

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. DESARROLLO NORMATIVO.

M^a Isabel MARTÍN JIMÉNEZ

Departamento de Geografía. Universidad de Salamanca.

Recibido: 05/03/2014

Aceptado: 08/07/2014

RESUMEN: En el artículo se hace un recorrido por el desarrollo normativo de la ordenación del territorio en las Comunidades Autónomas. Se parte de la Constitución Española de 1978 y de cómo ha sido asumida la referida competencia en los diferentes Estatutos de Autonomía y en la reforma de los mismos de los últimos años.

A continuación repasamos los treinta años transcurridos desde la aprobación de la primera ley autonómica de ordenación del territorio en Cataluña, en noviembre de 1983, hasta el momento actual. Se analizan los contenidos y los instrumentos creados en las leyes autonómicas de ordenación del territorio, que podemos calificar de pioneras, y el cambio observado a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional del año 1997 que, por un lado, obliga a las autonomías a legislar los temas urbanísticos y, por otra parte, coadyuva a la regulación de la ordenación del territorio junto con el urbanismo en aquellas comunidades que aún no la habían hecho. Además, otras autonomías aprovechan la ocasión para reformar su ley de ordenación del territorio y, como en las anteriores, la nueva norma también contempla el urbanismo. Finalmente, en las leyes reformadas en los últimos años se observa una influencia en la normativa autonómica de la Estrategia Territorial Europea y una preocupación por el paisaje y la protección ambiental.

PALABRAS CLAVE: Ordenación del Territorio, Legislación autonómica

THE MANAGEMENT OF THE TERRITORY IN THE AUTONOMOUS COMMUNITIES. REGULATORY DEVELOPMENT

ABSTRACT: Regional Planning in the Autonomous Communities. Normative Development. In the article has been done a tour by the Normative Development of the regional planning in the Autonomous Communities. It start from the Spanish Constitution of 1978 and how has been accepted the jurisdiction in the differents statutes of autonomy and the reform of them in recents years.

Below we review thirty years since the adoption of the first regional law of regional planning in Cataluña, in November of 1983, to date. We analyze the content and tools developed in the laws of autonomous of regional planning, which we can classify into pioneers, and the observed change in the wake of judgment of the constitutional court of the year 1997 that, on the one hand, it forces to the autonomies to legislate the urban issues and, on the one hand it cooperates to the regulation of regional planning together with the urbanism in those communities that still had not done it. In addition, other autonomies seize the opportunity to reform his law of regional planning and, as, like in the previous ones the new norm also contemplates the urbanism. Finally, in the laws reformed

in the last years an influence is observed in the autonomous regulation of the Territorial European Strategy and a worry by the landscape and the environmental protection.

KEY WORDS: Spatial Planning, normative development.

I. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Para el estudio de la Ordenación del Territorio en las Comunidades Autónomas tenemos que partir, como es bien conocido, de la Constitución Española de 1978, donde el artículo 148.1.3^o recoge “*Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*” como materia que pueden asumir las Comunidades Autónomas y, en base a ello, todas las autonomías han incorporado dicha competencia en sus respectivos estatutos.

Pero antes de analizar los Estatutos de Autonomía hay que recordar que la Constitución no contiene más referencias a la ordenación del territorio que la ya reseñada y que nada aclara sobre el contenido o sobre los principios que deben regirla. Por tanto, hay que acudir a otras materias o principios más generales para acotar qué se entiende por ordenación del territorio.

Los distintos autores que han abordado esta cuestión se inclinan por señalar que la Constitución contempla la ordenación del territorio en sentido restringido (SAÉNZ, 1983), incluso no se reconoce su capacidad como técnica de planificación que puede contribuir al equilibrio territorial, y prácticamente la equiparan con el urbanismo (GONZÁLEZ y MARTÍNEZ, 1980) del que se diferenciaría por la escala territorial.

No obstante, hay quién defiende una postura más amplia si se lee el texto constitucional de forma completa y transversal (AVILA, 1993; PÉREZ, 1998). En principio nada impide contemplar la ordenación del territorio en sentido extenso, pues aunque las competencias están desglosadas la agrupación para la práctica de aquellas que son afines desde el punto de vista conceptual es posible, al igual que tomar como principios rectores los asignados para la política social y económica (CONSTITUCIÓN, 1978. Capítulo III), en especial lo relacionado con la promoción de las condiciones favorables para el progreso social y económico y la redistribución de la renta regional (CONSTITUCIÓN, 1978. Artículo 40) y los aspectos relacionados con el medio ambiente (CONSTITUCIÓN, 1978. Artículo 45) y la conservación del patrimonio (CONSTITUCIÓN, 1978. Artículo 46). También pueden ser tomados en cuenta los principios vinculados con la Economía y la Hacienda (CONSTITUCIÓN, 1978. Título VII) en lo referente al desarrollo de los sectores económicos (artículo 130) y a la planificación de la actividad económica (CONSTITUCIÓN, 1978. Ar-

título 131). Además, se deben considerar los principios básicos de la organización territorial del Estado (CONSTITUCIÓN, 1978. Título VIII) en lo que concierne a la solidaridad e igualdad territorial (CONSTITUCIÓN, 1978. Artículo 138).

Esta idea de la ordenación del territorio en sentido amplio y como integradora de otras políticas se recoge también en la sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, que fue pronunciada ante los recursos interpuestos contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, por la Xunta de Galicia, el Consejo de Gobierno de las Illes Balears, el Gobierno Vasco, el Parlamento de Cataluña, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, el Gobierno de Canarias, el Gobierno Valenciano, y un grupo de 50 Diputados. En dicha sentencia, en el apartado II de fundamentos jurídicos, punto 1 B, tras señalar que “*Sobre el concepto mismo de ordenación del territorio son escasas las precisiones que se encuentran en nuestra doctrina*” se especifica que:

“La ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio) el 23 de mayo de 1983, citada por muchos de los recurrentes, la define como «expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad». 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”.

Parece claro, por tanto, que la Constitución no obliga por sí sola a contemplar la ordenación del territorio de forma restrictiva -la anterior sentencia es esclarecedora en este sentido- si bien es cierto que en la asunción de esta materia como competencia exclusiva por parte de las Comunidades Autónomas se ha seguido esa opción (PÉREZ, 1998).

En efecto, si acudimos a los Estatutos de Autonomía para ver cómo han asumido la “materia” de ordenación del territorio las distintas Comunidades Autónomas solo podemos concluir que lo han hecho de forma estricta, prácticamente se copia el texto constitucional, aunque también se aprecia que cuando se ha estimado necesario se ha vinculado a otras materias/políticas. El repaso de los diferentes Estatutos de Autonomía nos da como resultado que la ordenación del territorio solo aparece en los mismos dentro del listado de competencias que se asumen “en exclusiva” y se reproduce textualmente el citado artículo 148.1.3º de la Constitu-

ción sin variar absolutamente nada; es decir se asume “*Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”. Así es cómo figura en los Estatutos de las Comunidades Autónomas de Aragón (1982), Asturias (1981), Castilla y León (1983), Castilla La Mancha (1982), Extremadura (1983), Madrid (1983), Murcia (1982), Comunidad Foral de Navarra (1982) y La Rioja (1982)¹. No obstante, en los estatutos de las ocho Comunidades Autónomas restantes se incluye, además, la competencia de ordenación del litoral, entendida como independiente de la ordenación del territorio o como parte de ella. En el primer caso encontramos los Estatutos de las Comunidades Autónomas de Andalucía (1981), Islas Canarias (1982), Cantabria (1982), Cataluña (1979), Galicia (1981) y Comunitat Valenciana (1982) donde se recoge “*Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*”, en el segundo caso solo el Estatuto de las Illes Balears, que recoge entre las competencias exclusivas la siguiente materia: “*Ordenación del territorio, incluyendo el litoral, urbanismo y vivienda*” (LEY ORGÁNICA 2/1983. Artículo 10.3). Por tanto, solo se puede señalar la salvedad de la ordenación del litoral como materia afín a la ordenación del territorio y vinculada a la misma en algunas comunidades autónomas –ni siquiera todas las que tienen costa²–, que de esta manera amplían ligeramente el sentido restringido que recoge la Constitución como se ha señalado. Quizás se pudiera apuntar otra salvedad incluida en el Estatuto de las Illes Balears, en esta ocasión cuando se especifican las competencias de los Consejos Insulares se dice “*Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, medio ambiente y ecología*” (LEY ORGÁNICA 2/1983. Artículo 39.8) de donde se infiere una vinculación entre la ordenación del territorio, el medio ambiente y la ecología si bien el desarrollo normativo posterior -Ley de ordenación territorial de 1987- no recoge expresamente este vínculo.

Hay que esperar a la reforma de los Estatutos de Autonomía de finales de los años 90 o de la primera década del siglo XXI para ver algunos cambios en el tema que nos ocupa, aunque la mayoría mantienen la misma redacción. Las excepciones no obstante son esclarecedoras. El estatuto de autonomía de Andalucía de 1981, que como acabamos de señalar recogía “*Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*” (LEY ORGÁNICA 6/1981. Artículo 13.8), en su reforma de 2007 incluye entre sus competencias “*Vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas*” (LEY ORGÁNICA 2/2007. Artículo 56) y añade:

¹ Ver cuadro 2. Estatutos de Autonomía, que sirve también de referencia para la cita de los mismos en el texto.

² En el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias de 1981 se recoge la competencia de “*Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*” (LEY ORGÁNICA 7/1981. Artículo 10.1.b) tal y como está en la Constitución, sin embargo en la Reforma parcial de dicho Estatuto del año 1999 se redacta este punto como “*Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*” (LEY ORGÁNICA 1/1999. Artículo 10.3).

“5. 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.

6. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público” (LEY ORGÁNICA 2/2007. artículo 56)

Por tanto parece que ahora si se vincula la ordenación del territorio a otras materias afines y se contempla con un sentido amplio e integrador, en consonancia con la sentencia 194/1991 del Tribunal Constitucional y con la propia carta Europea de Ordenación del Territorio.

| Cuadro 1. La ordenación del territorio en los Estatutos de Autonomía.* | | |
|--|--|---|
| SE RECOGE EL TEXTO CONTITUCIONAL “Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” | SE INCLUYE EL LITORAL “Ordenación del territorio, y del litoral, urbanismo y vivienda” | REDACCIÓN PROPIA Se incorpora la concepción y principios que rigen la ordenación del territorio |
| Aragón (1982) Principado de Asturias (1981) Castilla y León (1983) Castilla-La Mancha (1982) Extremadura (1983) Comunidad de Madrid (1983) Región de Murcia (1982) Comunidad Foral de Navarra (1982) La Rioja (1982) | Andalucía (1981) Illes Balears (1983) Canarias (1982) Cantabria (1981) Cataluña (1979) Galicia (1981) Comunitat Valenciana (1982) Principado de Asturias (1999)** | Andalucía (2007) Cataluña (1979) Aragón (2007) Extremadura (2011) |
| *Cuando en la Reforma de los respectivos Estatutos de Autonomía no se ha modificado la referencia a la ordenación del territorio solo se pone la fecha del primer Estatuto junto al nombre de la Comunidad Autónoma. | | |
| **Reforma parcial del Estatuto de Asturias. LEY ORGÁNICA 1/1999 | | |
| FUENTE: <i>Boletín Oficial del Estado. Leyes orgánicas de los Estatutos de Autonomía.</i> | | |

En el caso de Aragón, el estatuto de 1982 traslada el texto constitucional mientras en la reforma del mismo deja sola la materia de ordenación del territorio, si bien en esta ocasión especifica que “*conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental*” (LEY ORGÁNICA 5/2007. Artículo 71.8), incorporando así algunos de los principios constitucionales aplicables a la ordenación del territorio, a los que nos referíamos con anterioridad.

Algunas de las reformas estatutarias en lugar de ampliar los contenidos de la ordenación del territorio aíslan esta materia quizás con la intención de esclarecer su significado. Extremadura nos sirve de ejemplo, su Estatuto de 1983 pone “*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*” (LEY ORGÁNICA 1/1983. Artículo 7.2), en el de 2011 se lee en un punto “*Urbanismo y vivienda. Normas de calidad e innovación tecnológica en la edificación y de conservación del patrimonio urbano tradicional.*” (LEY ORGÁNICA 1/2011. Artículo 9.31) y en el siguiente “*Ordenación del territorio*” (LEY ORGÁNICA 1/2011. Artículo 9.32) desvinculando por completo unas materias de la otra.

La Reforma del estatuto catalán también ofrece algunas diferencias sustanciales en la consideración de la ordenación del territorio. Como hemos señalado, el estatuto de 1979 recogía competencias en “*Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*” (LEY ORGÁNICA 4/1979. Artículo 9.9), ahora sin embargo, en el estatuto de 2006 el artículo 149 dice:

“*Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo.*”

1. 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.

2. *La determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Cataluña requiere el informe de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado.*

3. *Corresponde a la Generalitat, en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye.....” (LEY ORGÁNICA 6/2006. Artículo 149).*

A la vista de esta nueva formulación de las competencias no cabe duda que, por un lado, se vincula con materias afines y, por otro lado, se incluyen principios propios de la política social y económica y otros relacionados con la Economía y Hacienda. Además, entre esas afinidades se incorpora el paisaje como un elemento clave e integrador en consonancia con acuerdos internacionales sobre esta materia (CONSEJO DE EUROPA, 2000) y de la ratificación del mismo por parte del Estado español (INSTRUMENTO DE RATIFICACIÓN, 2008).

Señalar, por último, que las Illes Balears, en la reforma de su estatuto, mantiene las competencias de la comunidad sin variación si bien en las correspondientes a los Consejos Insulares desglosa lo que en principio estaba junto; es decir, separa urbanismo y habitabilidad (LEY ORGÁNICA 1/2007. Artículo 70.1) de “ordenación del territorio incluyendo el litoral” (LEY ORGÁNICA 1/2007. Artículo 70.13) y desaparece en este listado de competencias de los Consejos Insulares el medio ambiente y la ecología. En esta comunidad parece que se da un paso atrás o, quizás, recoge con mayor precisión como se ha llevado a cabo la práctica de la ordenación del territorio y el desarrollo normativo de la misma.

Cuadro 2. *Estatutos de Autonomía.*

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | ESTATUTOS DE AUTONOMÍA* |
|------------------------|--|
| ANDALUCÍA | LEY ORGÁNICA 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía. <i>BOE n° 9</i> , de 11 de enero de 1982. |
| | LEY ORGÁNICA 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. <i>BOE n° 68</i> , de 20 de marzo de 2007. |
| ARAGÓN | LEY ORGÁNICA 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón. <i>BOE n° 195</i> , de 16 de agosto de 1982. |
| | LEY ORGÁNICA 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. <i>BOE n° 97</i> , de 23 de abril de 2007. |
| PRINCIPADO DE ASTURIAS | LEY ORGÁNICA 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias. <i>BOE n° 9</i> , de 11 de enero de 1982. |

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | ESTATUTOS DE AUTONOMÍA* |
|---------------------|---|
| ILLES BALEARS | LEY ORGÁNICA 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Illes Balears. <i>BOE n° 51</i> , de 1 de marzo de 1983. |
| | LEY ORGÁNICA 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. <i>BOE n° 52</i> , de 1 de marzo de 2007. |
| CANARIAS | LEY ORGÁNICA 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias. <i>BOE n° 195</i> , de 16 de agosto de 1982. |
| CANTABRIA | LEY ORGÁNICA 8/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía para Cantabria. <i>BOE n° 9</i> , de 11 de enero de 1982. |
| CASTILLA-LA MANCHA | LEY ORGÁNICA 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. <i>BOE n° 195</i> , de 16 de agosto de 1982. |
| CASTILLA Y LEÓN | LEY ORGÁNICA 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla-León. <i>BOE n° 52</i> , de 2 de marzo de 1983. |
| | LEY ORGÁNICA 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. <i>BOE n° 288</i> , de 1 de diciembre de 2007. |
| CATALUÑA | LEY ORGÁNICA 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña. <i>BOE n° 306</i> , de 22 de diciembre de 1979. |
| | LEY ORGÁNICA 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. <i>BOE n° 172</i> , de 20 de julio de 2006. |
| EXTREMADURA | LEY ORGÁNICA 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura. <i>BOE n° 49</i> , de 26 de febrero de 1983. |
| | LEY ORGÁNICA 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. <i>BOE n° 25</i> , de 29 de enero de 2011. |
| GALICIA | LEY ORGÁNICA 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia. <i>BOE n° 101</i> , de 28 de abril de 1981. |
| COMUNIDAD DE MADRID | LEY ORGÁNICA 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. <i>BOE n° 51</i> , de 1 de marzo de 1983. |
| REGIÓN DE MURCIA | LEY ORGÁNICA 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia. <i>BOE n° 146</i> , de 19 de junio de 1982. |

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | ESTATUTOS DE AUTONOMÍA* |
|--|---|
| COMINIDAD FORAL DE NAVARRA | LEY ORGÁNICA 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. <i>BOE n° 195</i> , de 16 de agosto de 1982. |
| PAÍS VASCO | LEY ORGÁNICA 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. <i>BOE n° 306</i> , de 22 de diciembre de 1979. |
| LA RIOJA | LEY ORGÁNICA 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja. <i>BOE n° 146</i> , de 19 de junio de 1982. |
| COMUNITAT VALENCIANA | LEY ORGÁNICA 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. <i>BOE n° 164</i> , de 10 de julio de 1982. |
| CEUTA | Ley ORGÁNICA 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta. <i>BOE n° 62</i> , de 14 de marzo de 1995. |
| MELILLA | Ley ORGÁNICA 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla. <i>BOE n° 62</i> , de 14 de marzo de 1995. |
| <p>*Se cita la Ley Orgánica de los Estatutos o de su reforma completa, no se incluyen las modificaciones parciales que pueden consultarse en la fuente señalada a continuación.</p> <p>FUENTE: <i>Boletín Oficial del Estado. Estatutos de Autonomía. Edición actualizada a 3 de diciembre de 2013.</i> http://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=017_Estatutos_de_Autonomia (última consulta 10-2-2014).</p> | |

II. LA NORMATIVA AUTONÓMICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

II.1 Las primeras leyes de Ordenación del Territorio

El repaso del desarrollo normativo sobre ordenación del territorio en las diferentes Comunidades Autónomas marca un proceso muy dilatado en el tiempo ya que se prolonga desde 1983 –año de aprobación de la Ley de Política Territorial de la Generalitat de Cataluña, la primera que desarrolla la materia de ordenación del territorio como competencia autonómica- hasta el año 2001 cuando se promulga la Ley del Suelo y Ordenación del Territorio de Extremadura, la última comunidad en aprobar una norma autonómica propia sobre esta materia³. En este

³ Las Normas autonómicas de ordenación del territorio se han recogido en el cuadro 3 que,

largo periodo de 18 años las Comunidades Autónomas han ido elaborando sus respectivas leyes de ordenación del territorio con denominaciones más o menos diferentes al igual que varían los contenidos y los instrumentos creados. Además, en esos 18 años transcurridos entre la primera y la última Comunidad Autónoma en dotarse de una ley propia, algunas han tenido tiempo de promulgar más de una ley e, incluso, hasta tres normas diferentes además de las numerosas modificaciones parciales si contemplamos los treinta años que van desde la Ley catalana hasta nuestros días.

Todas las normas reproducen en su introducción o en su exposición de motivos que la ley desarrolla las competencias en materia de ordenación del territorio recogidas en los Estatutos de Autonomía, que como decíamos apenas aclaran lo que se entiende por ordenación del territorio. La lectura de las leyes poco contribuye en este sentido pues aunque la ley catalana parecía abrir la puerta al señalar que

“la presente Ley tiene por objeto establecer las directrices de ordenación del territorio catalán y de las acciones administrativas con incidencia territorial en Cataluña, a fin de corregir los desequilibrios que le producen y de alcanzar un mayor bienestar de la población” (CATALUÑA. Ley 23/1983. Artículo 1),

solo la comunidad de Madrid y la de Cantabria siguen esta senda y, además, presentan un claro nexo común entre ambas. Dicen así:

“A los efectos de la presente Ley, se entiende por ordenación territorial el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y programas que orienten y regulen las actuaciones y procesos de asentamiento sobre el territorio de la Comunidad de Madrid.” (MADRID. Ley 10/1984. Artículo 2).

“Se entiende por Ordenación del Territorio, a los efectos de la presente Ley, el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y planes que regulen las actividades y asentamientos sobre el territorio, con el objetivo de conseguir una adecuada relación entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras”. (CANTABRIA. Ley 7/1990. Artículo 1).

Esta última, por tanto, integra otras materias en la ordenación del territorio, si bien en el siguiente artículo se encarga de especificar que la *“La presente Ley tiene por objeto la creación y regulación de determinados instrumentos de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ...”* (CANTABRIA. Ley 7/1990. Artículo 2).

además, es la referencia para las citas de las mismas en el texto.

Todas las demás leyes que podríamos denominar de primera generación (la primera ley de ordenación del territorio en cada una de las comunidades autónomas⁴) nada dicen sobre el concepto de ordenación del territorio en su articulado y especifican que su objeto es definir o crear instrumentos de ordenación del territorio. A pesar de esta falta de definición, es muy común que en la exposición de motivos se hagan referencias expresas a qué se entiende por ordenación del territorio y la dificultad que entraña su práctica, y son numerosas las leyes que expresamente citan la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 como el referente válido en el que se miran o, sin citarla, prácticamente reproducen parte de ella⁵.

La Ley de Cantabria, de 1990, es esclarecedora respecto a las dudas que hemos señalado con anterioridad sobre el concepto de ordenación del territorio y sobre la posibilidad o no de ligar esta materia a otras. Leemos en su Exposición de Motivos I que:

“La Ordenación del Territorio siempre ha sido un concepto un tanto equívoco. Las políticas sectoriales, normalmente poco coordinadas y una planificación y gestión urbanísticas no adecuadas a las necesidades que los tiempos demandan, han dificultado la fijación del marco que defina la estructura territorial de la región.

Recientemente disponemos de un intento conceptual serio de definir la orientación del territorio de manera globalizadora. En la Carta Europea de Ordenación del Territorio aprobada....” (CANTABRIA. Ley 7/1990. Exposición de Motivos I)

y reproduce a continuación parte del texto de la citada carta. La Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio de Castilla y León, mucho más tardía en el tiempo (MARTÍN et al., 2007), también recoge la Carta Europea como el espejo en el que mirarse no solo para la definición de este concepto sino también en cuanto a los objetivos que debe perseguir esta política:

⁴ Extremadura, La Rioja, y las dos Castillas escapan parcialmente de este comentario, pues dada la tardía aprobación de su primera ley de ordenación del territorio y el bagaje de las otras comunidades autónomas en esta materia, hace que tenga más similitudes con normas promulgadas como segunda o tercera ley de ordenación del territorio en otras Comunidades Autónomas.

⁵ La Carta Europea de Ordenación del Territorio, fue aprobada tras un periodo de elaboración y consenso en la VI CEMAT (Conferencia Europea de Ministros responsables de la ordenación del territorio en los países miembros del Consejo de Europa), celebrada en Torremolinos el 19 y 20 de mayo de 1983. En ella se recoge el concepto de ordenación del territorio así como sus principios, sus objetivos y sus características (CONSEJO DE EUROPA, 1983).

“La Ordenación del Territorio ha sido definida en la Carta Europea de 1983 como «la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad», teniendo como objetivos: el desarrollo socioeconómico equilibrado y sostenible; la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su acceso al uso de los servicios e infraestructuras públicas y del patrimonio natural y cultural; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, de forma compatible con la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos, así como con el respeto a las peculiaridades locales; y la utilización racional y equilibrada del territorio, mediante la definición de los usos aceptables o a fomentar para cada tipo de suelo, la creación de las adecuadas redes de infraestructuras e incluso el fomento de las actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario.

Asumiendo la Comunidad Autónoma estos objetivos parece clara la necesidad de articular una política pública capaz de satisfacerlos. Por ello la Ley atribuye a la Junta de Castilla y León la competencia para desarrollar una política de Ordenación del Territorio (sin perjuicio de la participación de las restantes Administraciones públicas y de la iniciativa privada)” (CASTILLA Y LEÓN. Ley 10/1998. Exposición de Motivos II).

Acabemos estas referencias a la Carta Europea con el artículo 4 de la Ley 6/1989 de ordenación del territorio de la Comunitat Valenciana que reproduce textualmente tres de los cuatro objetivos en ella recogidos: *“Los objetivos fundamentales de la presente Ley son la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, la utilización racional y equilibrada del territorio de la Comunitat Valenciana”*, y con la Ley 4/1990 de ordenación del territorio del País Vasco, que curiosamente no cita la Carta Europea pero se inspira en ella cuando en la Exposición de Motivos II dice: *“A través de la política de Ordenación del Territorio se ha de perseguir, (...) la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente”* y los objetivos son *“el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida, con eliminación de las grandes diferencias existentes entre los diferentes sectores de población”*⁶.

El conocimiento de la Carta Europea de Ordenación del Territorio y el concepto amplio de esta materia que la misma contiene no se traduce como hemos

⁶ Los objetivos fundamentales recogidos en la Carta Europea son: *“desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones”* (punto 14), *“mejora de la calidad de vida”* (punto 15), *“gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente”* (punto 16), y *“utilización racional del territorio”* (punto 17) (CONSEJO DE EUROPA, 1983).

visto en una definición de la ordenación del territorio en consonancia en el articulado de las leyes, aunque algunas si incorporan sus objetivos (CHICA y SANTOS, 1999). La preocupación de las primeras normativas de ordenación del territorio promulgadas en las diferentes comunidades autónomas en realidad es regular instrumentos de ordenación del territorio. Con unas u otras palabras el objeto de las leyes es “la definición y regulación de los instrumentos de ordenación territorio” (PAÍS VASCO. Ley 4/1990. Artículo 1), establecer “los instrumentos adecuados para que pueda realizarse el proceso continuado de ordenación del territorio” (ARAGÓN. Ley 11/1992. Artículo 1.2.) o “la creación de determinados instrumentos de ordenación territorial” (ILLES BALEARS. Ley 8/1987. Artículo 1) y, en efecto, como vemos en el cuadro 4 todas las normas contemplan diferentes tipos de planes, desde los más integrales a los más sectoriales, y a diferentes escalas, para todo el territorio autonómico o para una parte del mismo⁷. Hay que esperar a la reforma de las leyes para ver como el contenido y la definición de la ordenación del territorio aparece de manera más explícita en la normativa.

Cuadro 3. *Leyes autonómicas de ordenación del territorio.*

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | NORMATIVA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO* | FUENTE** |
|------------------------|---|-----------------|
| ANDALUCÍA | Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. | BOJA 22-1-1994 |
| ARAGÓN | Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio. | BOA 7-12-1992 |
| | Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón. | BOA 30-6-2009 |
| PRINCIPADO DE ASTURIAS | Ley 1/1987, de 30 de marzo, de coordinación y ordenación territorial. | BOE 8-5-1987 |
| | 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. | BOPA 27-4-2004 |
| ILLES BALEARS | Ley 8/1987, de 1 Abril, de Ordenación Territorio de las Illes Balears. | BOE 14-5-1987 |
| | Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial. | BOIB 27-12-2000 |

⁷ Un análisis de la jerarquía de los instrumentos puede verse en BENABENT, 2006: 202-224, y FERIA et al., 2005.

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | NORMATIVA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO* | FUENTE** |
|---------------------------|---|------------------|
| CANARIAS | Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los planes insulares de ordenación. | BOCA 23-11-1987 |
| | Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias. | BOE 12-6-1999 |
| | 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. | BOE 15-5-2013 |
| CANTABRIA | Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial de Cantabria. | BOC 9-4-1990 |
| | Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. | BOC 4-7-2001 |
| CASTILLA-LA MANCHA | Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. | BOE 29-7-1998 |
| | 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. | DOCM 21-5-2010 |
| CASTILLA Y LEÓN | Ley 10/1998, de 5 diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. | BOCyL 10-12-1998 |
| CATALUÑA | Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de la Generalitat de Cataluña. | DOGC 30-11-1983 |
| EXTREMADURA | Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. | DOE 3-1-2002 |
| GALICIA | Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia. | DOG 2-12-1995 |
| | Ley 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Litoral de Galicia. | BOE 8-6-2007 |
| COMUNIDAD DE MADRID | Ley 10/1984, de 30 de mayo, de ordenación territorial de la Comunidad de Madrid. | BOCM 16-6-1984 |
| | Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. | BOE 5-8-1995 |

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | NORMATIVA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO* | FUENTE** |
|--|--|--------------------------|
| REGIÓN DE MURCIA | Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia. | BORM 14-8-1992 |
| | Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia. | BOE 10-10-2001 |
| | Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia. | BORM 9-12-2005 |
| COMINIDAD FORAL DE NAVARRA | Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio. | BOE 14-1-1987 |
| | Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. | BON 15-7-1994 |
| | Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. | BOE 15-1-2003 |
| PAÍS VASCO | Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco. | BOPV 3-7-1990 |
| LA RIOJA | Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. | BOR 4-7-1998 |
| | Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja. | BOE 24-5-2006 |
| COMUNITAT VALENCIANA | Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana. | DOGV 13-7-1989 |
| | Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. | BOE 20-7-2004 |
| | Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana. | 13-7-2012 a 30-9-2012*** |
| <p>*No se contemplan las modificaciones parciales. Solo aparecen aquellas leyes que han supuesto la derogación de la anterior o un cambio en la regulación de la ordenación del territorio.</p> <p>**Se pone la abreviatura de los respectivos Boletines o Diarios Oficiales de las Comunidades Autónomas donde han sido publicadas las normas o en ocasiones el Boletín Oficial del Estado (BOE).</p> <p>***Periodo de exposición pública. Accesible aún en el servidor de la Comunidad Autónoma, donde ha sido consultado el 7 de febrero de 2014. http://www.cma.gva.es/web/indice.aspx?nodo=81812&idioma=C</p> | | |
| FUENTE: <i>Boletín Oficial del Estado y Boletines o Diarios Oficiales de las Comunidades Autónomas.</i> | | |

II.2 La reforma de las Leyes de Ordenación del Territorio

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 supone un antes y un después en las normativas autonómicas de ordenación del territorio, pues por un lado clarifica una vez más el reparto competencial entre las autonomías y el estado en dicha materia y, por otro, anula buena parte del articulado de la normativa estatal en materia urbanística; recordemos que la señalada sentencia se dicta ante los recursos de inconstitucionalidad de la Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LEY 8/1990), y frente al texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/1992).

Dada la relevancia de los temas urbanísticos la sentencia obliga a las Comunidades Autónomas a dotarse de normas de urbanismo propias o, en caso de tenerlas a su conveniente reformulación. Aquellas otras que carecen de normas propias al respecto y que tampoco habían regulado la ordenación del territorio elaboran una normativa conjunta; es el caso de Castilla-La Mancha, La Rioja y Extremadura; mientras que Castilla y León, carente también de normativa específica, prefiere dotarse de dos leyes diferentes una de ordenación del territorio y otra de urbanismo. Además, algunas Comunidades Autónomas con normas de ordenación del territorio ya aprobadas deciden aprovechar la nueva situación para derogarlas y promulgar otras nuevas que contemplen también el urbanismo; Asturias, Cantabria y Murcia así lo hacen, mientras la Comunitat Valenciana presentó un anteproyecto en el año 2012 no aprobado.

Hay que señalar que tanto la Comunidad Foral de Navarra como la Comunidad de Madrid habían sido pioneras en regular en una sola ley las materias de ordenación del territorio y urbanismo, ya que ambas comunidades reformaron sus primeras leyes de ordenación del territorio con anterioridad a la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 y contemplaron conjuntamente las dos materias, dando un mayor protagonismo al urbanismo, e incorporaron objetivos, referentes o definiciones hasta ahora no incluidas en el articulado de las normas.

La Ley Foral 10/1994 de Navarra señala en su artículo 1 que el objeto es “*la regulación de las materias de ordenación del territorio y urbanismo en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra*” y en el artículo 46 precisa el concepto de ordenación del territorio como sigue: “*Se entiende por ordenación del territorio, a los efectos de lo previsto en esta Ley Foral, el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y planes que regulen las actuaciones y asentamientos sobre el territorio, en función del objetivo de conseguir una adecuada relación entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras*” (esta definición se mantiene prácticamente igual en el artículo 27 de la Ley Foral 35/2002 que sustituye a la anterior de 1994). La Ley 9/1995 de la Comunidad de Madrid man-

tiene como referente la Carta Europea de Ordenación del Territorio según consta en el preámbulo I pero, además, señala en su artículo 13 que “*La Ordenación del Territorio es una función pública de gobierno del territorio para la organización racional y equilibrada de su utilización y, en general, de los recursos naturales, que propicie la cohesión e integración social de la Comunidad de Madrid*”, un pequeño avance sobre la anterior que se limitaba a regular tres instrumentos de ordenación territorial (MADRID. Ley 10/1984. Artículo 1).

A pesar de las excepciones señaladas no cabe duda que la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 fue un detonante para la reforma de las normas autonómicas de ordenación del territorio, se unan o no con el urbanismo o con otras materias como el medio ambiente o el paisaje, y, desde luego, la reforma de las leyes trae consigo una mayor diversidad en el tratamiento, en la consideración de la ordenación del territorio y en los referentes europeos. Los textos normativos señalan de manera expresa a la referida sentencia como uno de los motivos para reformar o promulgar una nueva ley; así, se recoge en la exposición de motivos de las leyes de Castilla-La Mancha (1998), La Rioja (1998) y Extremadura (2001) pero también en las nuevas leyes de Canarias (1999), Cantabria (2001), Murcia (2001), Navarra (2002) y La Rioja (2006). Sirva de ejemplo la ley extremeña que empieza de la siguiente manera

“La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, al declarar inconstitucionales y nulos un buen número de los preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 20 de junio de 1992 por considerarlos viciados de incompetencia, ha abierto la puerta a una profunda renovación del escenario jurídico-urbanístico en nuestro país.” (EXTREMADURA. Ley 15/2001. Exposición de Motivos I).

Además, en el articulado de las leyes se introducen definiciones y aclaraciones que en ocasiones tienen que ver con el urbanismo pero que también atañen a la ordenación del territorio y cómo se entiende. El artículo 2 de la Ley 2/2001 de Cantabria de Definiciones básicas, en su punto 1 señala que “*La ordenación territorial comprende la elaboración y aprobación de los instrumentos necesarios para planificar y plasmar en el territorio la política económica y medioambiental de la Comunidad Autónoma de Cantabria*”; no se aleja mucho de lo que ya vimos en las primeras leyes de ordenación pero al menos se incluye en el articulado de la ley. En Castilla-La Mancha se especifica que “*La Ley tiene por objeto la regulación de la ordenación del territorio y de la ordenación de la actividad urbanística (la referida a la utilización del suelo para su aprovechamiento con tal finalidad), desde el entendimiento de ambas como una única y no dos materias distintas (aunque lo sean a los exclusivos efectos de la determinación constitucional de títulos competenciales)*” (CASTILLA-LA MANCHA. Ley 2/1998. Exposición de Motivos II).

II.3 Las últimas leyes de ordenación del territorio

Tras las leyes surgidas a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional aún tenemos que reseñar algunas nuevas leyes aprobadas en la última década en respuesta tanto a la experiencia acumulada en la práctica de la ordenación del territorio, como a las nuevas propuestas emanadas desde la Unión Europea.

Precisamente en las Leyes de Murcia (2001), Navarra (2002), Comunitat Valenciana (2004), La Rioja (2006) y Aragón (2009) se cita expresamente a la Estrategia Territorial Europea como el nuevo referente para la ordenación territorial. En la ley de la última de las comunidades reseñadas se dice:

“Entre las novedades más significativas se encuentran la Estrategia Territorial Europea (Potsdam, 1999) y la Agenda Territorial Europea (Leipzig, 2007). Ambas adoptadas por los ministros responsables de ordenación del territorio de los estados miembros de la Unión Europea, así como los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo (Hannover, 2000), documento promovido por el Consejo de Europa. También cabe destacar el desarrollo de la legislación ambiental y su incidencia sobre la ordenación territorial, especialmente en la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible, aprobada por la Comisión Europea (2001); la Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón, y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.” (ARAGÓN. Ley 4/2009. Preámbulo I).

Como vemos aparecen junto a la Estrategia Territorial Europea otros referentes europeos e internacionales como el informe Brundtland que se cita en la Ley de la Región de Murcia (2001) o en la Ley de la Comunitat Valenciana:

“Los estados miembros de la Unión Europea, con la adopción de la Estrategia Territorial Europea, han acordado unos modelos y objetivos territoriales comunes para el futuro desarrollo (...)

El desarrollo sostenible fue definido en el informe Brundtland como aquél que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias.” (COMUNITAT VALENCIANA. Ley 4/2004. Preámbulo I)

Además, en consonancia con estos referentes se incluyen nuevos instrumentos de ordenación, en especial la Estrategia Territorial como el plan de ámbito regional y jerárquicamente superior que sustituye a los antiguos “Plan Territorial” o “Directrices de ámbito regional” contemplados en las leyes precedentes

que referimos en el cuadro que se acompaña. Este nuevo instrumento se incluye en las leyes de las comunidades citadas más arriba, con la excepción de Murcia, y se especifica que *“tiene por finalidad, 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”* (ARAGÓN. Ley 4/2009. Artículo 17).

Recordemos que la creación de instrumentos fue la preocupación fundamental de la mayoría de las leyes de ordenación del territorio y que son numerosas las comunidades que han aprobado el plan de carácter integral y de rango superior que abarca a todo el territorio regional (FERIA *et al*, 2005); entre ellas se cuenta la Estrategia Territorial de Navarra y la Estrategia Territorial de La Rioja (BENABENT, 2006).

| Cuadro 4. <i>Instrumentos de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas (entre paréntesis figura la Ley que los regula).</i> | | |
|---|---|--|
| ANDALUCÍA (LEY 1/1994) | | |
| -Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía -Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional -Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio | | |
| ARAGÓN (LEY 11/1992) | ARAGÓN (LEY 4/2009) | |
| -Directrices Generales de Ordenación Territorial -Directrices Parciales de Ordenación Territorial -Programas Específicos de Gestión o Actuación de Ámbito Territorial. -Procedimientos de Gestión Coordinada -Proyectos supramunicipales* | -Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón - Las Directrices de Ordenación Territorial: -Zonales -Especiales -Programas de Gestión Territorial | |

| | | |
|---|---|---|
| ASTURIAS (LEY 1/1987) | ASTURIAS (DECRETO Legislativo 1/2004) | |
| -Directrices de Ordenación Territorial: -Regional -Subregional -Sectorial -Programas de Actuación Territorial -Evaluaciones del Impacto -Planes Territoriales Especiales de carácter supramunicipal** | -Directrices de Ordenación Territorial: -Regional -Subregional -Sectorial -Programas de Actuación Territorial y -Planes Territoriales Especiales de carácter supramunicipal. -Evaluaciones de Impacto. -Plan de Ordenación de los Recursos Naturales | |
| ILLES BALEARS (LEY 8/1987) | ILLES BALEARS (LEY 14/2000) | |
| -Directrices de ordenación territorial. -Planes territoriales parciales (insulares) -Planes directores sectoriales. -Planes de ordenación del medio natural | -Directrices de Ordenación Territorial -Planes territoriales insulares -Planes directores sectoriales | |
| CANARIAS (LEY 1/1987) | CANARIAS (LEY 9/1999) | CANARIAS (DECRETO Legislativo 1/2000) |
| -Planes Insulares de Ordenación | -Directrices de Ordenación -Planes Insulares de Ordenación -Planes Territoriales de Ordenación -Proyectos de Actuación Territorial -Calificaciones Territoriales -Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos | -Directrices de Ordenación -Planes Insulares de Ordenación -Planes Territoriales de Ordenación -Proyectos de Actuación Territorial -Las Calificaciones Territoriales -Los Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos |

| | | |
|---|--|--|
| CANTABRIA (LEY 7/1990) | CANTABRIA (LEY 2/2001) | |
| -Directrices de Ordenación Territorial: -Directrices Regionales -Directrices Comarcales -Planes Directores Sectoriales -Planes de Ordenación del Medio Natural | -Plan Regional de Ordenación Territorial -Planes comarcales de Ordenación Territorial -Normas Urbanísticas Regionales -Proyectos Singulares de Interés Regional -Planes Especiales | |
| CASTILLA-LA MANCHA (LEY 2/1998) | CASTILLA-LA MANCHA DECRETO Legislativo 1/2010) | |
| -Planes de ordenación territorial supramunicipales: -Integrales -Sectoriales -Proyectos de Singular Interés | -Planes de ordenación territorial supramunicipales: -Integrales -Sectoriales -Proyectos de Singular Interés | |
| CASTILLA Y LEÓN (LEY 10/1998) | | |
| -Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León -Directrices de Ordenación de ámbito subregional -Planes y Proyectos Regionales -Planes de Ordenación de los Recursos Naturales | | |
| CATALUÑA (LEY 23/1983) | | |
| -Plan Territorial General -Planes Territoriales Parciales -Planes Territoriales sectoriales -Planes directores territoriales*** | | |

| | | |
|---|--|--|
| EXTREMADURA (LEY 15/2001) | | |
| -Directrices de Ordenación Territorial. -Planes Territoriales: -Integrales -Sectoriales -Proyectos de Interés Regional -Planes Especiales | | |
| GALICIA (LEY 10/1995) | | |
| -Directrices de ordenación del territorio -Planes territoriales integrados -Programas coordinados de actuación -Planes y proyectos sectoriales -Planes de ordenación del medio físico | | |
| MADRID (LEY 10/1984) | MADRID (LEY 9/1995) | |
| -Directrices de ordenación territorial. -Programas Coordinados de Actuación. -Planes de Ordenación del Medio Físico | -Plan Regional de Estrategia Territorial -Programas Coordinados de la Acción Territorial -Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural -Zonas de Interés Regional -Proyectos de Alcance Regional | |

| | | |
|--|---|---|
| MURCIA (LEY 4/1992) | MURCIA (LEY 1/2001) | MURCIA (DECRETO Legislativo 1/2005) |
| -Directrices de ordenación territorial de ámbito regional, subregional o comarcal y sectorial -Programas de actuación territorial -Actuaciones de interés regional | -Directrices de Ordenación Territorial -Planes de Ordenación Territorial -Programas de Actuación Territorial -Planes de Ordenación del Litoral -Actuaciones de Interés Regional -Estudios de Impacto Territorial | -Directrices de Ordenación Territorial -Planes de Ordenación Territorial -Programas de Actuación Territorial -Planes de Ordenación del Litoral -Actuaciones de Interés Regional -Estudios de Impacto Territorial |
| NAVARRA (LEY FORAL 12/1986) | NAVARRA (LEY FORAL 10/1994) | NAVARRA (LEY FORAL 35/2002) |
| -Normas Urbanísticas Regionales -Planes de Ordenación del Medio Físico -Normas Urbanísticas Comarcales -Planes y Proyectos Sectoriales de incidencia supramunicipal -Directrices de Ordenación Territorial | -Directrices de Ordenación Territorial -Normas Urbanísticas Comarcales -Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal -Planes de Ordenación de los Recursos Naturales | -Estrategia Territorial de Navarra -Planes de Ordenación Territorial -Planes Directores de Acción Territorial -Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal -Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio |
| PAÍS VASCO (LEY 4/1990) | | |
| -Las Directrices de Ordenación Territorial -Planes Territoriales Parciales -Planes Territoriales Sectoriales | | |

| | | |
|--|--|---|
| LA RIOJA (LEY 10/1998) | LA RIOJA (LEY 5/2006) | |
| -Directrices de Ordenación Territorial -Normas Urbanísticas Regionales -Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja -Planes de Ordenación de Recursos Naturales -Planes Especiales Supramunicipales | -Estrategia Territorial de La Rioja -Directrices de Actuación Territorial -Zonas de Interés Regional -Proyectos de Interés Supramunicipal | |
| COMUNITAT VALENCIANA (LEY 6/1989) | COMUNITAT VALENCIANA (LEY 4/2004) | COMUNITAT VALENCIANA (ANTEPROYECTO 2012) |
| -Plan de Ordenación del Territorio de la Comunitat Valenciana -Planes de Acción Territorial -Programas de Ordenación del Territorio -Proyectos de Ejecución | -Estrategia territorial de la Comunitat Valenciana -Planes de acción territorial: -Territoriales -Sectoriales | -Estrategia territorial de la Comunitat Valenciana -Planes de acción territorial integrales -Planes Sectoriales |
| *Incluido en la LEY 5/1999 de Aragón. **Este instrumento se incluye en La Ley del Principado de Asturias 3/2002 (Disposición adicional Primera punto Uno, que modifica el artículo 3 de la Ley 1/1987) ***Este instrumento se incluyen por la Ley 31/2002, de Cataluña. (Artículo 86, que añade el Artículo 19 bis a la Ley 23/1983). FUENTE: <i>Leyes de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas (Ver cuadro 3)</i> . | | |

No podemos olvidar, por último, que las reformas de las leyes de los últimos años, o la elaboración de algunos planes, están relacionados con la presión urbanística sobre los espacios rurales y litorales. El ejemplo de Galicia es elocuente en este sentido pues en el año 2007 se aprueba por ley unas medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral dada la “*ocupación indiscriminada del territorio que tiende a un constante crecimiento urbano renunciando a la regeneración de los tejidos urbanos consolidados. Este modo de ocupación del territorio no es compatible con el desarrollo equilibrado y soste-*

nible de Galicia y causa graves perjuicios económicos, sociales y ambientales” (GALICIA, Ley 6/2007. Preámbulo) y, en consonancia, el artículo 1 especifica que el objeto de la ley es “*garantizar la preservación del litoral*”.

Por esta ley, el Plan de Ordenación del Litoral, considerado en su inicio como un plan sectorial, pasa a tener la consideración de plan territorial integrado, regulado en la Ley 10/1995, de Ordenación del territorio de Galicia. Este cambio está motivado por la necesidad “*de establecer los criterios, principios y normas generales para la ordenación urbanística de la zona litoral basada en criterios de perdurabilidad y sostenibilidad, así como la normativa necesaria para garantizar la conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras*” (GALICIA, Ley 6/2007. Artículo 2.1).

Otras comunidades como Cantabria o Asturias también han intentado ordenar su costa, a partir de la elaboración de planes contemplados en la legislación de ordenación del territorio. La Comunitat Valenciana o Murcia con problemas más graves en la ocupación del litoral han avanzado en la línea normativa, si bien con una eficacia muy limitada pues las leyes y los instrumentos de ordenación que contemplan deben ser aprobados. En todo caso, si podemos concluir que la preocupación por los temas ambientales y por el paisaje se va colando en las últimas normas autonómicas de ordenación del territorio.

III. CONCLUSIONES

El balance del desarrollo normativo de la ordenación del territorio en las Comunidades Autónomas se sustenta en los elementos claves que destacamos a continuación.

Primero, todas las Comunidades Autónomas asumieron la ordenación del territorio como competencia propia en sus respectivos Estatutos de Autonomía y lo hicieron transponiendo el texto constitucional tal cual o, como mucho, en aquellas comunidades con costa la vincularon con la ordenación del litoral.

Segundo, la reforma de los Estatutos de Autonomía no ha supuesto un cambio radical en la consideración de la ordenación del territorio, si bien en algunas comunidades se relaciona con otras materias afines o con principios propios de la política social o económica, ampliando así el concepto restringido de ordenación del territorio tomado en un principio.

Tercero, el proceso de elaboración de las normas que regulan la ordenación del territorio en las diferentes autonomías fue lento, pues se extiende a lo largo

de los dieciocho años que van desde noviembre de 1983, cuando se aprueba la ley catalana de política territorial, hasta diciembre de 2001 fecha en la que se promulga la ley del suelo y ordenación territorial de Extremadura; cuando esta comunidad regula legalmente la competencias de ordenación del territorio otras ya han dispuesto de hasta dos leyes diferentes sobre esta materia.

Cuatro, las leyes de ordenación del territorio son fundamentalmente leyes instrumentales. Es decir, crean instrumentos de ordenación a distintas escalas –desde la regional a la subregional- y de carácter más integral o más sectorial, pero prácticamente ninguna ley, sobre todo las elaboradas de forma temprana en el tiempo, dedica un solo artículo a señalar qué se entiende por ordenación del territorio, y como mucho en la exposición de motivos o en el preámbulo se hace referencia a ello teniendo en mente cuando lo hacen la Carta Europea de Ordenación del Territorio.

Quinto, la anulación de buena parte de la normativa de ámbito nacional sobre urbanismo, más en concreto del texto refundido de la ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 supuso un antes y un después no solo para el urbanismo sino también para la ordenación del territorio. Por un lado, obliga a las Comunidades Autónomas a regular la política de suelo y, por otro, las comunidades carentes de normas sobre ordenación del territorio aprovechan la circunstancia para aprobar una norma conjunta. Otras autonomías al hilo de la sentencia reforman sus normas de ordenación del territorio y de urbanismo, caso de tenerlas, y promulgan una ley que regula ambas competencias.

Sexto, las leyes de ordenación del territorio modificadas en los últimos años en algunas Comunidades Autónomas toman como referente la Estrategia Territorial Europea y, en consonancia, incorporan como instrumento de ordenación de rango superior la Estrategia Territorial elaborada para todo el territorio de la comunidad. Al mismo tiempo, en estas leyes se aprecia una preocupación tanto por los aspectos ambientales como por los relacionados con el paisaje y la influencia en esta ocasión viene de la mano de la Convención del Paisaje y de la presión urbana sobre los espacios naturales y costeros que hace imprescindible la ordenación del territorio y la incorporación de preceptos relacionados con el desarrollo sostenible; el referente ahora el informe Brundtland.

Septimo, y último, en los treinta años transcurridos desde la aprobación de la primera ley de ordenación del territorio en una Comunidad Autónoma hasta nuestros días se observa, por un lado, el lento desarrollo normativo ya señalado y, por otro, una preocupación por actualizar la legislación y adaptarla, pues prác-

ticamente todas las leyes cuando menos han sufrido modificaciones parciales y muchas han sido reformadas por completo, algunas hasta en más de una ocasión.

BIBLIOGRAFÍA

- AVILA ORIVE, J.L. (1993): *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*. IVAP/Ed. Civitas, Madrid.
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla.
- CHICA DOMÍNGUEZ, A. y SANTOS PAVÓN, E. (1999): «Entendimiento del espacio geográfico en las leyes autonómicas de ordenación del territorio». *Ería*, nº 49, 159-176. Oviedo
- CONSEJO DE EUROPA (1983): *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Aprobada en Torremolinos el 20 de Mayo.
- (2000): *Convenio Europeo del Paisaje*. Aprobado en Florencia el 20 de Octubre.
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, aprobada por las Cortes en Sesiones Plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de Octubre de 1978. Ratificada: por el Pueblo Español en Referendum de 6 de Diciembre de 1978. Sancionada por S. M. El Rey ante Las Cortes el 27 de Diciembre de 1978. *BOE nº 311*, de 29 de diciembre de 1978.
- FERIA, J.M.; RUBIO, M. y SANTIAGO, J. (2005): «Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 87-116.
- GONZÁLEZ DE HABA, J.L. y MARTÍNEZ DÍEZ, R. (1980): «Ordenación territorial en una nueva situación». *Ciudad y Territorio. Revista de Ciencia urbana*, nº 1, 25-38.
- INSTRUMENTO de Ratificación del Convenio Europeo del Paisaje (número 176 del Consejo de Europa), hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000. *BOE nº 31*, de 5 de febrero de 2008.
- LEY 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. *BOE nº 179*, de 27 de julio de 1990.
- LEY 5/1999 de Aragón, de 25 de marzo, Urbanística. *BOA, nº 39*, de 6 de abril de 1999.
- LEY ORGÁNICA 1/1999, de 5 de enero. De Reforma del estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. *BOE nº 7*, de 8 de enero de 1999
- LEY del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística. *BOPA nº 102*, de 4 de Mayo de 2002.
- LEY 31/2002, de Cataluña, de 30 diciembre, de medidas fiscales y administrativas. *DOGCA nº 3791*, de 31 de diciembre de 2002.
- MARTÍN JIMÉNEZ, M.I.; HORTELANO MINGUEZ, L.A. y PLAZA GUTIÉRREZ, J.I. (2007): «Cooperación Territorial y Gobierno del Territorio en Castilla y León». *Estudios Geográficos*, nº 263, 547-574.

- PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998): *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*. Madrid, Inst. Universitario de Derecho Público García Oviedo/Marcial Pons.
- REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/1992, de 26 de junio, texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. BOE n^o 156, de 30 de junio de 1992.
- SAÉNZ DE BURUAGA, G. (1983): «Ordenación Territorial y proceso autonómico». En *Curso de Ordenación del Territorio*. Madrid, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 33-40
- SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 149/1991, de 4 de julio. Recursos de inconstitucionalidad 1.689/1988, 1.708/1988, 1.711/1988, 1.715/1988, 1.717/1988, 1.723/1988, 1.728/1988, 1.729/1988 y 1.740/1988 (acumulados). Interpuestos por la Xunta de Galicia, el Consejo de Gobierno de las Illes Balears, el Gobierno Vasco, el Parlamento de Cataluña, el Consejo del Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Gobierno de Canarias, el Gobierno Valenciano y un grupo de 50 Diputados, contra la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. BOE n^o 180, de 29 de julio de 1991
- SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997 Pleno. Sentencia 61/1997, de 20 de marzo de 1997. Recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990, 2.487/1990 y 2.488/1990 (acumulados). Promovidos, respectivamente, por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y en los recursos de inconstitucionalidad, acumulados a los anteriores, 2.337/1992, 2.341/1992 y 2.342/1992, promovidos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, frente al texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Voto particular. BOE n^o 99, de 25 de abril de 1997.