



VI

La Ordenación del Territorio: marco legal y administrativo

1. La necesidad de ordenar el territorio

Las severas transformaciones generadas en grandes extensiones del espacio terrestre a partir de los procesos de industrialización, tanto en los países dominados por la iniciativa privada y el libre mercado, como en aquellos de economía socializada y planificada, se encuentran en la base de una situación compleja que no ha hecho sino aumentar con recientes procesos de fuerte implicación territorial (progresiva incidencia transescalar de las decisiones políticas y financieras, globalización económica y social, crecimiento poblacional sostenido, fuerte intensificación en la explotación de recursos naturales, expansión incontrolada de la urbanización, aumento exponencial de infraestructuras de transporte y otras,..) que, en muchas ocasiones, han conllevado nuevas formas de conflictos y problemas de diversa índole y magnitud.

Estos conflictos y problemas redundan, frecuentemente, en desequilibrios territoriales, desigualdades sociales, deseconomías de escala, degradación medioambiental, deterioro y banalización del paisaje, despilfarro de recursos, superposición desordenada de usos, déficit en infraestructuras y equipamientos, competencia entre sectores de actividad, severas dificultades de movilidad y transporte, etc.; en definitiva, incertidumbres sobre el mantenimiento de una cierta calidad de vida que, desde hace unas décadas, países desarrollados han tratado de resolver con diversas medidas y desigual fortuna. Como expone J. Romero (2005), “(...) *Los procesos de globalización modifican la relación entre Estado, democracia y derechos de ciudadanía. Emergen nuevos actores políticos y nuevas fuentes de poder. Los sistemas son ahora más complejos, fragmentados y diversificados. En ese contexto, los ciudadanos reclaman mayor grado de información y de participación en cada uno de los lugares respectivos*”. Se asiste, por tanto, a una situación más compleja que requiere nuevas formas de gobernabilidad y renovados procedimientos de intervención pública, incluidos instrumentos de planificación y gestión, así como políticas aún más decididas de cohesión, para cualquiera de sus posibles niveles políticos (municipios, comarcas, regiones, estados y organizaciones internacionales)¹.

¹ Son de interés respecto a estas cuestiones los planteamientos realizados por ZOIDO, F., 2007; ROMERO, J., 2005; FALUDI, A., 2005.

Se puede afirmar, pues, que “*las sociedades de los países más desarrollados han percibido los riesgos de un modelo de crecimiento insostenible y han incorporado en su imaginario colectivo un conjunto de valores y de prioridades relacionadas de forma genérica con la gestión prudente del territorio que finalmente han impregnado un conjunto creciente de políticas públicas*” (Romero, 2005). Esta demanda social ha conllevado, sobre todo en los Estados del bienestar con economías parcialmente intervenidas, la implementación de políticas territoriales de diversa índole, siendo una de las más genéricas y de más difícil aplicación –porque, en la práctica, no suele acompañarse de un programa de inversiones consonante con las propuestas y no está suficientemente asumida la imprescindible coordinación y cooperación político-administrativa, tanto vertical como horizontalmente –², pero a la vez entre las más ambiciosas y necesarias, la Ordenación del Territorio³.

Esta forma de acción pública guarda analogías parciales con la planificación en sentido amplio. Ésta puede tener diversos objetivos y contenidos, pero en todos los casos implica un proceso más o menos complejo de elaboración y aplicación de una serie de actuaciones tendentes a la consecución de unos determinados fines. No obstante, esas actuaciones pueden verificarse de diversas formas o con distintos instrumentos, en función de, entre otros factores: marco legal y administrativo, organismo actuante y programación de inversiones previstas, objetivos pretendidos, escalas de análisis y propuestas...; incluso, perfil técnico-científico del equipo redactor. Pero sean cuales sean sus condicionantes y marco de actuación, lo esencial es que ofrezca respuestas ajustadas a cada tipo de problema y a cada escala de decisión. Y la Ordenación del Territorio cuenta, sin duda, con importantes elementos diferenciales respecto a las demás formas de planificación territorial.

2. La política de Ordenación del Territorio

2.1. Fundamentos y objetivos de la Ordenación del Territorio

La Ordenación del Territorio es, ante todo, un proceso político (con apoyo jurídico e institucional⁴), técnico-científico y democrático-participativo, que comprende medidas y acciones destinadas al cumplimiento de una serie de objetivos

² En relación a estas cuestiones pueden consultarse, entre otros trabajos, BENAVENT, M., 2002 y 2005; FERIA, J.M^a. et al., 2005; ROMERO, J., 2005.

³ Resultan de interés para entender los conceptos de Territorio y de Ordenación, los trabajos de BIELZA DE ORY, V., 2008; ZOIDO, F., 2007.

⁴ De ahí que la Ordenación del Territorio, como forma de intervención pública regulada, requiera un “marco legal y administrativo” (aspectos claves del presente trabajo y que se tratan a partir del capítulo 3) para su formulación, ejecución y seguimiento.

económicos y sociales de interés general, que se jerarquizan de acuerdo a un orden de prioridad. Esta específica forma de intervención pública hunde parte de sus raíces en la planificación física de inspiración germana y en *l'aménagement du territoire* francés, de manifiestas diferencias teóricas, metodológicas y operacionales⁵.

Actualmente, en el marco de la Unión Europea, existe un documento de referencia esencial que ha marcado el ulterior proceso de concreción de las políticas de Ordenación del Territorio de los países miembros: *la Carta Europea de Ordenación del Territorio*⁶, que comienza afirmando que, en relación a las profundas modificaciones acaecidas en nuestras sociedades europeas y en las relaciones a nivel mundial, éstas “*exigen una revisión de los principios que rigen la organización del espacio con el fin de evitar que se hallen enteramente determinados en virtud a objetivos económicos a corto plazo, sin tener en cuenta de forma adecuada los aspectos sociales, culturales y los del medio ambiente*”. La Ordenación del Territorio necesita así de “*nuevos criterios de orientación y de utilización del progreso técnico*”.

Sobre esas bases y las posteriormente generadas por ciertos esquemas y principios paneuropeos, caso del *Esquema Europeo de Ordenación Territorial y Principios Directores* (1991) y, posteriormente, en los documentos *Europa 2000 y Estrategia Territorial Europea*⁷, así como en las aportaciones técnico-científicas generadas tanto de la reflexión como de la redacción de planes para ámbitos concretos, la Ordenación del Territorio empezó a cristalizar como manifestación contemporánea de una aspiración colectiva a disfrutar de un territorio más funcional, solidario y de mayor calidad medioambiental, cultural y paisajística, incluso más competitivo en el sentido de optimización de sus bases productivas, caracterizándose esta política, asimismo, por la búsqueda del equilibrio inter-territorial a través de la reducción de las desigualdades en cuanto a calidad de vida entre distintos ámbitos espaciales, que son notorias a todas las escalas, y sobre todo en lo relativo al acceso a equipamientos y servicios básicos. De ahí que, independientemente de otras lógicas cualesquiera que sean, parece clara la necesidad, o al menos la pertinencia, de aplicar la mencionadas políticas de Ordenación del Territorio,

⁵ Un acercamiento a la diversidad de planteamientos conceptuales y de desarrollo de las políticas territoriales en Europa puede realizarse a través de los trabajos de HILDEBRAND, A., 2002.

⁶ La CEOT fue aprobada en mayo de 1983 por la Conferencia Europea de Ministros responsables de la Ordenación del Territorio del Consejo de Europa.

⁷ Estrategia comunitaria redactada en 1999 en Postdam, que lleva por subtítulo “*Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea*”, en el que se considera la Ordenación del Territorio como un proceso que debe conducir al refuerzo de la cohesión económica y social entre las distintas partes del territorio a diversas escalas y a la sostenibilidad ambiental y territorial. En la Estrategia se acuerda, por primera vez, un marco de orientación para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales, se establece que el territorio debe ser entendido como una nueva dimensión para la política europea y se apuesta de forma inequívoca por el importante objetivo general del desarrollo (territorialmente) equilibrado y sostenible.

máxime en espacios de especial complejidad (áreas metropolitanas, franjas litorales de especial dinamismo urbanístico y turístico, zonas de fuerte intensificación industrial o agro-industrial, etc.).

De hecho, entre la planificación sectorial (hidráulica, viaria, agraria, etc.) y la Ordenación del Territorio no sólo es posible apreciar diferencias de escalas y de nivel de detalle, sino también una frecuente fuente de conflictos, ya que en ausencia de un modelo territorial, global, la planificación sectorial ha alcanzado un elevado grado de desarrollo que puede mediatizar la propuestas derivadas de la Ordenación del Territorio, además de entrar en conflicto las administraciones competentes.

Cuando se analizan los *objetivos* de la Ordenación del Territorio es posible, igualmente, apreciar una evolución en el planteamiento conceptual, que recientemente ha incorporado criterios nuevos. Así, la Ordenación del Territorio se plantea hoy día esencialmente sobre un doble objetivo: desarrollo territorial equilibrado y ordenación sostenible de los usos del suelo. Bajo estos principios rectores, la Ordenación del Territorio trata de articular los objetivos económicos, sociales, ambientales y administrativos en el territorio, racionalizar las actuaciones sobre éste y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, basado, especialmente, en estrategias de uso, ocupación y manejo del espacio, con el propósito de mejorar la situación preexistente⁸. Por tanto, como consecuencia de su evolución conceptual y metodológica-operacional, la Ordenación del Territorio pretende organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que se contribuya con ello al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo, confluyendo, de algún modo, las políticas ambientales, las de desarrollo regional, las de desarrollo social y cultural, etc. y tratando de superar los conflictos que suelen condicionar la práctica de la ordenación territorial⁹.

⁸ Como se expone en el artículo de SÁNCHEZ, M.A. (1999), donde se analizan las vicisitudes, logros y limitaciones del *Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada*, de cuyo equipo redactor fuese miembro, "(...) A través de la Ordenación del Territorio se debería canalizar una compensación social, directa o indirectamente, por las deficiencias, deseconomías, degradaciones ambientales y conflictos diversos derivados de una utilización inadecuada del territorio que haya dado lugar a tales problemas. Pero las soluciones, que deben ser impulsadas políticamente por las Administraciones competentes en la materia, han de saber recoger la sensibilidad y necesidad social al respecto (con una participación ciudadana real y efectiva, bien asesorada por profesionales en estas materias y bien interpretada y canalizada por los representantes políticos), por lo que el asunto no es trivial, sino que se ponen en juego muchas expectativas, desde las estrictamente económicas hasta las relativas a la calidad de vida de los ciudadanos".

⁹ GÓMEZ, D., (2001) establece como conflictos paradigmáticos y recurrentes en la práctica de Ordenación del Territorio los siguientes: la aparente contradicción entre conservación y desarrollo; la existencia de sectores conflictivos entre sí; la pugna entre interés público y privado; la diferencia entre visión local e intereses globales de ámbitos superiores.

En definitiva, la Ordenación del Territorio supone esencialmente la organización que el colectivo –de forma democrática y desde la acción pública– quiere o puede hacer con el espacio que ocupa, usa, modifica y ejerce dominio; por tanto, con el territorio (esta forma de intervención tiene por marco de acción un espacio geográfico concreto¹⁰, delimitado según diversos criterios, y más o menos complejo en función de la presencia, e interrelaciones conflictivas, de factores y variables tanto físicos como humanos). Además, y como quiera que todo esquema de planificación territorial depende de estructuras y procesos no sólo complejos sino que modifican su funcionamiento por la dinámica socioeconómica y cultural, resulta preciso enmarcar la política de ordenación territorial dentro de un proceso no sólo dinámico y abierto, sino sobre todo orientado hacia objetivos socialmente deseables, éstos más pensados en términos de modelo territorial voluntarista¹¹ hacia el que dirigir la acción pública que en términos de proceso finalista, cerrado y sujeto a plazos más o menos estrictos de revisión total o parcial. Es por ello que, en general, se considera que los instrumentos de Ordenación del Territorio (estrategias, directrices, planes...) deben ser flexibles, de modo que puedan reformularse en función de las situaciones nuevas que se presenten y de las incorrecciones o deficiencias que sea necesario corregir, así como continuos en el tiempo, esto es, independientes de los cambios de gobierno para que puedan ejecutarse en el horizonte de tiempo para el cual sean formulados.

2.2. Planteamientos y enfoques operacionales

Las distintas formas de enfocar y ejercer la política de Ordenación del Territorio (desde esquemas y modelos estimativos hasta planes concretos que incluyen programa de inversiones, ordenación pormenorizada de usos, propuestas de infraestructuras y equipamientos, así como desarrollo normativo, pasando por estrategias y directrices territoriales) según ámbitos político-administrativos y según escala, condiciones socio-económicas, objetivos concretos y posibilidades técnicas, ofrecen una amplia variedad de planteamientos metodológico-conceptuales y de alcance propositivo. Sólo atendiendo al caso de España, donde la Ordenación del Territorio se viene realizando en el nivel político-administrativo de las Comunidades Autónomas, la mencionada variedad, e incluso disparidad, es palpable. En cualquier caso, esta prerrogativa pública es especialmente operativa

¹⁰ Es preciso apuntar que el alcance real de la Ordenación del Territorio está mediatizado por el contexto político, social y económico dominante en el espacio donde aquélla se desarrolle (país, región, comunidad autónoma, comarca, área metropolitana, etc.).

¹¹ Tal y como señala ZOIDO, F., (2006) hay que tener en cuenta las diferencias entre el “modelo territorial tendencial”, y la posibilidad de reorientar esa dinámica por parte de la actividad humana hacia un “modelo territorial voluntarista”; modelo que, además, expresa un compromiso ante la sociedad del órgano responsable de hacerla realidad.

a escala regional y subregional, y se verifica en forma de planes de ordenación de territorio de un ámbito concreto, los cuales constituyen sus principales instrumentos de actuación.

En su concreción técnica en forma de Plan de Ordenación del Territorio, éste participa de diversas aproximaciones sectoriales y temáticas, aunque las debe superar adoptando un enfoque global y sistémico, a fin de integrar en un modelo conjunto los aspectos económicos, sociales, culturales, físico-naturales... De ese modo, el espacio –y los elementos, estructuras y sistemas que lo componen– se convierte en la base estructurante de los objetivos, las políticas y las acciones públicas y privadas, tanto sectoriales como globales. Por tanto, la Ordenación del Territorio adopta un enfoque integral que, por su condición, es más difícil de concebir y desarrollar, pero que resulta más racional, pertinente, realista y ajustado a la complejidad del territorio. No obstante, tras la experiencia de unos lustros, cabe afirmar que la Ordenación del Territorio requiere afianzar sus nuevos objetivos, conceptos y métodos, tanto en general como respecto a las diversas escalas de intervención.

Tal como se precisa en el trabajo de F. Zoido (2006), tres son los componentes sustanciales de todo modelo de Ordenación del Territorio: delimitación del ámbito de intervención, definición de estructuras y sistemas de cohesión (por ejemplo, algunos vectores del sistema viario, concretos equipamientos comunitarios y espacios libres, determinados hechos físicos, ciertos referentes patrimoniales...) y distinción de áreas de diversidad y desigualdad, todo lo cual implica el establecimiento de Zonificaciones más o menos precisas según objetivos y escalas de tales sistemas y áreas.

A su vez, tres son asimismo los Sistemas Territoriales en los que la Ordenación del Territorio focaliza la mayor parte de sus esfuerzos metodológicos y propositivos: la red de asentamientos (sistema urbano), la red de comunicación (sistema relacional) y la red o sistema de espacios y elementos de interés patrimonial (tanto natural como cultural). Unas redes o sistemas territoriales que, además de considerarse como estructuras y funciones interrelacionadas, están siendo progresivamente contemplados como elementos de apoyo tanto para la diversificación de los espacios rurales como para el desarrollo territorial, además de contribuir a la mejora de la calidad de vida y de relación del colectivo con su patrimonio. En este último aspecto puede destacarse la progresiva importancia del paisaje como expresión de las formas de uso y gestión del territorio por la sociedad y como recurso territorial a valorar adecuadamente.

2.3. La Ordenación del Territorio: una responsabilidad pública ineludible

La Ordenación del Territorio es hoy día, al menos en el marco de la Unión Europea, una política esencia que reclama el fortalecimiento de las prácticas técnico-científicas y de las bases jurídico-administrativas. Pero además, en una situación de incertidumbre e, incluso, de ciertos niveles de desconfianza social hacia el papel que juega la planificación territorial, sea sectorial o global (sobre la base de la ineficacia de muchos planes, de los escándalos por corrupción urbanística, de los dispendios en determinadas actuaciones, etc.), precisa del impulso de medidas públicas destinadas a recuperar la credibilidad de la misma por parte de la sociedad.

La complejidad de los problemas del actual contexto territorial reclama afrontar sus desafíos, a la par que ofrece nuevas oportunidades que aconsejan el desarrollo de innovadoras políticas de intervención pública a través de los instrumentos de acción (planes, programas, estrategias...) que se ajusten mejor a los problemas y condicionantes de la situación actual. Tal y como señala J. Romero (2005), *“nadie puede ignorar la dimensión territorial de los procesos, la importancia política de la escala regional y local, ni la necesidad de desarrollar nuevas formas de gobierno del territorio. (...) Se transita ahora hacia visiones más integradas, más holísticas o sistémicas. Las decisiones se toman de forma más participada y las políticas son más respetuosas con los contextos específicos y con la identidad, la cultura y la memoria colectiva de los diferentes lugares”*.

La Ordenación del Territorio es, por tanto, una responsabilidad pública (de la Administración y de los ciudadanos) por ser más importante que nunca y su aplicación efectiva deviene ineludible.

3. Marco legal y administrativo de la Ordenación del Territorio en España y Andalucía en particular

3.1. La Ordenación del Territorio en las leyes del suelo estatales

La totalidad de las legislaciones “urbanísticas”, las Leyes del Suelo promulgadas hasta el año 2007, se sustentan en el ámbito municipal como espacios de referencia de ordenación, reforzando hasta grados extremos el principio consagrado en nuestra Constitución de la autonomía municipal. El planeamiento urbanístico municipal general constituye, de esta forma, la máxima expresión de esta autonomía en tanto que el municipio se dota a si mismo de un modelo de ordenación (¿del territorio?), en el marco del respeto a las legislaciones y normas que en su caso le sean de aplicación.

La práctica totalidad de las Leyes del Suelo promulgadas por el Estado, desde la primigenia de 1956, pasando por la de 1975 y la de 1998, se han centrado en este planteamiento, por lo que la planificación urbanística ha sido tradicionalmente la planificación urbanística municipal.

La última de las Leyes del Suelo promulgadas a nivel estatal, la Ley 8/2007 de 28 de Mayo, supone, sin embargo una modificación sustancial respecto a las leyes precedentes, ya que rompe con la estructura legislativa tradicional cuyas raíces se asientan en la legislación de 1956, y se plantea una legislación básica, de principios reguladores, que debe ser desarrollada por las Comunidades Autónomas. Probablemente, una de sus principales aportaciones sea la equiparación en su articulado, a un mismo nivel, de los conceptos de “ordenación territorial” y “ordenación urbanística”, de forma que cualquier referencia a esta última se asocia a la primera.

Se puede afirmar, pues, que con esta Ley del Suelo estatal de 2007 se asiste a una ruptura en cuanto al tratamiento otorgado a la ordenación territorial en las legislaciones de este tipo, ya que hasta su promulgación la legislación del suelo no ha abordado la Ordenación del Territorio, sino la Planificación Urbanística Municipal.

Con el objeto de darle una coherencia a su estructura normativa, estas legislaciones han incorporado tradicionalmente, entre sus artículos, referencias a los instrumentos “de Ordenación del Territorio”, estructurando a nivel teórico una “planificación en cascada” que iría desde lo general a lo particular, y en la que el Plan General de Ordenación Urbana ocuparía una posición intermedia. La realidad, sin embargo, ha demostrado que esta estructura normativa no funcionó, ya que carecía de un desarrollo en los instrumentos de Ordenación del Territorio.

Aunque ciertamente estas disposiciones no se encuentran vigentes, resulta de interés analizar sus contenidos, ya que las legislaciones en materia de Ordenación del Territorio impulsadas por las comunidades autónomas han heredado, en gran medida, esta estructura y tienen también sus limitaciones.

3.1.1. La Ordenación del Territorio en la antigua Ley 1/1992 sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (derogada)

El último instrumento “urbanístico” que a nivel estatal pretendió regular la Ordenación del Territorio fue el Texto Refundido de la Ley 1/1992 sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, que recoge la filosofía y estructura de los “planes urbanísticos” de la Ley de 1975. De hecho incorpora sus reglamentos

promulgados en 1978 (Planeamiento, Gestión, Disciplina). Este texto legal fue declarado inconstitucional en el año 1997 por invadir competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas.

El análisis del articulado de la Ley del Suelo de 1992 permite apreciar, claramente, la concepción que tradicionalmente ha tenido el legislador sobre la Ordenación del Territorio y su relación con el planeamiento urbanístico. Entre sus artículos, resultan especialmente interesantes los números 3, sobre “la competencia urbanística”; 65, en el que se enumeran “los instrumentos de ordenación”; 66, sobre el Plan Nacional de Ordenación del Territorio; y 68, sobre los Planes Directores Territoriales de Coordinación.

3.1.2. La Ordenación del Territorio en la Ley 6/1998 de 13 de abril sobre el Régimen del Suelo y valoraciones (derogada)

En la Exposición de Motivos de esta Ley se clarifican las competencias en materia de urbanismo y Ordenación del Territorio entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas: “(...) *El legislador estatal, que carece constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo y Ordenación del Territorio en sentido propio, no puede por sí solo afrontar la tarea indicada, a la que sólo puede aportar una solución parcial poniendo a contribución su indiscutible competencia para, como ha reconocido la citada sentencia del Tribunal Constitucional, regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional (...)*”.

Más adelante, se señala igualmente: “*Su obra reclama una continuación por parte de los legisladores de las diferentes Comunidades Autónomas, sin la cual la reforma que ahora se inicia quedaría incompleta*”.

Así pues, dada la competencia exclusiva en esta materia, la legislación del estado del año 1998 se entiende como un marco de mínimos que asegura una coherencia interterritorial entre las distintas comunidades autónomas y que, por tanto, carece de desarrollo.

3.1.3. La Ley 8/2007 del Suelo de 28 de mayo

Esta Ley ofrece, en comparación con otras regulaciones legislativas precedentes, numerosas novedades, partiendo de una base fundamental para el desarrollo actual de las políticas territoriales y urbanísticas: la Ordenación del Territorio y el Urbanismo son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y al Estado

sólo le corresponde la regulación de los derechos que, en relación con el Régimen del Suelo, están recogidos en la Constitución. La Ley presenta un planteamiento novedoso, en tanto que renuncia expresamente a definir las clases de suelo y los instrumentos de planeamiento –a diferencia de la legislación análoga precedente–, que corresponderá hacer a las Comunidades Autónomas, e introduce conceptos nuevos como “los derechos de la ciudadanía” o “la sostenibilidad del desarrollo urbano”.

Aunque la práctica totalidad del articulado contiene referencias directas o indirectas a la Ordenación del Territorio, deben destacarse los siguientes:

- Art. 3. *“Ordenación del territorio y ordenación urbanística.*

1. La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y los deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes. El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.”

- Los artículos 4 (sobre Derechos del ciudadano) y 5 (sobre los Deberes) presentan, por su parte, referencias genéricas al asociar en la redacción “ordenación territorial y ordenación urbanística” cuando se plantea el derecho a la información y ejercicio de la acción pública de los instrumentos de planeamiento, o en la demanda del uso responsable del medio ambiente natural y urbano.

- Art. 6. Cuando se regula la iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación.

- Art. 7, Sobre el régimen del derecho de propiedad del suelo.

- Art. 10 Sobre los criterios básicos de utilización del suelo *“las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:*

o “Atribuir un destino que comporte o posibilite el paso de la situación se suelo rural a la de suelo urbanizado...”.

o “Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial...”.

o Etc...

- Art. 12 En las definiciones del Suelo Rural y Suelo Urbanizado.

- Art. 15. Evaluación y seguimiento de la Sostenibilidad del desarrollo urbano (*“Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental”*).

En definitiva, las referencias a la “Ordenación Territorial” son frecuentes, asociadas a la Ordenación Urbanística con la que se equipara.

Como se ha mencionado, sobre este marco legislativo compete a las Comunidades Autónomas desarrollar con precisión estas determinaciones genéricas.

3.2. La legislación en materia de Ordenación del Territorio en las Comunidades Autónomas

A lo largo de los últimos años han sido numerosas las Comunidades Autónomas que se han dotado de legislación específica en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Se puede afirmar que desde finales de la década de los años ochenta, y muy especialmente desde principios de los noventa, la mayoría de las Comunidades Autónomas se dotaron de legislaciones específicas sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo, y aunque ciertamente existen muchas similitudes entre las mismas, se aprecian matices y características diferenciadoras en cuanto a los instrumentos de ordenación territorial, que deben ser tenidas en cuenta en la gestión.

Aunque, ciertamente, no es nuestra intención valorar estas experiencias en conjunto, si debe señalarse que, los legisladores autonómicos han realizado un considerable esfuerzo en la regulación de la planificación urbanística a través de la legislación del suelo, con tratamientos bastante someros de las competencias en materia de Ordenación del Territorio.

El análisis temporal de las legislaciones permite apreciar, no obstante, una creciente importancia de la Ordenación del Territorio, que debe ser regulada legislativamente y que constituye la base sobre la que se debe asentar la intervención pública en las acciones de planificación territorial. Unas veces integrada en la legislación urbanística, pero otras con leyes independientes, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En algunas Comunidades Autónomas se ha asistido, por otro lado, a sucesivas revisiones de este cuerpo normativo. Este sería el caso, por ejemplo de Baleares, en donde la primera Ley de Ordenación del Territorio data del año 1987 y la última del año 2000. Igual ha ocurrido en Cantabria, con una primera Ley que data del año 1990 y otra posterior, que integra los aspectos urbanísticos, del año 2001.

El análisis comparativo de estas legislaciones pone de manifiesto una cierta tendencia a la flexibilización de los instrumentos de planeamiento. Aspecto este que no es de extrañar pues, si bien en las primeras leyes se promovieron instrumentos muy rígidos, difíciles de aplicar y de gestionar, en las últimas estos son más abiertos y están sustentados exclusivamente en la planificación física (frente a la planificación económica o social), lo que en parte desdice los fundamentos de la Ordenación del Territorio referidos en el apartado 2.1.

3.3. La Ordenación del Territorio en Andalucía

3.3.1. La Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio

3.3.1.1. La aplicación actual de la Ley en Andalucía

La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, si bien ciertamente no fue una de las primeras en promulgarse entre las distintas Comunidades Autónomas (lo fueron mucho antes por ejemplo las de Cataluña, Madrid, o las Islas Baleares), si ha tenido, en cambio, un significativo desarrollo de sus instrumentos de planificación.

Por lo que se refiere al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, que contaba con un Documento de Bases y Estrategias aprobado desde el año 1999 (Decreto 103/1999, de 4 de mayo), a lo largo del año 2005 se culminaron los trabajos de redacción, procediéndose en el mes de octubre a su exposición pública para la presentación de alegaciones de los particulares y corporaciones locales. El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía procedió en Junio de 2006 a su aprobación, para la remisión al Parlamento de Andalucía que hubo de sancionarlo con carácter definitivo (Decreto 129/2006, de 27 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía).

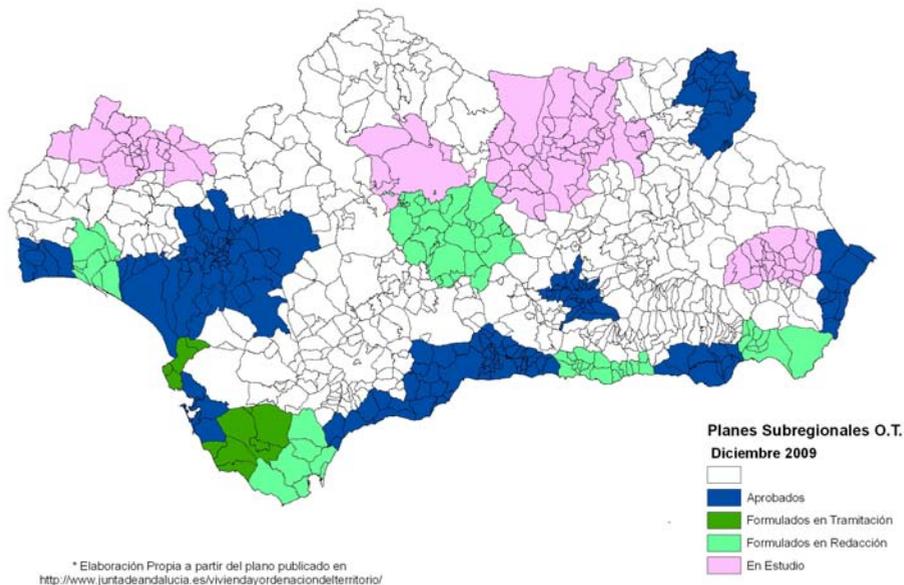
En cuanto a los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional, a fecha de diciembre de 2009 Andalucía cuenta con ocho planes aprobados, que, por orden cronológico (desde el primero, año 2000), son:

- Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada.
- Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense.
- Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura.
- Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana.
- 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 de la Costa del Sol Occidental.
- Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental.
- Plan de Ordenación del Territorio del Levante de Almería.
- Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla.
- Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga.

Actualmente se encuentran en tramitación los planes correspondientes a la Costa Noroeste de Cádiz y La Janda, y en redacción los del Campo de Gibraltar, Litoral de Granada, Aglomeración Urbana de Huelva y Almería, así como del Sur de Córdoba.

Ámbitos	Población 2007	Nº Municipios	Superficie (Km 2)	Estado de tramitación
Aglomeración urbana de Granada	489.480	32	891.0	
Poniente de Almería	221.207	9	929.2	
Sierra de Segura (Jaén)	26.549	13	1.933.0	
Ámbito de Doñana	118.373	13	2.732.0	
Bahía de Cádiz	421.932	5	592.7	
Costa del Sol Occidental (Málaga)	340.458	9	941.2	
Litoral Occidental de Huelva	97.676	7	729.6	
Litoral Oriental - Axarquía (Málaga)	154.418	29	985.9	
Levante de Almería	81.020	11	1.198.6	
Aglomeración urbana de Sevilla	1.450.164	46	4.912.6	
Aglomeración urbana de Málaga	832.446	13	1.330.0	
Costa Noroeste de Cádiz	116.627	4	349.0	
La Janda (Cádiz)	85.262	7	1.535.4	
Campo de Gibraltar (Cádiz)	257.307	7	1.514.4	
Litoral de Granada	121.361	17	787.1	
Aglomeración urbana de Huelva	230.435	8	964.3	
Aglomeración urbana de Almería	241.228	9	1.159.0	
Sur de Córdoba	270.906	31	3.444.0	
Sierra de Aracena (Huelva)	39.666	29	3.015.0	
Aglomeración urbana de Córdoba	355.274	8	2.332.0	
Alto Almanzora (Almería)	58.204	27	1.631.4	
Centro Norte de Jaén	276.473	35	4.856.3	
Aglomeración Urbana de Jaén	202.277	12	1.437.1	
TOTAL POTs	6.488.435	380	40.105	
TOTAL ANDALUCÍA	8.059.461	770	87.597	
ANDALUCÍA (%)	80,50	32,19	28,56	
Planes			Estado de tramitación	
Planes aprobados				
Planes formulados en tramitación				
Planes formulados en redacción				
Otros ámbitos de estudio				

Tabla 1. Estado de elaboración de los POTs Subregionales en Andalucía.



Plano 1. Estado de elaboración de los POTs Subregionales en Andalucía.

La experiencia, pues, acumulada en materia de Ordenación del Territorio en Andalucía es, sin duda muy importante, asentando una metodología específica sobre estos instrumentos a lo largo de los últimos años. A los planes aprobados deben añadirse los tres que se encuentran en tramitación, los cuatro que cuentan con formulación y se hallan en redacción, y los que están en fase de Estudio, con trabajos en diversos niveles de desarrollo, y que suman otros seis espacios más.

De igual modo hay que tener en cuenta que Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana aprobado tiene su antecedente en el Plan Director Territorial de Coordinación de esta misma área que fue formulado en el año 1984 y aprobado en 1988 en el marco de la Ley del Suelo estatal. Este Plan, aunque ciertamente carecía del soporte legislativo necesario para una adecuada aplicación en cuanto a contenidos, alcance y gestión (Ley del Suelo de 1975), constituye una primera experiencia, muy válida para la administración andaluza, y que sin duda proporcionó criterios metodológicos para la redacción en el año 1994 de la Ley de Ordenación del Territorio (ver plano y tabla).

3.3.1.2. Los contenidos de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía

Para entender el marco conceptual en el que se inscribe la Ordenación del Territorio en Andalucía, se debe partir de la Exposición de Motivos de la misma, en la que se recoge una definición de “territorio” que es la base de de la Ley. Así, *“el territorio se configura mediante procesos complejos en los que intervienen múltiples agentes de origen natural o antrópico, entre ellos, la acción pública, que tiene un papel esencial en dicha configuración dada la importancia decisiva de sus intervenciones; cuando éstas se dirigen de forma expresa a la creación de un determinado orden físico surge la política de Ordenación del Territorio”*.

Definición que incluye un término crucial para entender el marco competencial de la Ordenación del Territorio en Andalucía (al igual que en la mayor parte de las Comunidades Autónomas españolas): “orden físico”. Efectivamente, frente a corrientes desarrolladas en otros países europeos en los que la Ordenación del Territorio se ha unido a la planificación económica, en el caso de Andalucía se opta por la planificación física, entendida como la implantación de un modelo territorial finalista.

Esta línea de pensamiento se ve claramente reforzada cuando la Exposición de Motivos de la Ley señala que *“la Ordenación del Territorio constituye por tanto una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad.”*

Más adelante se hace una especial referencia a la *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, que define esta función como *“expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”*.

En el discurso de presentación del proyecto de Ley por parte del Consejero de Obras Públicas y Transportes, se amplía esta idea cuando se hace una especial referencia a la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* y enumera los objetivos fundamentales de la misma:

1. El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
2. La mejora de la calidad de vida.
3. La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
4. La utilización racional del territorio.

De igual modo, se dice que la *Carta* mencionada recoge que la Ordenación del Territorio debe regir su actuación de acuerdo con tres principios:

1. El principio de coordinación entre los diversos sectores, esto es, entre las distintas ramas de la Administración.
2. El principio de coordinación y cooperación entre los diversos niveles de decisión.
3. El principio de participación de la población.

Estos principios “inspiradores de la Ordenación del Territorio” (del año 1983), y que recoge la Ley andaluza de 1994, han constituido una línea de trabajo continuada a nivel europeo y que ha cristalizado en la *Estrategia Territorial Europea* (ETE), aprobada en mayo de 1999 (ver apartado 2.1).

Los **Objetivos** de la Ley andaluza de Ordenación del Territorio, como suele ocurrir en la mayoría de las normas de este tipo, los objetivos son muy genéricos, y aplicables a cualquier territorio (o Comunidad Autónoma). Se encuentran definidos en el art. 2 de la Ley, y giran en torno las ideas de: cohesión, desarrollo equilibrado, articulación territorial interna y exterior y *“la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultura”*.

En cuanto a los **Instrumentos** la Ley es muy simple en cuanto a los instrumentos previstos, ya que considera solamente tres, si bien los dos primeros de un alcance mucho más determinante que el tercero (art. 5):

- El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (aprobado mediante el Decreto 129/2006, de 27 de Junio, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, y por el Parlamento de Andalucía en Octubre del mismo año).
- Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.
- Los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (“las actividades de planificación de la Junta de Andalucía incluidas en el anexo”, y que se tramitarán según lo dispuesto en la propia Ley. A modo de ejemplo, entre las actividades recogidas en dicho anexo, se pueden señalar la localización de grandes superficies comerciales, turísticas e industriales no previstas en el planeamiento urbanístico general o la planificación de puertos).

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía se encuentra definido en el art 6, y *“establece los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la comunidad Autónoma”*, debiendo constituirse en el referente para la “acción pública en general”.

Por su parte, los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional se encuentran definidos en el art. 10 y *“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”*.

Así, mientras el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía es un referente exclusivamente para las acciones de la administración, ya que por su escala sus determinaciones serán más estratégicas que de aplicabilidad directa, los Planes de

Ordenación del Territorio de ámbito subregional son el marco de referencia no solo para las administraciones sino también para las actividades de los particulares. El grado de vinculación dependerá, como se verá más adelante, del carácter de las normas concretas.

En relación con el **Contenido y Documentación** de los Planes de Ordenación del Territorio la Ley dota al Plan Regional y al Plan Subregional de una gran flexibilidad en cuanto a contenido y determinaciones, lo que les permite abordar situaciones muy diferentes, y que, en cierta medida, los planes puedan ser muy distintos entre si, respondiendo a las situaciones de cada territorio, y a la oportunidad/conveniencia de plantear cuestiones concretas. De hecho, los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional aprobados hasta ahora tienen la misma estructura documental (Memoria Informativa, Memoria de Ordenación, Memoria Económica y Normativa), pero su contenido es muy diferente.

Por otro lado, y salvando las lógicas diferencias de posición jerárquica y de escala entre el Plan Regional y el Plan Subregional, la Ley plantea para ambos instrumentos contenidos muy similares. Concretamente, por lo que se refiere al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, su regulación se efectúa en el art. 7, con un total de 13 aspectos que se redactan bajo la denominación de “criterios/esquema”. Entre ellos pueden destacarse:

- a) El esquema de articulación territorial, integrado por el sistema de ciudades y sus áreas de influencia, los principales ejes de comunicación del territorio, los criterios para la mejora de la accesibilidad y las infraestructuras básicas del sistema de transportes, hidráulicas, de las telecomunicaciones, de la energía y otras análogas.
- b) Los criterios territoriales básicos para la delimitación y selección de áreas de planificación territorial, ambiental, económica y sectorial.
- c) 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 al desarrollo económico.
- d) Los criterios territoriales básicos para el mejor uso, aprovechamiento y conservación del agua y demás recursos naturales y para la protección del patrimonio histórico y cultural.
- e) La indicación de las zonas con riesgos catastróficos y la definición de los criterios territoriales de actuación a contemplar para la prevención de los mismos.
- f) La indicación de las áreas o sectores que deban ser objeto prioritario de Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional o de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, y la definición de sus objetivos territoriales generales.

Son numerosos los aspectos que quedan abiertos, sin definición previa. Así se plantea, por ejemplo, *“una estimación económica de las acciones comprendidas en el Plan”* (que no un Programa de Actuación). También está muy abierto el contenido y alcance de la documentación gráfica, que será la necesaria para *“la justificación y más correcta comprensión de los contenidos”*. De igual modo, el Plan deberá concretar la naturaleza y efectos de sus determinaciones señalando Normas, Directrices y Recomendaciones.

Aunque la definición de un instrumento de estas características se enmarca en la lógica del “planeamiento en cascada”, que permite avanzar desde las cuestiones generales a las particulares, lo cierto es que la puesta en marcha y aprobación de instrumentos de esta índole es muy complicada. La redacción del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, cuyos trabajos culminaron en el año 2006 con su aprobación, se inició tras la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio del año 1994. Sus planteamientos por muy genéricos y estratégicos que sean no están exentos de polémica como se ha tenido ocasión de constatar en la planificación de las infraestructuras. Otra dificultad añadida a estos instrumentos de planificación viene derivada por la incidencia territorial y valor jerárquico de la planificación sectorial, muy desarrollada en el conjunto del Estado español (planes de carreteras, planificación ambiental, planificación hidráulica, etc.)

Los Planes de Ámbito Subregional, por su parte, constituyen, probablemente, la aportación más interesante de la Ley 1/1994, ya que para ellos se ha contemplado una gradación en la obligatoriedad de las normas y es asimismo donde se aprecia una mayor concreción documental.

El contenido de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional es el señalado en el art. 11:

- a) Los objetivos territoriales a alcanzar y las propuestas a desarrollar durante la vigencia del plan.
- b) El esquema de las infraestructuras básicas y la distribución de los equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal necesarios para el desarrollo de los objetivos propuestos.
- c) La indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, estableciendo los criterios y las medidas que hayan de ser desarrolladas por los distintos órganos de las Administraciones Públicas.
- d) Las determinaciones de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y de los Planes Urbanísticos vigentes en su ámbito que deban ser objeto de adaptación, justificando las alteraciones propuestas para los mismos.
- e) La concreción de aquellas determinaciones del plan cuya alteración precisará su revisión a los efectos del artículo 26, apartado 2.

- f) Las previsiones para el desarrollo, seguimiento y ejecución del plan.
- g) Los demás aspectos que el Consejo de Gobierno considere necesario incluir para la consecución de los objetivos del plan.

En cuanto a la documentación precisa, el art. 12 señala que estos planes constarán de los siguientes documentos:

- a) Memoria informativa, que contendrá el análisis y diagnóstico de las oportunidades y problemas para la Ordenación del Territorio en el momento de la elaboración del plan.
- b) Memoria de ordenación, que contendrá la definición de los objetivos y criterios de la ordenación, las propuestas y medidas y, en su caso, las determinaciones objeto de adaptación de los planes a que se hace referencia en el apartado 1.d) del artículo anterior.
- c) Memoria económica, con la estimación de las acciones comprendidas en el plan y el orden de prioridad de ejecución de las mismas.
- d) Normativa, que contendrá las determinaciones de ordenación y de gestión del plan y la naturaleza de las mismas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21.
- e) Documentación gráfica, con planos de información y propuesta, a escala adecuada para la correcta comprensión de su contenido y determinaciones.

Los **Efectos** de los Planes de Ordenación del Territorio van a depender del carácter de las mismas, bien sean Normas, Directrices o Recomendaciones. Su regulación se efectúa en el art. 21 de la Ley y son aplicables tanto a los planes regionales como a los planes subregionales.

- a) Las Normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables.
- b) Las Directrices son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas, los órganos competentes de las Administraciones públicas a quienes corresponda su aplicación establecerán las medidas concretas para la consecución de dichos fines.
- c) Las Recomendaciones son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la Ordenación del Territorio.

El contenido de este artículo resulta, por tanto, crucial para entender los Planes de Ordenación del Territorio, pues establece las posibilidades de intervención en las áreas planificadas.

De los tres tipos de disposiciones, la definición de “Norma” es la más clara ya que no se presta a confusión alguna. No ocurre así con las Directrices y las

Recomendaciones en las que los matices en relación con los “fines” y los “objetivos de ordenación” han dado a no pocos problemas a la hora de materializarlas en la Normativa de los planes aprobados (cuando los objetivos detallados tienden a confundirse con los fines).

En cuando a la **Vinculación** de los Planes de Ordenación del Territorio, la Ley señala en su art. 22 hace la siguiente precisión: “*el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía será vinculante para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional y para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio*”.

Por lo que se refiere a los Planes Subregionales, la Ley andaluza de Ordenación del Territorio les otorga una posición jerárquica por la que serán vinculantes tanto para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio como para el Planeamiento Urbanístico General (art. 23). Y lo que es más importante, las determinaciones de aplicación directa, esto es, las que tienen el rango de Norma, prevalecerán desde su entrada en vigor sobre lo dispuesto en estos mismo planes, que deberán adaptarse a lo dispuesto por el Plan de Ordenación del Territorio.

El procedimiento para la **Formulación, Tramitación y Aprobación** de los Planes de Ordenación del Territorio se encuentra recogida en el art. 8 de la Ley¹².

Una mayor complejidad se aprecia en la tramitación del los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional establecida en el art. 13¹³:

De lo señalado en el artículo 13, debe destacarse especialmente el apartado 3, en el que se determina que será en el decreto de formulación donde se establezca la composición y funciones de la Comisión de Redacción. Lo cual posibilita la

¹² Corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Obras Públicas y Transportes, acordar la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. El plan, una vez aprobado por el Consejo de Gobierno, se remitirá al Parlamento para su aprobación, siguiéndose la tramitación que para los planes contenidos en el artículo 30.5 del Estatuto de Autonomía establece el artículo 143 del Reglamento de la Cámara.. Una vez aprobado el Plan por el Parlamento y efectuadas por el Consejo de Gobierno las adaptaciones que vengán requeridas por las Resoluciones de la Cámara, se publicará en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía” para su efectividad”.

¹³ Corresponde al Consejo de Gobierno acordar la formulación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, a propuesta del Consejero de Obras Públicas y Transportes de oficio o a instancia de las Corporaciones Locales. Antes de elevar su propuesta, el Consejero de Obras Públicas y Transportes dará audiencia a las Corporaciones Locales afectadas por el ámbito del Plan. El acuerdo establecerá el ámbito, 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. En la Comisión de Redacción participará una representación de los municipios afectados. Redactado el plan, 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. El plan será aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno, dando cuenta al Parlamento y publicándose en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía” para su efectividad.

formulación de planes adaptados a cada situación, ya que la ley es muy genérica. La Comisión de Redacción constituye, de esta forma, una pieza esencial en el proceso de planificación, pues si bien no se dice explícitamente que entre sus objetivos esté “la aprobación de los Planes” –lo cual corresponde al Consejo de Gobierno a instancias de la Consejería de Obras Públicas–, no cabe duda que, siendo el órgano que ostenta la “dirección y seguimiento” del Plan, debe estar de acuerdo mayoritariamente con sus propuestas.

Se entra de lleno, así en dos de los principios básicos de la Ordenación del Territorio: la *concertación y la cooperación*, destinados esencialmente a arbitrar medidas entre las diversas administraciones públicas concurrentes en las decisiones territoriales, sin lo que no es posible implementar las políticas de Ordenación del Territorio, y que en la Ley están recogidas en los artículos 28 y 29.

Vigencia, Modificación y Revisión. Tal y como se señala en el art. 25, los Planes de Ordenación del Territorio tienen vigencia indefinida. Por su lado, en el art. 26 se definen los conceptos de revisión y modificación, cuya tramitación será muy diferente en los Planes Subregionales, que serán los que tendrán mayores “encuentros” con el planeamiento urbanístico general.

- “(...) se entiende por revisión de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional la alteración de los objetivos del plan así como de las determinaciones establecidas en el artículo 11, apartados 1, b) o c)”.
- “Se entiende por modificación cualquier otra alteración no incluida en los dos apartados anteriores”.

Los apartados 1 b) y c) se refieren al esquema de las infraestructuras básicas, distribución de equipamientos supramunicipales, ordenación y compatibilización de usos, protección de los recursos naturales, el paisaje y el patrimonio histórico-cultural.

La modificación se entiende, pues, básicamente como un mecanismo de ajuste y subsanación de errores.

Finalmente, por lo que se refiere a la tramitación, art. 27, en el caso de la Revisión de los Planes, ésta se realizará siguiendo el mismo procedimiento que el previsto para su elaboración (tramitación larga y compleja), mientras que las Modificaciones se formulan y aprueban por el Consejero de Obras Públicas y Transportes, previa información pública y audiencia a las Corporaciones locales afectadas.

No obstante, tal y como se puede constatar en la modificación correspondiente al Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (orden de 3 de diciembre de 2002), el procedimiento previsto se puede hacer más complejo, ya que en este caso la modificación debe ser informada por la Comisión de Seguimiento.

Hasta ahora se han tramitado dos modificaciones puntuales de Planes Subregionales, el ya mencionado de la Aglomeración Urbana de Granada (año 2002), y el del Plan del Poniente Almeriense (año 2008).

3.3. La Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía

La aprobación en la comunidad autónoma de Andalucía de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística, supone el desarrollo pleno de estas competencias en su ámbito, complementando las determinaciones que sobre la Ordenación del Territorio se desarrollaron en la Ley 1/1994. Por esta razón, las referencias a la Ordenación del Territorio serán escasas en esta Ley, además de estar referidas en su mayor parte a la necesidad de que el planeamiento urbanístico se desarrolle en el marco de la Ordenación del Territorio.

En la Exposición de Motivos de la Ley se señala que la misma “complementa el sistema normativo de la planificación territorial”, ya que la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía (Ley 1/1994) sirve “de referente a la ordenación urbanística”. Más adelante, cuando este mismo texto introductorio enumera los objetivos de la Ley de Ordenación Urbanística, se señala en primer lugar que ésta es “una ley para dotar a Andalucía de una legislación específica propia en materia de urbanismo en el marco de la Ordenación del Territorio”. En el desarrollo posterior de este objetivo hay una referencia específica a las “Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía”, aprobadas por el Consejo de Gobierno en el año 1999 (y que forman parte del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía), como ejemplo del “bagaje de conocimientos sobre su territorio” que la comunidad tiene y que las Estrategias del Plan de Ordenación constituye un referente territorial de esta Ley.

Posteriormente, y para reforzar la idea manifestada de sus “preocupaciones territoriales”, la citada Exposición de Motivos señala distintos fenómenos en los que se ve inmersa actualmente Andalucía¹⁴. Parece como si el legislador tuviera una preocupación especial en dejar de manifiesto que la problemática territorial está contemplada en la Ley que presenta. Pero ¿ello es real?, o por el contrario ¿es sólo una manifestación de buenas intenciones?

¹⁴ “(...) La caracterización de su sistema de ciudades, la consolidación de fenómenos de aglomeración urbana en un buen número de centros regionales, la peculiaridad del urbanismo del litoral y su expansión creciente, la identificación de redes de ciudades medias, la dispersión de los núcleos rurales por el conjunto del suelo andaluz, entre otras, son realidades que esta Ley reconoce” (Exposición de Motivos de la Ley 1/94).

Las referencias a los Planes Subregionales redactados también están presentes como muestra del desarrollo de la Ley de Ordenación del Territorio. Así, se señala que *“en el nivel de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, a la vez que establece un mayor grado de precisión en el conocimiento del territorio a esas escalas, fija los criterios de planificación territorial y de interés supralocal par la ordenación urbanística”*, para posteriormente añadir que *“la Ley (de ordenación urbanística) tiene como uno de sus objetivos desarrollar los instrumentos de relación, coordinación e incardinación entre la ordenación territorial y a la urbanística”*.

En lo que concierne articulado de la Ley, las referencias a la Ordenación del Territorio directas o indirectas son numerosas (recogidas en el Anexo I), con la intención de asemejar y compatibilizar hasta cierto punto la política ordenancística territorial con el planeamiento urbanístico general, si bien la especificidad (escala de análisis y propuestas, marco de acción, normalmente municipal o inframunicipal; regulación de derechos y obligaciones de los propietarios del suelo, valoraciones, ordenanzas urbanísticas y un largo etcétera) y los objetivos concretos de este último difieren netamente de la primera.

Del análisis del contenido de los artículos de la LOUA relacionados con la Ordenación del Territorio, pueden destacarse algunos aspectos:

- La ley de Ordenación Urbanística de Andalucía deja muy claro que los instrumentos de planeamiento urbanístico se desarrollarán en el marco de lo que determinen los Planes de Ordenación del Territorio que les pudieran afectar. Este principio, que puede parecer lógico, no ha estado hasta ahora tan claramente especificado en las legislaciones urbanísticas.
- Los Planes de Ordenación del Territorio no sólo constituyen un límite (prohibiciones) para los Planes Generales Municipales, sino que constituyen el marco de referencia (modelo territorial) sobre el que deben desarrollarse dichos planes. El Plan de Ordenación del Territorio supera bajo esta óptica la visión estrictamente urbanística y asume funciones estratégicas a medio y largo plazo en la gestión del territorio. Conviene recordar aquí que, en la legislación andaluza, los Planes de Ordenación del Territorio carecen de instrumentos de desarrollo propios, ejecutándose a través de otros planes, entre ellos los de infraestructuras y los urbanísticos, en este caso muy especialmente los planes generales.
- La Ley mantiene las “competencias amplias” de la antigua legislación estatal, en relación con los Planes Especiales, ya que estos no sólo podrán redactarse en desarrollo de los Planes Generales, sino también directamente en desarrollo de los Planes de Ordenación del Territorio.
- La Ley reconoce las limitaciones que se pueden derivar en el Suelo No Urbanizable como consecuencia de las determinaciones que incluidas en los Planes de Ordenación del Territorio conlleven su exclusión del proceso urbanizador. De igual modo, reconoce las limitaciones de usos que sobre esta

clase de suelo puedan contener los mencionados instrumentos.

- La Ley otorga a los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional la capacidad de establecer reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo.

En definitiva, la LOUA ha significado un importante impulso, aunque no del todo suficiente, para aproximar y coordinar, hasta cierto punto, el planeamiento urbanístico y la ordenación territorial.

4. Conclusiones

Territorio, territorialidad, ordenación, concertación, cooperación, desarrollo, sostenibilidad, gobernanza, son aspectos que junto a otros muchos más están presentes en la Ordenación del Territorio, tanto en su acervo conceptual-metodológico, como en los planes aprobados.

El análisis realizado a través de este artículo ha permitido un acercamiento a la situación de la Ordenación del Territorio tanto en el conjunto del estado español, como más específicamente en Andalucía, contraponiendo los planteamientos metodológicos a la ley que la regula.

Parecen evidentes la necesidad de implantar estas políticas, y las bondades que puede representar en la intervención sobre el territorio, favoreciendo un desarrollo sostenible y equilibrado. Pero no se puede olvidar tampoco la dimensión política que conlleva, siendo una expresión de la misma, ya que ante todo es una competencia de la administración, superando las planificaciones sectoriales en las estrategias a medio y largo plazo. Sin embargo, los planes de Ordenación del Territorio que se redactan no sólo se nutren de estos planteamientos metodológicos, sino que deben someterse a los límites que impone la Ley por los que se regulan los distintos instrumentos.

En el ordenamiento jurídico español, la Ordenación del Territorio, y en consecuencia el alcance de los Planes que la desarrollan es, ante todo, la expresión de una Ley, en la que se establecen objetivos, contenidos, compromisos presupuestarios, mecanismos de gestión, etc. La Ordenación del Territorio tiene por tanto unos límites legales, que pueden variar, si lo hace la Ley que le da cobertura.

De esta forma, y aunque en la práctica los instrumentos de la Ordenación del Territorio son muy similares en las diferentes Comunidades Autónomas de España, es posible apreciar denominaciones y matices en sus contenidos que deben ser tenidos en cuenta, ya que se apoyan en leyes diferentes.

Dotarse una buena Ley de Ordenación del Territorio, constituye un pilar esencial para que la Administración sea capaz de desarrollar estas políticas de forma coordinada y coherente.

Bibliografía

BENABENT, M., (2002), “La Ordenación del Territorio. Una nueva función pública y viejos problemas”, *Urban* 7, pp. 52-70.

— (2005), “Una visión panorámica de la Ordenación del Territorio en España”, PDF de 16 págs. Internet.

BIELZA, V., (2008), *Introducción a la Ordenación del Territorio: un enfoque geográfico*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza. Colección de Textos Docentes, nº 137.

CAÑETE, J.A., (2005), “Planificación territorial”, en *Urbanismo Básico*, Granada, Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Granada, pp. 109-144.

CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (2006), *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*, Sevilla, Junta de Andalucía.

FALUDI, A. (2005), “La Política de Cohesión Territorial de la Unión Europea”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 39, pp. 11-30.

FERIA, JM^a. et al., (2005), “Los planes de Ordenación del Territorio como instrumentos de cooperación”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía* 39, pp. 87-116.

GÓMEZ, D., (2001), *Ordenación Territorial*, Madrid, Mundi Prensa y Editorial Agrícola Española.

HILDENBRAND, A., (2002), “La política territorial de la Junta de Andalucía (1982-2002). Análisis de su implementación, balance y propuestas para el futuro”, en *Actas de las Jornadas de Estudio del XX Aniversario del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Jerez de la Frontera.

— (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* 230, pp. 79-140.

ROMERO, J., (2005), “El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía* 39, pp. 59-86.

SÁNCHEZ, M.A., (1999), “La propuesta de ordenación territorial de la aglomeración urbana de Granada”, *Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada* 29, pp. 119-135.

ZOIDO, F., (2006), “Modelos de ordenación territorial”, en V. Cabero y L.E. Espinoza (coord.), *Segundas Jornadas sobre sociedad y medio ambiente*, Salamanca, pp. 251-286.

— (2007) “Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política”, en J. Farinós y J. Romero, (coord.), *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible: nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, Valencia, Universidad de Valencia, pp. 19-48.

