aeropuerto de Ciudad Real	Subregional Sectorial	A.D. 22/06/2003	DOCM 24/09/2003

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería de Fomento de la Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha.

8.- Castilla y León.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	RANGO	FECHA APROBACIÓN	FECHA PUBLICACIÓN BOLETÍN
CASTILLA Y LEÓN	Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León	Regional OT	A.D. 17/06/2008	BOC N° 120 24/06/2008
	Directrices de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional de Valladolid y entorno	Subregional OT	A.D. 02/08/2001	BOCYL N° 154 08/08/2001
	Directrices de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional de la provincia de Palencia	Subregional OT	A.D. 23/01/2009	BOCYL N° 18 28/01/2009
	Directrices de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional de Segovia y entorno	Subregional OT	A.D. 20/10/2005	BOCYL N° 207 26/10/2005
	Directrices de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional de La Montaña Cantábrica Central en Castilla y León	Subregional OT	A.D. 29/03/2011	BOCYL N° 73 14/04/2011
	Plan Regional de Ámbito Sectorial de la Bioenergía de Castilla y León	Regional Sectorial	A.D. 20/01/2011	BOCYL N° 17 26/01/2011
	Plan Regional Sectorial Integral de Residuos de Castilla y León	Regional Sectorial	A.D. 20/03/2014	BOCYL N° 57 24/03/2014
	Plan Director de infraestructura hidráulica urbana	Regional Sectorial	A.D. 07/07/1994	BOCYL N° 207 26/10/1994
	Plan Forestal de Castilla y León	Regional Sectorial	A.D. 11/04/2002	BOCYL N° 73 17/04/2002
	Plan Regional de ámbito sectorial de residuos industriales	Regional Sectorial	A.D. 13/07/2006	BOCYL N° 138 18/07/2006
	Plan Regional Sectorial de Carreteras 2002-2007	Regional Sectorial	A.D. 30/04/2003	BOCYL N° 85 07/05/2003
	Plan Regional Sectorial de Carreteras 2008-2020	Regional Sectorial	A.D. 26/03/2009	BOCYL N° 65 06/04/2009
	Plan Regional Sectorial de Equipamiento Comercial	Regional Sectorial	A.D. 29/12/2005	BOCYL N° 251 30/12/2005
	Plan Regional Sectorial de residuos urbanos y residuos de envases	Regional Sectorial	A.D. 17/02/2005	BOCYL N° 37 23/02/2005

CASTILLA Y LEÓN	Plan Regional de Actuación de Urbanización “Flores del Sil”	Subregional Sectorial	A.D. 11/03/2012	BOCYL Nº 53 17/03/2010
	Plan Regional de ámbito territorial Zamor@-Duero	Subregional Sectorial	02/09/2010	BOCYL Nº 174 08/09/2010
	Plan Regional de ámbito territorial “Valle del Duero”	Subregional Sectorial	27/05/2010	BOCYL Nº 104 02/06/2010
	Proyecto Regional de la ciudad del medio ambiente de Soria	Subregional Sectorial	28/03/2007	BOCYL Nº 81 27/04/2007
	Plan Regional de ámbito territorial del Puerto de San Isidro	Subregional Sectorial	15/01/2004	BOCYL Nº 13 21/01/2004
	Plan Regional de ámbito territorial del Canal de Castilla	Subregional Sectorial	02/08/2001	BOCYL Nº 154 08/08/2001
	Proyecto Regional de infraestructuras de residuos de singular interés para la comunidad en Santovenia de Pisuerga	Subregional Sectorial	10/07/2002	BOCYL Nº 134 12/07/2002
	Plan Regional de ámbito territorial de la actuación logística industrial en Tordesillas	Subregional Sectorial	06/05/2004	BOCYL Nº 89 12/05/2004
	Plan Regional de ámbito territorial para el desarrollo industrial en el entorno de Valladolid (Cigales, Cabezón de Pisuerga y Corcos del Valle)	Subregional Sectorial	20/07/2006	BOCYL Nº 141 21/07/2006
	Plan Regional de ámbito territorial para el desarrollo del Parque Tecnológico de Burgos	Subregional Sectorial	20/07/2006	BOCYL Nº 141 21/07/2006
	Proyecto Regional de depósito controlado de residuos Abaja de Bureba	Subregional Sectorial	06/09/2001	BOCYL Nº 183 19/09/2001
	Proyecto Regional de ámbito territorial para la ejecución de un parque de ocio en el municipio de Arlanzón	Subregional Sectorial	31/07/2008	BOCYL Nº 151 06/08/2008
	Proyecto Regional de ámbito territorial del complejo de actividad económicas Burgos-Riopico	Subregional Sectorial	08/11/2007	BOCYL Nº 221 14/11/2007
	Plan Regional de actuación de	Subregional Sectorial	12/12/2009	BOCYL Nº 245 23/12/2009

CASTILLA Y LEÓN	urbanización. Sector de la Aldehuela I			
	Proyecto Regional para la instalación de un centro de tratamiento de residuos urbanos en el término municipal de Gomecello	Subregional Sectorial	01/07/2004	BOCYL N° 126 02/07/2004
	Proyecto Regional para la instalación de una planta de bioetanol en el término municipal de Babilafuente	Subregional Sectorial	18/04/2002	BOCYL N° 77 24/04/2002
	Proyecto Regional para la instalación de una planta de cogeneración de energía en Fuenterroble de Salvatierra	Subregional Sectorial	03/05/2007	BOCYL N° 87 07/05/2007
	Plan Regional de ámbito territorial “Valle del Duero”	Subregional Sectorial	27/05/2010	BOCYL N° 104 02/06/2010
	Proyecto Regional de ámbito territorial de una planta de reciclaje y compostaje en el municipio de San Justo de La Vega	Subregional Sectorial	15/02/2001	BOCYL N° 37 21/02/2001
	Plan Regional de ámbito territorial para el desarrollo del enclave logístico regional	Subregional Sectorial	A.D. 15/01/2009	BOCYL N° 13 21/01/2009
	Proyecto Regional de ordenación del Campus de la Universidad de Valladolid en Segovia	Subregional Sectorial	A.D. 20/10/2005	BOCYL N° 207 26/10/2005
	Plan Regional de actuación de urbanización “Centro Cívico”	Subregional Sectorial	A.D. 11/02/2010	BOCYL N° 32 17/02/2010
	Proyecto Regional del nuevo puente de Zamora	Subregional Sectorial	A.D. 20/11/2008	BOCYL N° 229 26/11/2008
	Plan Regional de ámbito territorial para la planificación de la ordenación y ejecución de las actuaciones urbanísticas derivadas de la implantación de las nuevas infraestructuras y equipamientos ferroviarios	Subregional Sectorial	A.D. 22/07/2010	BOCYL N° 144 28/07/2010

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería de la Presidencia – Viceconsejería de Ordenación del Territorio y Relaciones Institucionales de la Junta de Castilla y León.

9.- Cataluña.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	RANGO	FECHA APROBACIÓN	FECHA PUBLICACIÓN BOLETÍN
CATALUÑA	Plan Territorial General de Cataluña	Regional OT	A.D. 16/03/1995	DOGC N° 2032 31/03/1995
	Plan Territorial Parcial de Ponent (Les Terres de Lleida)	Subregional OT	A.D. 24/07/2007	DOGC N° 4982 05/10/2007
	Plan Territorial Parcial de L'Alt Pirineu i Aran	Subregional OT	A.D. 26/07/2006	DOGC N° 4714 07/09/2006
	Plan Territorial Parcial de las Comarques Centrales	Subregional OT	A.D. 16/09/2008	DOGC N° 5241 22/10/2008
	Plan Territorial Parcial de El Camp de Tarragona	Subregional OT	A.D. 12/01/2010	DOGC N° 5559 03/02/2010
	Plan Territorial Metropolitá de Barcelona	Subregional OT	A.D. 20/04/2010	DOGC N° 5627 12/05/2010
	Plan Territorial Parcial de las Comarques de Gironines	Subregional OT	A.D. 14/09/2010	DOGC N° 5735 15/10/2010
	Plan Territorial Parcial de Les Terres de l'Ebre	Subregional OT	A.D. 27/07/2010	DOGC N° 5696 19/08/2010
	Plan Territorial Parcial del Penedes	Subregional OT	Elaboración	
	Plan de Aeropuertos, Aeródromos y Helipuertos de Cataluña (2009-2015)	Regional Sectorial	A.D. 20/01/2009	DOGC N° 5302 22/01/2009
	Plan de Transporte de Viajeros de Cataluña (2008-2012)	Regional Sectorial	A.D. 07/01/2009	DOGC N° 5300 20/01/2009
	Plan de Puertos de Cataluña 2007-2015	Regional Sectorial	A.D. 20/02/2007	DOGC N° 4827 22/02/2007
	Plan de Infraestructuras de Transporte de Cataluña (2006-2026)	Regional Sectorial	A.D. 25/07/2006	DOGC N° 4685 27/07/2006
	Plan de Espacios de Interés Natural de Cataluña	Regional Sectorial	A.D. 14/12/1992	DOGC N° 1714 01/03/1993
	Plan Territorial Sectorial de la implantación ambiental de la Energía Eólica en Cataluña	Regional Sectorial	A.D. 11/06/2002	DOGC N° 3664 11/06/2002
	Plan de Energía y Cambio Climático de Cataluña 2012-2020	Regional Sectorial	A.D. 09/10/2012	DOGC N° 6231 11/10/2012
	Plan General de Política Forestal	Regional Sectorial	A.D. 17/06/2014	DOGC N° 6647 19/06/2014
	Plan Territorial Sectorial de la Conectividad Ecológica	Regional Sectorial	Redacción	

CATALUÑA	de Cataluña			
	Plan Director de Instalaciones y Equipamientos Deportivos de Cataluña	Regional Sectorial	A.D. 31/05/2005	DOGC N° 4387 02/06/2005
	Plan Territorial Sectorial de Equipamientos Comerciales	Regional Sectorial	A.D. 10/10/2006	DOGC N° 4740 16/10/2006
	Plan Director Territorial de L'Empordá	Director Territorial	A.D. 14/09/2010	DOGC N° 5735 15/10/2010
	Plan Director Territorial de La Garrotxa	Director Territorial	A.D. 14/09/2010	DOGC N° 5735 15/10/2010
	Plan Director Territorial de L'Alt Penedés	Director Territorial	A.D. 16/09/2008	DOGC N° 5241 22/10/2008

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña.

10.- Extremadura.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	RANGO	FECHA APROBACIÓN	FECHA PUBLICACIÓN BOLETÍN
EXTREMADURA	Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura	Regional OT	Formulación 04/07/2013	DOE Nº 111 11/07/2013
	Plan Territorial de Sierra de Gata	Subregional OT	I.P. 04/12/2014	DOE Nº 237 10/12/2014
	Plan Territorial de Rivera de Fresnedosa-Valle del Alagón	Subregional OT	Formulación 23/01/2009	DOE Nº 120 24/06/2010
	Plan Territorial Ambroz – Granadilla - Hurdes	Subregional OT	Formulación 10/07/2007	DOE Nº 146 22/12/2007
	Plan Territorial del Valle del Jerte	Subregional OT	A.I. 16/06/2015	DOE Nº 127 03/07/2015
	Plan Territorial de La Vera	Subregional OT	A.D. 21/11/2008	DOE Nº 230 27/11/2008
	Plan Territorial Campo Arañuelo	Subregional OT	A.D. 21/11/2008	DOE Nº 230 27/11/2008
	Plan Territorial de Villuercas – Ibores - Jara	Subregional OT	Formulación 17/06/2010	DOE Nº 120 24/06/2010
	Plan Territorial de La Siberia	Subregional OT	Tramitación A.I. 11/05/2015	DOE Nº 110 10/06/2015
	Plan Territorial de La Serena	Subregional OT	Formulación 10/07/2007	DOE Nº 146 22/12/2007
	Plan Territorial de La Campiña	Subregional OT	Formulación 17/06/2010	DOE Nº 120 24/06/2010
	Plan Territorial de Tentudía Sierra Suroeste	Subregional OT	Formulación 17/06/2010	DOE Nº 120 24/06/2010
	Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva	Subregional OT	A.D. 11/09/2009	DOE Nº 181 18/09/2009

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo del Gobierno de Extremadura.

11.- Galicia.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	RANGO	FECHA APROBACIÓN	FECHA PUBLICACIÓN BOLETÍN
GALICIA	Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia	Regional OT	A.D. 10/02/2011	DOG Nº 36 22/02/2011
	Plan de Ordenación del Litoral de Galicia	Subregional OT	A.D. 10/02/2011	DOG Nº 37 23/02/2011
	Plan Sectorial de Ordenación de áreas empresariales en la Comunidad Autónoma de Galicia.	Regional Sectorial	A.D. 05/05/2014	DOG Nº 101 28/05/2014
	Plan Estratégico de Galicia 2015-2020	Regional Sectorial	Tramitación	
	Plan Hidrológico de la Costa de Galicia	Regional Sectorial	A.D. 08/01/2016	BOE Nº 19 22/01/2016
	Plan de Gestión de Residuos Urbanos de Galicia 2010-2020		A.D. 13/01/2011	DOG Nº 32 16/02/2011

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Xunta de Galicia.

12.- La Rioja.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	RANGO	FECHA APROBACIÓN	FECHA PUBLICACIÓN BOLETÍN
LA RIOJA	Estrategia Territorial de La Rioja	Regional OT	Avance 26/02/2008	BOR N° 30 01/03/2008
	Plan Especial del Alto Oja	Subregional OT	A.D. 06/09/2005	BOR N° 128 27/09/2005
	Normas Urbanísticas Regionales de La Rioja	Regional Sectorial	A.D. 28/06/1988	BOR N° 78 30/06/1998
	Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja ⁹⁹³	Regional Sectorial	A.D. 28/06/1988	BOR N° 78 30/06/1988
	Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable	Regional Sectorial	Avance	BOR N° 43 29/03/2008
	Plan Especial de Protección de Icnitas	Subregional Sectorial	A.D. 01/07/1994	BOR N° 153 15/12/1994
	Plan Especial de Protección del Embalse González Lacasa	Subregional Sectorial	A.D. 10/11/1995	BOR N° 16 01/02/1996
	Plan Especial de Protección del Camino de Santiago de La Rioja	Subregional Sectorial	A.D. 10/08/1998	BOR N° 9 21/01/1999
	Plan Especial de Protección de los Monasterios de Suso y Yuso	Subregional Sectorial	A.D. 07/08/2000	BORN N° 123 03/10/2000
	Plan Especial del Sistema General Aeroportuario de Logroño-Argoncillo	Subregional Sectorial	A.D. 22/10/2003	BOR N° 19 07/02/2004

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería de Fomento y Política Territorial de La Rioja.

⁹⁹³ Conforme a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Cuarta “Instrumentos de Ordenación del territorio” de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, apartado 2, “El Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja continuará en vigor hasta tanto se apruebe la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja. Esta Directriz deberá aprobarse dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor de esta Ley”.

13.- Madrid.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	RANGO	FECHA APROBACIÓN	FECHA PUBLICACIÓN BOLETÍN
MADRID	Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial	Regional OT	A.D. 08/05/1997	
	Plan Forestal de la Comunidad de Madrid 2000-2019	Regional Sectorial	A.D. 25/10/2001	BOCM 21/04/1999
	Plan de Infraestructuras Aeroportuarias de la Comunidad de Madrid	Regional Sectorial		
	Plan Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Guadarrama.	Subregional Sectorial	A.D. 28/11/2009	BOCM N° 11 14/01/2010

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid.

14.- Murcia.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	RANGO	FECHA APROBACIÓN	FECHA PUBLICACIÓN BOLETÍN
MURCIA	Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia	Subregional OT	A.D. 18/06/2004	BORM N° 145 25/06/2004
	Modificación Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia	Subregional OT	A.D. 26/01/2007	BORM N° 28 03/02/2007
	Modificación segunda Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia	Subregional OT	A.D. 21/01/2011	BORM N° 19 25/01/2011
	Modificación tercera Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia	Subregional OT	A.I. 09/02/2009	BORM N° 44 23/02/2009
	Modificación cuarta Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia	Subregional OT	A.I. 24/05/2011	BORM N° 131 10/06/2011
	Directrices y Plan de Ordenación Territorial de la Comarca del Noroeste de la Región de Murcia	Subregional OT	A.I. 04/03/2009	BORM N° 64 04/03/2009
	Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Altiplano	Subregional OT	A.I. 18/05/2010	BORM N° 128 05/06/2010
	Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Río Mula, Vega Alta y Oriental	Subregional OT	A.I. 23/12/2013	BORM N° 25 31/01/2014
	Actuación de Interés Regional del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia	Regional Sectorial	A.D. 18/03/2004	BORM N° 97 28/04/2004
	Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Suelo Industrial de la Región de Murcia	Regional sectorial	A.D. 08/06/2006	BORM N° 137 16/06/2006
	Actuación de Interés Regional de Marina de Cope	Subregional sectorial	A.D. 23/07/2004	BORM N° 186 12/08/2004

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Región de Murcia.

15.- Navarra.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	RANGO	FECHA APROBACIÓN	FECHA PUBLICACIÓN BOLETÍN
NAVARRA	Estrategia Territorial Navarra	Regional OT	A.D. 21/06/2005	
	Plan de Ordenación Territorial del Pirineo	Subregional OT	A.D. 16/05/2011	BON Nº145 21/07/2011
	Plan de Ordenación Territorial de la Navarra Atlántica	Subregional OT	A.D. 16/05/2011	BON Nº145 21/07/2011
	Plan de Ordenación Territorial del Área Central	Subregional OT	A.D. 16/05/2011	BON Nº145 21/07/2011
	Plan de Ordenación Territorial de las Zonas Medias	Subregional OT	A.D. 16/05/2011	BON Nº145 21/07/2011
	Plan de Ordenación Territorial del Eje del Ebro	Subregional OT	A.D. 16/05/2011	BON Nº145 21/07/2011
	Abastecimiento agua en alta a Hiriberri-Villanueva Aezkoa desde manantial de Iturriotz	Subregional Sectorial	A.D. 11/06/2004	BON Nº 70 11/06/2004
	Abastecimiento Comarca Pamplona desde Canal de Navarra	Subregional Sectorial	A.D. 16/01/2004	BON Nº 7 16/01/2004
	Abastecimiento Comarca Pamplona desde Canal de Navarra (reserva de terrenos)	Subregional Sectorial	A.D. 23/01/1995	
	Abastecimiento de agua a Viana y a la Ribera de la Mancomunidad de Montejurra	Subregional Sectorial	A.D. 21/01/2013	BON Nº 13 21/01/2013
	Abastecimiento de agua en alta para Aoiz, Lónguida, Urraúl bajo y Lumbier (fases 1 y 2)	Subregional Sectorial	A.D. 22/02/2002	BON Nº 62 22/05/2002
	Abastecimiento de agua en alta para Aoiz, Urraúl bajo y Lumbier (fase 3)	Subregional Sectorial	A.D. 20/03/2006	BON Nº 34 20/03/2006
	Abastecimiento de agua en alta para Aoiz, Urraúl bajo y Lumbier (fases 4 y 5)	Subregional Sectorial	A.D. 20/06/2008	BON Nº 76 20/06/2008
	Actuación residencial y campo de golf en cerro Valpertuna y sector los pinos	Subregional Sectorial	A.D. 08/06/2007	BON Nº 71 08/06/2007
	Abastecimiento de agua en zona noroeste de la Mancomunidad de Montejurra	Subregional Sectorial	A.D. 20/11/2002	BON Nº 140 20/11/2002

NAVARRA	Adecuación del trazado del antiguo ferrocarril del Bidasoa en el tramo Endarlatsa- Doneztebe - Santesteban para su utilización como vía verde	Subregional Sectorial	A.D. 30/07/2012	BON Nº 149 30/07/2012
	Ampliación centro comercial Decathlon - Berriozar	Subregional Sectorial	A.D. 25/03/2014	BON Nº 57 25/03/2014
	Ampliación del polígono industrial de Rocaforte (sangüesa)	Subregional Sectorial	A.D. 30/07/2004	BON Nº 91 30/07/2004
	Ampliación polígono industrial La Nava Tafalla-Olite	Subregional Sectorial	A.D. 11/02/2002	BON Nº 18 11/02/2002
	Antiguo Fesal - Alsasua	Subregional Sectorial	A.D. 09/11/1998	
	Área actividades económicas de carácter comarcal - Tudela - polígono la Serna	Subregional Sectorial	A.D. 20/06/2005	BON Nº 73 20/06/2005
	Área actividades económicas de lodosa	Subregional Sectorial	A.D. 25/09/2009	BON Nº 118 25/09/2009
	Área actividades económicas de Tierra Estella	Subregional Sectorial	A.D. 13/04/2005	BON Nº 44 13/04/2005
	Área actividades económicas de Urdaibai- Altsasu/Alsasua	Subregional Sectorial	A.D. 18/06/2008	BON Nº 75 18/06/2008
	Área actividades económicas de Valdizarbe	Subregional Sectorial	A.D. 09/05/2008	BON Nº 58 09/05/2008
	Área actividades económicas de Valdizarbe - infraestructuras eléctricas	Subregional Sectorial	A.D. 13/08/2010	BON Nº 98 13/08/2010
	Área de la nueva estación del tren de alta velocidad y área de la antigua estación de tren	Subregional Sectorial	A.D. 26/02/2010	BON Nº 26 26/02/2010
	Área industrial Arazuri-Orcoyen	Subregional Sectorial	A.D. 09/01/1998	BON Nº 4 09/01/1998
	Área industrial comarca-2 - Cendea de Galar	Subregional Sectorial	A.D. 25/06/2001	BON Nº 77 25/06/2001
	Área industrial en meseta de salinas	Subregional Sectorial	A.D. 28/07/2004	BON Nº 90 28/07/2004
	Área industrial para grandes superficies en Caparros (Rockwool)	Subregional Sectorial	A.D. 08/03/1999	BON Nº 29 08/03/1999
	Área residencial de vivienda protegida meseta Cordovilla (Donapea)	Subregional Sectorial	A.D. 27/03/2009	BON Nº 37 27/03/2009

NAVARRA	Área residencial Guenduláin	Subregional Sectorial	A.D. 31/12/2014	BON N° 254 31/12/2014
	Área residencial Mugartea	Subregional Sectorial	A.D. 13/01/2010	BON N° 6 13/01/2010
	Área turística, hotelera, deportiva y residencial del entorno del palacio de Arozteguía	Subregional Sectorial	A.D. 05/06/2015	/BON N° 108 05/06/2015
	Autovía Guipúzcoa	Subregional Sectorial	A.D. 12/04/1989	
	Autovía Irurtzun-Altsasu (Sakana)	Subregional Sectorial	A.D. 29/08/1990	
	Autovía N-I - tramo Altsasu-Etxegarate	Subregional Sectorial	A.D. 28/10/1998	BON N° 129 28/10/1998
	Autovía Pamplona-Logroño (tramo 1 - Pamplona-Estella)	Subregional Sectorial	A.D. 06/11/2000	BON N° 134 06/11/2000
	Autovía Pamplona-Logroño (tramo 2 – Estella-Logroño)	Subregional Sectorial	A.D. 30/01/2002	BON N° 13 30/01/2002
	C.T.R.S.U. Góngora	Subregional Sectorial	A.D. 06/02/1989	
	Campo de Golf de Zuasti	Subregional Sectorial	A.D. 17/04/1992	
	Campus Empresarial de Lekaroz	Subregional Sectorial	A.D. 20/01/2011	BON N° 13 20/01/2011
	Campus Universidad de Navarra	Subregional Sectorial	A.D. 29/08/1990	BON N°
	Canal de Navarra	Subregional Sectorial	A.D. 30/06/1999	BON N° 81 30/06/1999
	Canal de Navarra (ampliación 1ª fase y zona regable)	Subregional Sectorial	A.D. 09/10/2013	BON N° 195 09/10/2013
	Canal de Navarra (1ª fase)	Subregional Sectorial	A.D. 26/07/1991	
	Canalizaciones para telecomunicaciones Pamplona - Tudela	Subregional Sectorial	A.D. 22/03/2006	BON N° 35 22/03/2006
	Carretera Fustiñana y Ribaforada	Subregional Sectorial	A.D. 07/08/2002	BON N° 95 07/08/2002
	Carretera N-121-A, entre PK.65 y Bera	Subregional Sectorial	A.D. 06/09/2002	BON N° 108 06/09/2002
	Carretera N-121-B, tramo Irurita Elizondo	Subregional Sectorial	A.D. 11/02/2008	BON N° 19 11/02/2008
	Carretera N-232, tramo 1 y tramo 2	Subregional Sectorial	A.D. 09/09/2002	BON N° 109 09/09/2002
	Carretera NA-172, tramo Aoiz-Nagore	Subregional Sectorial	A.D. 16/09/1996	BON N° 112 16/09/1996
	Castejón – Central Térmica	Subregional Sectorial	A.D. 18/08/2000	BON N° 100 18/08/2000
	Celda Seguridad en lodos	Subregional Sectorial	A.D. 29/09/2000	BON N° 118 29/09/2000

NAVARRA	Celda Seguridad en Pamplona	Subregional Sectorial	A.D. 23/08/1999	BON N° 105 23/08/1999
	Cementerio Comarcal Cendea Galar	Subregional Sectorial	A.D. 20/01/1997	BON N° 9 20/01/1997
	Cementerio de Eguës (Badostain)	Subregional Sectorial	A.D. 13/03/1995	
	Central hidroeléctrica pie presa Itoiz y línea alta tensión Itoiz-Cordovilla, 66 kv, doble circuito	Subregional Sectorial	A.D. 28/01/2005	BON N° 12 28/01/2005
	Centro Comercial AKI Bricolaje - Tudela	Subregional Sectorial	A.D. 16/11/2011	BON N° 227 16/11/2011
	Centro Comercial Bricodepot – Berriozar y Artica	Subregional Sectorial	A.D. 09/03/2012	BON N° 49 09/03/2012
	Centro Comercial Carrefour - Tudela	Subregional Sectorial	A.D. 24/11/2006	BON N° 141 24/11/2006
	Centro Comercial Cuatro Establecimientos – Cascante	Subregional Sectorial	A.D. 22/05/2015	BON N° 98 22/05/2015
	Centro Comercial Decathlon – Tajonar	Subregional Sectorial	A.D. 11/11/2011	BON N° 224 11/11/2011
	Centro Comercial E. Leclerc – Cordovilla	Subregional Sectorial	A.D. 25/01/1989	
	Centro Comercial El Corte Inglés Pamplona	Subregional Sectorial	A.D. 11/04/2003	BON N° 45 11/04/2003
	Centro Comercial Eroski - Ayegui	Subregional Sectorial	A.D. 27/03/1992	
	Centro Comercial Eroski - Estella	Subregional Sectorial	A.D. 04/08/1995	
	Centro Comercial Eroski – Pamplona - Berriozar	Subregional Sectorial	A.D. 21/08/1989	
	Centro Comercial Eroski – Jarehi –Tudela	Subregional Sectorial	A.D. 08/03/1991	
	Centro Comercial Sabeco - Estella	Subregional Sectorial	A.D. 17/11/1993	
	Centro Comercial Sabeco - Tudela	Subregional Sectorial	A.D. 16/02/1994	
	Centro de Logística y del transporte Corredor del Ebro - Cortes	Subregional Sectorial	A.D. 20/07/2007	BON N° 89 20/07/2007
	Centro de Servicios de Carretera - Tudela	Subregional Sectorial	A.D. 15/05/1991	
	Centro Residuos Industriales en Fustiñana	Subregional Sectorial	A.D. 22/03/2002	BON N° 36 22/03/2002
	Centro Servicio Transporte Aizoain - Berrioplano	Subregional Sectorial	A.D. 23/08/1991	
	Centro Valoración y Gestión de residuos	Subregional Sectorial	A.D. 18/05/2007	BON N° 62 18/05/2007
	Circuito de Velocidad	Subregional	A.D. 09/11/2007	BON N° 140

NAVARRA	de Los Arcos	Sectorial		09/11/2007
	Embalse El Ferial – Bardenas Reales	Subregional Sectorial	A.D. 04/12/1989	
	Embalse Urdalur – Sakana	Subregional Sectorial	A.D. 06/07/1988	
	Energía Eólica – Zona media	Subregional Sectorial	A.D. 04/06/1999	BON Nº 70 04/06/1999
	Estación de Ski – Belagua	Subregional Sectorial	A.D. 28/12/1988	
	Fundación Museo Jorge Oteiza – Alzuza	Subregional Sectorial	A.D. 16/01/1998	BON Nº 7 16/01/1998
	Gasificación Ribera Ebro	Subregional Sectorial	A.D. 11/12/1998	BON Nº 148 11/12/1998
	Gasoducto – Ampliación Semianillo	Subregional Sectorial	A.D. 17/12/1993	
	Gasoducto A Cascante	Subregional Sectorial	A.D.25/05/1992	BON Nº 63 25/05/1992
	Gasoducto Calahorra – Pamplona	Subregional Sectorial	A.D. 27/05/1987	
	Gasoducto Calahorra – Pamplona a ecoenergía integral ramal posición E-04	Subregional Sectorial	A.D. 30/08/2002	BON Nº 16 30/08/2002
	Gasoducto Cascante – Tarazona	Subregional Sectorial	A.D. 07/08/2002	BON Nº 95 07/08/2002
	Gasoducto conexión con Francia (Larrau – El Villar de Arnedo)	Subregional Sectorial	A.D. 15/01/1992	BON Nº 7 15/01/1992
	Gasoducto Cortes – Buñuel	Subregional Sectorial	A.D. 06/07/1988	
	Gasoducto duplicación red APA de Estella	Subregional Sectorial	A.D. 30/08/2002	BON Nº 105 30/08/2002
	Gasoducto Falces – Irurtzun	Subregional Sectorial	A.D. 30/04/2006	BON Nº 40 30/04/2006
	Gasoducto Irun – Lesaka	Subregional Sectorial	A.D. 08/10/1991	BON Nº 128 08/10/1991
	Gasoducto Lesaka – Baztan	Subregional Sectorial	A.D. 09/11/2007	BON Nº 140 09/11/2007
	Gasoducto nuevo eje APA alimentación red E15 (GO5), POS. G-04- Liedena	Subregional Sectorial	A.D. 04/08/2006	BON Nº 93 04/08/2006
	Gasoducto Pamplona – Altsasu	Subregional Sectorial	A.D. 15/01/1992	BON Nº 7 15/01/1992
	Gasoducto Pamplona – Zubiri	Subregional Sectorial	A.D. 24/07/1991	BON Nº 92 24/07/1991
	Gasoducto ramal A Leitza	Subregional Sectorial	A.D. 30/11/1992	BON Nº 144 30/11/1992
	Gasoducto ramal APA a Larraga, Berbinzana y Miranda de Arga	Subregional Sectorial	A.D. 03/11/2008	BON Nº 134 03/11/2008
	Gasoducto ramal APA a Sesma y Lerín	Subregional Sectorial	A.D. 03/11/2008	BON Nº 134 03/11/2008

NAVARRA	Gasoducto ramal APB Larraga – Los Arcos	Subregional Sectorial	A.D. 03/11/2008	BON Nº 134 03/11/2008
	Gasoducto ramal Ribaforada – Fustiñana - Cabanillas	Subregional Sectorial	A.D. 11/01/2002	BON Nº 05 11/01/2002
	Gasoducto ramal Sanguesa – Larrau - San Adrián	Subregional Sectorial	A.D. 07/08/1992	BON Nº 95 07/08/1992
	Gasoducto ramal Sansoain - Pamplona	Subregional Sectorial	A.D. 12/07/1996	BON Nº 84 12/07/1996
	Gasoducto ramal suministro de gas a Murillo El Fruto	Subregional Sectorial	A.D. 14/02/2003	BON Nº 20 14/02/2003
	Gasoducto ramales E-28 - Murchante y E-28 – Ablitas – Barillas - Monteagudo	Subregional Sectorial	A.D. 29/04/2002	BON Nº 52 29/04/2002
	Gasoducto red APA Puente La Reina – Zona de Valdizarbe	Subregional Sectorial	A.D. 27/08/2008	BON Nº 105 27/08/2008
	Gasoducto suministro centrales térmicas Castejón	Subregional Sectorial	A.D. 22/06/2001	BON Nº 76 22/06/2001
	Gasoducto Tafalla – Allo - Estella	Subregional Sectorial	A.D. 06/07/1988	BON Nº 82 06/07/1988
	Gestión residuos urbanos en Arazuri y Góngora	Subregional Sectorial	A.D. 09/11/2001	BON Nº 136 09/11/2001
	Gran establecimiento comercial en Pamplona (Casa Misericordia)	Subregional Sectorial	A.D. 08/10/2014	BON Nº 197 08/10/2014
	Gran establecimiento comercial en Tafalla	Subregional Sectorial	A.D. 23/03/2015	BON Nº 55 23/03/2015
	Implantación y puesta en explotación de cantera en legua acotada (Erro – Zilbeti)	Subregional Sectorial	A.D. 03/01/2011	BON Nº 01 03/01/2011
	Infraestructuras de producción de energía eólica en Navarra	Subregional Sectorial	A.D. 01/07/1996	BON Nº 79 01/07/1996
	Línea aérea alta tensión 66 KV – STR Larrate – Corella – La Rioja	Subregional Sectorial	A.D. 14/01/2004	BON Nº 6 14/01/2004
	Línea aérea media tensión 13,2 KV enlace STR Biurrun – STR Tafalla. Tramo Mendivil - Unzue	Subregional Sectorial	A.D. 21/05/2008	BON Nº 63 21/05/2008
Línea eléctrica 220KV,	Subregional	A.D. 03/09/2008	BON Nº 108	

NAVARRA	doble circuito, de entrada y salida en Murarte de la línea Cordovilla - Orcoyen	Sectorial		03/09/2008
	Línea eléctrica a 66 KV. de doble circuito entre la STR Milagro y la STR La Serna	Subregional Sectorial	A.D. 28/11/2013	BON Nº 230 28/11/2013
	Línea eléctrica aérea alta tensión 66 KV Tafalla-Estella-Variante Tafalla-Artajona y nueva línea 13,2	Subregional Sectorial	A.D. 20/04/2007	BON Nº 49 20/04/2007
	Línea eléctrica aérea de alta tensión ST el Sequero-Los Arcos, 66 KV	Subregional Sectorial	A.D. 10/11/2006	BON Nº 122 10/11/2006
	Línea eléctrica alta tensión 2 alimentación STR Murieta desde línea Cordovilla-Recajo, 66 KV	Subregional Sectorial	A.D. 29/09/2006	BON Nº 117 29/09/2006
	Línea eléctrica área derivación a ST Bidasoa de la línea Arkale-Lesaka (132 KV. doble circuito)	Subregional Sectorial	A.D. 27/10/2006	BON Nº 129 27/10/2006
	Línea eléctrica de 33kv, doble circuito, entre Altsasu y Etxarri Aranatz	Subregional Sectorial	A.D. 31/01/2005	BON Nº 13 31/01/2005
	Mendillorri	Subregional Sectorial	A.D. 29/07/1998	BON Nº 90 29/07/1998
	Nuevo enlace Noáin - conexión A-15, autovía subpirenacia, carretera N-121 y futura ronda súper-este	Subregional Sectorial	A.D. 13/08/2003	BON Nº 103 13/08/2003
	Nuevo trazado N-121-A (tramo Bera-Endarlatsa)	Subregional Sectorial	A.D. 27/01/2006	BON Nº 12 27/01/2006
	Oleoducto de Navarra (Pamplona-Miranda-Zaragoza)	Subregional Sectorial	A.D. 31/08/1987	BON Nº 107 31/08/1987
	Pantano Itoiz	Subregional Sectorial	A.D. 31/08/1990	
	Parque bomberos y helipuerto - Cordovilla	Subregional Sectorial	A.D. 18/08/2006	BON Nº 99 18/08/2006
	Parque de la Naturaleza de Navarra	Subregional Sectorial	A.D. 23/08/2002	BON Nº 102 23/08/2002
	Parque eólico Ablitas	Subregional Sectorial	A.D. 29/10/2012	BON Nº 212 29/10/2012
Parque eólico experimental Las Balsas	Subregional Sectorial	A.D. 31/10/2008	BON Nº 133 31/10/2008	

NAVARRA	- Sierra de Alaiz			
	Parque eólico La Bandera	Subregional Sectorial	A.D. 28/05/1999	BON Nº 67 28/05/1999
	Parque fluvial - Comarca de Pamplona	Subregional Sectorial	A.D. 03/11/1999	BON Nº 138 03/11/1999
	Parque fluvial - Comarca de Pamplona - ampliación	Subregional Sectorial	A.D. 03/05/2010	BON Nº 54 03/05/2010
	Parques eólicos en Vedadillo II y Vedadillo III	Subregional Sectorial	A.D. 02/06/2014	BON Nº 106 02/06/2014
	Parques eólicos G10X	Subregional Sectorial	A.D. 19/11/2010	BON Nº 141 19/11/2010
	Parques eólicos Montes de Cierzo y Caparroso	Subregional Sectorial	A.D. 11/06/1999	BON Nº 73 11/06/1999
	Plan Director de saneamiento de los ríos de Navarra	Subregional Sectorial	A.D. 14/08/1989	
	Plan para la regularización de usos de los márgenes del embalse de Itoiz	Subregional Sectorial	A.D. 13/08/2007	BON Nº 99 13/08/2007
	Planta incineradora M.E.R.	Subregional Sectorial	A.D. 24/09/2001	BON Nº 116 24/09/2001
	Plantas producción biocombustibles en Caparroso	Subregional Sectorial	A.D. 03/02/2003	BON Nº 15 03/02/2003
	Polígono industrial Alkaiaga - Lesaka	Subregional Sectorial	A.D. 02/08/1993	
	Polígono industrial Castejón	Subregional Sectorial	A.D. 21/05/1993	
	Polígono industrial Comarca de Aoiz	Subregional Sectorial	A.D. 04/10/1991	
	Polígono industrial Comarca 1 - Agustinos	Subregional Sectorial	A.D. 19/07/1989	
	Polígono industrial Espinal	Subregional Sectorial	A.D. 02/10/1992	
	Polígono industrial Iciz (Gallues)	Subregional Sectorial	A.D. 25/01/1995	
	Polígono industrial la Albergueria - Viana	Subregional Sectorial	A.D. 19/01/2001	BON Nº 9 19/01/2001
	Polígono industrial montes del Cierzo - Tudela	Subregional Sectorial	A.D. 13/01/1992	
	Polígono industrial Talluntxe II - Noáin - Tajonar - Cordovilla	Subregional Sectorial	A.D. 15/07/1991	
	Polígono industrial Tudela	Subregional Sectorial	A.D. 22/05/1991	
	Polígono industrial y de servicios Ripagaina - Burlada - Valle Egües	Subregional Sectorial	A.D. 16/10/1991	

NAVARRA	Puerto de Belate	Subregional Sectorial	A.D. 25/09/1992	
	Recorrido del Plazaola – Araquil – Imoz – Larraun - Leiza	Subregional Sectorial	A.D. 06/02/1991	
	Recorrido del Plazaola – Pamplona - Irurtzun	Subregional Sectorial	A.D. 26/05/2010	BON N° 64 26/05/2010
	Ripagaina (revisión)	Subregional Sectorial	A.D. 28/07/2004	BON N° 90 28/07/2004
	Salesianos	Subregional Sectorial	A.D. 03/07/2012	BON N° 128 03/07/2012
	Sarriguren	Subregional Sectorial	A.D. 13/11/2000	BON N° 137 13/11/2000
	Seat – Volkswagen ampliación (Sustituido por el PSIS Área Industrial Arazuri Orcoyen)	Subregional Sectorial	A.D. 21/08/1989	BON N°
	Sistema general aeropuerto de Pamplona	Subregional Sectorial	A.D. 07/06/2006	BON N° 68 07/06/2006
	Sistema general aeropuerto de Pamplona (ampliación)	Subregional Sectorial	A.D. 28/06/2012	BON N° 125 28/06/2012
	Subestación Muruarte 400 – 200 VK, y línea a 400 KV enlace de Subestaciones Muruarte y Castejón	Subregional Sectorial	A.D. 16/08/2004	BON N° 98 16/08/2004
	Terminal de transportes de la Comarca de Pamplona (Ciudad de Transportes de Imarcoain) 1ª y 2ª fase.	Subregional Sectorial	A.D. 13/01/1992	
	Tramo variante Esquiroz del vial Zizur Mayor - Esquiroz	Subregional Sectorial	A.D. 18/08/2006	BON N° 99 18/08/2006
	Transporte y evacuación de nueva generación línea eléctrica Castejón	Subregional Sectorial	A.D. 13/08/2001	BON N° 98 13/08/2001
	Trazado cierre Ronda Este y apertura salida hacia el Norte	Subregional Sectorial	A.D. 18/05/2004	BON N° 99 18/08/2004
	Trazado ferrocarril Tudela – Tarazona (Vía verde del Tarazonica)	Subregional Sectorial	A.D. 11/02/2000	BON N° 19 11/02/2000
	Túnel de Erro en la carretera N-135	Subregional Sectorial	A.D. 24/11/2010	BON N° 143 24/11/2010
	Túneles Ezcaba	Subregional Sectorial	A.D. 02/06/2000	BON N° 67 02/06/2000
	Universidad pública de Tudela	Subregional Sectorial	A.D. 25/11/2005	BON N° 11 25/11/2005
	Valorización de combustibles	Subregional Sectorial	A.D. 20/02/2013	BON N° 35 20/02/2013

NAVARRA	alternativos en la fábrica de cementos de Olazaguita			
	Variante de Corella	Subregional Sectorial	A.D. 25/04/2008	BON N° 52 25/04/2008
	Variante de Tafalla	Subregional Sectorial	A.D. 04/04/2011	BON N° 65 04/04/2011
	Variante Este	Subregional Sectorial	A.D. 20/02/1989	
	Variante Este de Tudela – Estudio Multicriterio Alternativo	Subregional Sectorial	A.D. 21/02/2003	BON N° 23 21/02/2003
	Variante Estella	Subregional Sectorial	A.D. 05/06/1995	
	Variante Irurtzun – Izurdiaga. Modificación carretera NA-7010 (Astrain – Irurtzun)	Subregional Sectorial	A.D. 14/05/2008	BON N° 60 14/05/2008
	Variante Norte	Subregional Sectorial	A.D. 20/02/1989	
	Variante Oeste	Subregional Sectorial	A.D. 10/02/1988	
	Variante Puente La Reina	Subregional Sectorial	A.D. 02/07/1999	BON N° 82 02/07/1989
	Variantes de Mendavia, Lodosa, Andosilla, Azagra, Milagro, Valtierra y Arguedas en la NA-134	Subregional Sectorial	A.D. 20/06/2007	BON N° 76 20/06/2007
	Vía Verde del Irati, tramo Valle de Egües - Sanguësa	Subregional Sectorial	A.D. 26/06/2015	BON N° 123 26/06/2015
	Viana – actuación residencial y campo de golf de 18 hoyos	Subregional Sectorial	A.D. 25/05/2007	BON N° 65 25/05/2007
	Zolina – nueva ciudad bioclimática	Subregional Sectorial	A.D. 03/05/2010	BON N° 54 03/05/2010
	Zona vertidos materiales inertes en Ardanaz	Subregional Sectorial	A.D. 13/02/2002	BON N° 19 13/02/2002
	Zona vertidos materiales inertes en Comarca de Pamplona	Subregional Sectorial	A.D. 10/09/2001	BON N° 110 10/09/2001

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local del Gobierno de Navarra.

16.- País Vasco.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	RANGO	FECHA APROBACIÓN	FECHA PUBLICACIÓN BOLETÍN
PAIS VASCO	Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco	Regional OT	A.D. 11/02/1997	BOPV Nº 29 12/11/1997
	Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco	Regional OT	Formulación 27/07/2015	BOPV Nº 157 20/08/2015
	Plan Territorial Parcial de Álava Central	Subregional OT	A.D. 28/12/2004	BOPV Nº 32 16/02/2005
	Plan Territorial Parcial de La Guardia (Rioja Alavesa)	Subregional OT	A.D. 28/12/2004	BOPV Nº 29 11/02/2005
	Modificación Plan Territorial Parcial de La Guardia (Rioja Alavesa)	Subregional OT	A.D. 07/10/2010	
	Plan Territorial Parcial de Llodio	Subregional OT	A.D. 25/01/2005	BOPV Nº 57 23/03/2005
	Plan Territorial Parcial de Balmaseda-Zalla	Subregional OT	A.D. 26/10/2011	BOPV Nº 224 25/11/2011
	Plan Territorial Parcial de Bilbao-Metropolitano	Subregional OT	A.D. 26/09/2006	BOPV Nº 212 07/11/2006
	Modificación Plan Territorial Parcial de Bilbao-Metropolitano	Subregional OT	A.D. 02/02/2010	BOPV Nº 29 12/02/2010
	Plan Territorial Parcial de Durango	Subregional OT	A.D. 26/07/2011	BOPV Nº 171 08/09/2011
	Plan Territorial Parcial de Gernika-Markina	Subregional OT	A.D. 01/03/2016	BOPV Nº 73 19/04/2016
	Plan Territorial Parcial de Igorre	Subregional OT	A.D. 14/09/2010	BOPV Nº 205 25/10/2010
	Plan Territorial Parcial de Mungia	Subregional OT	A.D. 22/03/2016	BOPV Nº 92 17/05/2016
	Plan Territorial Parcial de Beasain-Zumarraga	Subregional OT	A.D. 29/09/2009	BOPV Nº 208 29/10/2009
	Plan Territorial Parcial de Donostia-San Sebastián	Subregional OT	A.D. 27/07/2016	BOPV Nº 153 12/08/2016
	Plan Territorial Parcial de Eibar (Bajo Deba)	Subregional OT	A.D. 12/04/2005	BOPV Nº 105 06/06/2005
	Plan Territorial Parcial de Mondragón-Bengara (Alto Deba)	Subregional OT	A.D. 12/04/2005	BOPV Nº 105 06/06/2005
	Plan Territorial Parcial de Tolosa (Tolosaldea)	Subregional OT	A.I. 15/10/2013	BOPV Nº 214 11/11/2013
	Plan Territorial Parcial de Zarautz-Azpeitia (Urola Costa)	Subregional OT	A.D. 21/02/2006	BOPV Nº 59 24/03/2006

PAIS VASCO	Modificación Plan Territorial Parcial de Zarautz-Azpeitia (Urola Costa)	Subregional OT	A.D. 27/01/2009	
	Revisión del Segundo Plan General de Carreteras del País Vasco	Regional Sectorial	Avance 01/09/2010	
	Plan Territorial Sectorial de Energía Eólica	Regional sectorial	A.D. 14/05/2002	BOPV N° 105 05/06/2002
	Plan Territorial Sectorial de Red Ferroviaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco	Regional sectorial	A.D. 27/02/2001	BOPV N° 69 09/04/2001
	Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales	Regional sectorial	A.D. 21/12/2004	BOPV N° 19 28/01/2005
	Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas de la CAPV	Regional sectorial	A.D. 27/07/2004	BOPV N° 222 19/11/2004
	Modificación Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas de la CAPV	Regional sectorial	A.D. 30/10/2012	BOPV N° 210 14/11/2012
	Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral	Regional sectorial	A.D. 13/03/2007	BOPV N° 65 02/04/2007
	Plan Territorial Sectorial de Patrimonio Cultural	Regional Sectorial	Avance 06/07/2001	
	Plan Territorial Sectorial Agroforestal	Regional sectorial	A.D. 16/09/2014	BOPV N° 198 17/10/2014
	Plan Territorial Sectorial de Suelo para la Promoción Pública de Viviendas	Regional Sectorial	Avance 29/06/2000	
	Plan Territorial Sectorial de Puertos de Euskadi	Regional Sectorial	Elaboración	
	Plan Territorial Sectorial de Red Intermodal y Logística del Transporte	Regional Sectorial	Avance 24/07/2003	
	Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertiente Cantábrica)	Subregional Sectorial	A.D. 22/12/1998	BOPV N° 34 18/02/1999
	Plan Territorial Sectorial de Ordenación	Subregional Sectorial	A.D. 28/12/1999	BOPV N° 17 26/01/2000

PAIS VASCO	de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la CAPV (Vertiente Mediterránea)			
	Modificación del Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Ríos y Arroyos de línea CAPV (Vertientes Cantábrica y Mediterránea)	Subregional Sectorial	A.D. 19/11/2013	BOPV N° 236 12/12/2013
	Plan Integral de Carreteras de Álava (PICA)	Subregional Sectorial	A.D. 23/11/1998	
	Plan de Carreteras de Bizkaia	Subregional Sectorial	A.D. 15/04/1999 Modificado 10/03/2005 (BOPV N° 69 13/04/2005) 2ª Modificación (BOPV N° 4 07/01/2008)	BOPV N° 25/06/1999
	Plan Territorial Sectorial de Infraestructuras de Residuos Urbanos de Guipúzcoa	Subregional Sectorial	A.D. 16/07/2009	BOTH N° 146 06/08/2009
	Modificación Plan Territorial Sectorial Red ferroviaria en el Bilbao Metropolitano y otros municipios	Subregional Sectorial	A.D. 22/02/2005	BOPV N° 66 08/04/2005
	Modificación Plan Territorial Sectorial Red ferroviaria en el TH de Álava	Subregional Sectorial	A.I. 25/01/2005	BOPV N° 27 09/02/2005
	Modificación Plan Territorial Sectorial Red ferroviaria en el TH de Guipúzcoa	Subregional Sectorial	A.I. 25/01/2005 A.I. 01/09/2011	BOPV N° 27 y 182 09/02/2005 23/09/2011
	Plan Territorial Sectorial de Vías Ciclistas de Guipúzcoa	Subregional Sectorial	A.D. 10/06/2013	BOPV N° 194 10/10/2013

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Planificación Territorial y Urbanismo del Gobierno Vasco.

17.- C. Valenciana.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DEL INSTRUMENTO	RANGO	FECHA APROBACIÓN	FECHA PUBLICACIÓN BOLETÍN
VALENCIA	Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana	Regional OT	A.D. 13/01/2011	DOCV N° 6441 19/01/2011
	Plan de Acción Territorial Metropolitano de Valencia (PATIVEL)	Subregional OT	Elaboración Acuerdo de Inicio 01/07/2016	DOCV N° 7845 05/08/2016
	Plan de Acción Territorial Entorno metropolitano de Alicante-Elx	Subregional OT	Tramitación	
	Plan de Acción Territorial de La Vega Baja	Subregional OT	Tramitación	
	Plan de Acción Territorial Entorno de Castellón	Subregional OT	Tramitación	
	Plan de Acción Territorial área funcional de Ontinyent	Subregional OT	Tramitación	
	Plan de Acción Territorial área funcional de Elda-Petrer	Subregional OT	Tramitación	
	Plan de Acción Territorial de Alcoi-Cocentaina	Subregional OT	Tramitación	
	Plan de Acción Territorial sobre Prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA)	Regional Sectorial	A.D. 29/10/2015	DOCV N° 7649 03/11/2015
	Plan de Acción Territorial de carácter sectorial de Corredores de Infraestructuras	Regional Sectorial	A.D. 15/04/2005	DOCV N° 4988 19/04/2005
	Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunidad Valenciana	Regional Sectorial	A.D. 03/05/2013	DOCV N° 7019 08/05/2013
	Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la	Regional Sectorial	Elaboración 11/11/2015	DOCV N° 7658 16/11/2015

VALENCIA	Comunidad Valenciana			
	Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia	Regional Sectorial	Elaboración Propuesta sometida a I.P. 23/06/2016 Ampliación I.P. 21/09/2016	DOCV N° 7826 12/07/2016 DOCV N° 7890 07/10/2016
	Plan de Paisaje de la Vall de Guadalest			
	Actuación Estratégica Proyecto Valencia Club de Fútbol	Subregional Sectorial	A.D. 19/02/2015	DOCV N° 7525 14/05/2015
	Actuación Estratégica Proyecto Desarrollo Turístico y Deportivo del Valle del Río Mijares	Subregional Sectorial	A.D. 14/12/2012	DOCV N° 6927 20/12/2012
	Actuación Estratégica Proyecto Puerto Mediterráneo	Subregional Sectorial	A.D. 25/01/2013	DOCV N° 6960 07/02/2013
	Actuación Estratégica Proyecto Alcoinnova	Subregional Sectorial	A.D. 27/01/2015	DOCV N° 7454 30/01/2015
	Actuación Estratégica Proyecto Alicante Avanza	Subregional Sectorial	I.P. 24/04/2015	DOCV N° 7522 11/05/2015
	Plan de Paisaje de la Vall de Guadalest	Subregional Sectorial	Redacción	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Generalitat Valenciana.

ANEXO 3: INTEGRACIÓN DE LA COMPETENCIA EN ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS ESTRUCTURAS DE LOS GOBIERNOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS

CCAA	Consejería	Órgano	Competencias	Otros Órganos
Andalucía	Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	Secretaría General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana	Medio ambiente Agua Ordenación del Territorio y del litoral Urbanismo	Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo Comisiones Territoriales de Ordenación del Territorio y Urbanismo Comisión de Participación en la Ordenación y Gestión del Litoral
Aragón	Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda	Dirección General de Ordenación del Territorio	Carreteras Urbanismo. Vivienda y Arquitectura Transportes Turismo	Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón
Asturias	Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente	Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo	Infraestructuras viarias y portuarias Transportes Ordenación del Territorio Urbanismo Medio Ambiente	Comisión Cartográfica del Principado de Asturias Observatorio de la Sostenibilidad en el Principado de Asturias
Baleares	Consejería de Territorio, Energía y Movilidad	Dirección General de Ordenación del Territorio	Puertos y Aeropuertos Ordenación del Territorio Transportes Arquitectura y Vivienda Energía	

Canarias	Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad	Viceconsejería de Política Territorial	Política Territorial Sostenibilidad Medio Ambiente Seguridad y Emergencias	Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias
Cantabria	Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social	Dirección General de Ordenación del Territorio y Evaluación Ambiental Urbanística	Medio Ambiente Urbanismo Ordenación del Territorio Igualdad Política Social Universidades e Investigación	Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo
Castilla-La Mancha	Consejería de Fomento	Dirección General de Planificación Territorial y Sostenibilidad	Carreteras Aguas. Transportes Urbanismo Ordenación del Territorio Vivienda Suelo Sociedad de la Información y Telecomunicación	Comisión Regional de Ordenación del Territorio Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo
Castilla-León	Consejería de Presidencia	Viceconsejería de Ordenación del Territorio y Relaciones Institucionales	Función pública Administración Local Ordenación del Territorio Juegos y Apuestas Política de Acción Exterior Justicia Entre otras	Comisiones Territoriales de Medio Ambiente y Urbanismo Consejo de Medio Ambiente, Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla-León
			Planificación Territorial y Urbanismo Obras Públicas e Infraestructuras	Comisión de Política Territorial y Urbanismo de Cataluña

Cataluña	Departamento de Territorio y Sostenibilidad	Subdirección General de Planificación Territorial y Paisaje	Carreteras, Ferrocarriles, Puertos y Aeropuertos Transportes. Planificación y Calidad Ambiental Agua Residuos Servicios Meteorológicos Otras	Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro Instituto para el Desarrollo y la Promoción de L'Alt Pirineu i Aran
Extremadura	Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo	Dirección General de Transportes, Ordenación del Territorio y Urbanismo	Infraestructuras. Carreteras y Obras Hidráulicas Transportes Ordenación del Territorio y Urbanismo Arquitectura y Vivienda Turismo	Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Extremadura
Galicia	Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo	Medio Ambiente Ordenación del Territorio Urbanismo Conservación de la Naturaleza	Instituto de Estudios del Territorio
La Rioja	Consejería de Fomento y Política Territorial	Servicio de Ordenación del Territorio	Ordenación del Territorio y Urbanismo Minas Cartografía y de Sistemas de Información Geográfica	Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja
Madrid	Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio	Subdirección General de Planificación Regional	Medio Ambiente Evaluación ambiental Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Administración	

			Local Urbanismo Estrategia Territorial Suelo	
Murcia	Consejería de Fomento e Infraestructuras	Dirección General de Ordenación del Territorio, Arquitectura y Vivienda	Ordenación del Territorio Arquitectura y Vivienda Carreteras, Transportes, Costas y Puertos	Comisión de Coordinación de Política Territorial Consejo Asesor de Política Territorial
Navarra	Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local	Dirección General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio	Agricultura, Ganadería, Alimentación, Desarrollo Rural Sostenible y Participativo Administración Local Medio Ambiente Recursos hídricos Ordenación del Territorio y Urbanismo	Comisión de Ordenación del Territorio de Navarra Consejo Social de Política Territorial
País Vasco	Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial	Viceconsejería de Administración y Planificación Territorial	Ordenación del Territorio y del Litoral Medio Ambiente Aguas, Canales y regadíos Ordenación de recursos naturales y conservación de la Naturaleza Suelo y Urbanismo Ferrocarriles, Red viaria Transportes terrestres, marítimos, fluviales y por cable Helipuertos, Aeropuertos y Puertos	Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco
	Consejería de Vivienda,	Dirección General de	Vivienda, Proyectos urbanos. Obras públicas	

Valencia	Obras Públicas y Vertebración Territorial	Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje	Vertebración del Territorio Paisaje Transportes, Puertos y Aeropuertos	
----------	---	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.



UNIVERSIDAD
DE MÁLAGA