

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO ESPAÑOLA EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI. UNA REVISIÓN DESDE LA GEOGRAFÍA

En el marco que supone un número monográfico sobre Ordenación del Territorio como el que el lector tiene entre sus manos, era preciso incorporar un análisis siquiera aproximativo sobre qué ha aportado la geografía como saber sobre esta materia y todo ello, centrándonos en el periodo más reciente de su existencia. Aunque de una forma breve, parcial y en ningún modo exhaustiva, como es nuestro caso.

Para ello, y a través de múltiples lecturas a lo largo de estos meses, hemos intentado obtener, mediante el análisis del contexto histórico, la dimensión y característica de la producción científica habida, y teniendo en cuenta las grandes problemáticas existentes en la actualidad, una imagen lo más completa posible sobre las principales aportaciones en lo que a producción científica, legislativa y planificadora sobre el territorio se ha generado en España en los primeros años del siglo XXI. Un esfuerzo realizado para, en primer lugar, intentar comprender mejor las grandes preocupaciones de la geografía respecto del territorio español de nuestro tiempo, y en segundo lugar, para alcanzar un conocimiento significativo de lo que, en nuestros días, se entiende por Ordenación del Territorio y cómo ese entendimiento se plasma en los libros, artículos, leyes y planes existentes.

Las publicaciones en materia de Ordenación del Territorio existentes en España han conocido en los últimos años una espectacular dimensión. Tanto por el número (siempre creciente) como por la complejidad de los temas que, aun teniendo como centro la idea del territorio como espacio a organizar y comprender, han ido incardinándose en su discurso para así intentar trazar una perspectiva lo más completa posible de éste en cada caso. Por eso se nos antoja imposible, a la vez que innecesario, mostrar un listado completo de cuantas obras escritas han aparecido en la última década con la Ordenación del Territorio como centro y sentido de las mismas, y pasamos a analizar, de forma parcial y escueta, los principales resultados obtenidos en cada una de las nuevas corrientes de pensamiento y tareas de investigación emprendidas en España en la materia que nos ocupa.

De entre los libros que han ido apareciendo en los últimos años, hemos querido destacar algunos que nos han parecido representativos de las líneas de investigación existentes en la materia de la Ordenación del Territorio. En primer lugar, estos primeros años del siglo XXI nos han permitido echar a vista atrás sobre muchas de las obras existentes y sobre la eficiencia del marco legislativo vigente, ya sea de una forma general en toda España, o teniendo en cuenta diferentes casos autonómicos (*10 años de la Ley de Ordenación del Territorio en Canarias* Tirant lo Blanch, 2010; *Derecho urbanístico y ordenación del territorio en Andalucía* Antonio Jiménez-Blanco, Mariano López Benítez, Manuel Rebollo Puig, Madrid: Iustel, 2007). Además, y continuando una tendencia preexistente en nuestras geografías, han continuado algunos trabajos en los que se insertaba la ordenación del territorio actual de España en el marco histórico de referencia más reciente (*Territorio y ordenación administrativa en la España contemporánea: los orígenes de la actual Región uniprovincial de Murcia de María José Vilar García*, Murcia : Real Academia Alfonso X El Sabio, cop. 2004.

Además de lo anterior, hemos empezado a ser conscientes de la verdadera realidad de la Ordenación del Territorio entendida como algo que está por encima de la planificación, o las decisiones políticas aisladas, como queda demostrado en obras como *Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio: la necesidad de un cambio de escala: el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco* Jesús María Erquicia Olaciregui. Vitoria-Gasteiz : Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia = Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2003.

Pero quizá lo más destacado en estos últimos años ha sido la implantación del estudio de la relación entre Ordenación del Territorio, como herramienta, como política, como saber científico, y una de las principales actividades económicas o realidades territoriales propias, en cada caso, de un territorio. Hemos destacado en este apartado obras como *El paisaje y la gestión del territorio: criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo* coordinado por Rafael Mata Olmo, Alexandre Tarroja i Coscuella, Diputació Provincial de Barcelona, 2006; *Paisaje y ordenación del territorio*, coordinado por Florencio Zoido Naranjo y Carmen Venegas Moreno, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 2002; *Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio* de Rafael Mata Olmo Madrid : Fundación Fernando González Bernáldez, 2005; o el caso de *Despoblación y ordenación del territorio* obra coordinada por Severino Escolano Utrilla y Juan de la Riva Fernández, Institución Fernando el Católico, 2003.

Finalmente, y en relación con la posición de la ordenación del territorio como objeto de la geografía y en el complejo marco científico actual, tan cambiante y en continua renovación, destacamos dos trabajos de conjunto, un congreso y una obra coordinada: el primero es *Ordenación del territorio, política regional, medio ambiente y urbanismo: Gijón (Asturias), 3 a 6 de julio de 2001*, de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT, 2002, y el segundo es *Ordenación del territorio y desarrollo territorial: el gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, coordinado por Joaquín Farinós i Dasí, Joan Romero González, y editado por Trea, 2004. Mención a parte merece la publicación (2006) de la tesis doctoral (2004) de Manuel Benabent, centrada en aspectos conceptuales con los que recorre prácticamente todo el siglo XX («La Ordenación del Territorio en España. Evolución de su práctica en el siglo XX»). Una obra excelente llamada a ser referencia durante mucho tiempo.

Si ahora atendemos a lo que en encuentros científicos y revistas se ha ido produciendo en estos años, la tarea se complica enormemente. Y las injusticias que podemos cometer a la hora de seleccionar o simplemente citar una obra cualquiera como representante de una rama del conocimiento en la materia serán mayores. Aún así intentamos a continuación enmarcar, ejemplificando con casos concretos, las principales aportaciones y novedades investigadores habidas en la última década en la Ordenación del Territorio española.

Comenzamos con la continua y necesaria referencia a Europa, ya sea como marco institucional y legal, o como marco territorial en el inscribirnos. Nos referimos a *Introducción a los significados de la ordenación del territorio en Europa* de Fernando López Ramón, Revista de administración pública, Nº 166, 2005, págs.

213-230. Además, destacamos por el creciente interés que despierta (que se traduce en un buen número de obras) el tema del paisaje, con *El paisaje en la ordenación del territorio: La experiencia del Observatorio del Paisaje de Cataluña* de Joan Nogué i Font, Estudios geográficos, Vol. 71, Nº 269, 2010, págs. 415-448. Por otro lado, no podíamos dejar de lado interpretaciones de lo que podría ser otra forma de hacer y entender la ordenación del territorio a las actualmente predominantes en nuestra geografía: *Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación* de Jesús Santiago Ramos, José María Feria Toribio y Marta Rubio Tenor, publicado en el Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, Nº 39, 2005, págs. 87-116. Además, se produce en los últimos años el replanteamiento de las funciones de la ordenación territorial en nuestros días, y el consiguiente análisis crítico sobre su situación y funciones: *La Ordenación del Territorio en el umbral del año 2010: promesas, retos y problemas* de Joseba Juaristi, publicado en Lurralde: Investigación y espacio, Nº 32, 2009, págs. 361-382. No podía faltar en una breve síntesis como esta una referencia a la siempre tensa y compleja relación con el urbanismo en *Ordenación del territorio y urbanismo* de Sofia Simou, en el Anuario de Derecho Municipal, Nº 3, 2009, págs. 349-372. O su relación con los grandes e inmediatos retos de futuro de nuestra sociedad: *Cambio Climático, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad Urbana en España* de Ana Yábar Sterling, publicado en el Observatorio medioambiental, Nº 10, 2007, págs. 299-321. Y, finalmente, su relación con las preocupaciones ya clásicas en la geografía de nuestro tiempo, como son *Ordenación del territorio y desarrollo rural* de Martín Bassols Coma en Cuadernos de derecho local, Número 10, 2006, págs. 10-21 u *Ordenación del territorio y turismo* de Bouazza Ariño, editorial Atelier, 2006.

PLANIFICACIÓN, LEGISLACIÓN Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. EL CASO EUROPEO

Vivimos hoy día en un mundo complejo, especialmente en lo referido al marco legal e institucional que rige nuestra convivencia pública. Y todo ello tiene su plasmación en una materia tan importante y transversal como es la Ordenación del Territorio. Esta pequeña reflexión que aportamos a continuación pretende enmarcar, referido a los años más recientes de nuestro desarrollo institucional, lo que desde la planificación y la legislación se ha hecho en materia de Ordenación del Territorio, entendiendo ésta, en cada caso y a al mismo tiempo, como una política, un instrumento, un saber científico o una técnica administrativa con incidencia y con capacidad para mejorar la vida de los ciudadanos.

Queremos comenzar por el estrato superior en cuanto a legislación en materia de ordenación del territorio se refiere. Hablamos del marco común europeo que sirve como referente de obligado cumplimiento para todo lo que se ponga en marcha en instancias inferiores en esta materia. Y este marco general y superior, cuenta con un hito fundamental, la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* (CEOT) de 1984. Pese a sus indefiniciones y laxitud conceptual, supone el gran hito de referencia en

ordenación territorial para la Unión Europea. Al respecto Florencio Zoido en su artículo «Geografía y ordenación del territorio» afirma lo siguiente:

Es frecuente que se cite la Carta europea de la ordenación del territorio (CEOT) (...) Pero esta declaración de principios aprobada en 1984, bajo los auspicios del Consejo de Europa, por el Comité de Ministros del ramo, no es clara conceptualmente. Confunde los resultados con el instrumento al definir la ordenación del territorio como «la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad»; y complica más las cosas al añadir que es «a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política».

Desde nuestro punto de vista la Ordenación del Territorio es esencialmente una función pública, una política aún por desarrollar en su totalidad y siempre atenta (y por extensión, cambiante) en relación con los nuevos fenómenos que tienen lugar en el territorio. Es por esto que coincidimos con Florencio Zoido cuando afirma en el mismo artículo antes citado en relación con este tema que:

[...] en tanto que función pública o política, la ordenación del territorio es, sobre todo, un instrumento no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos (Íber, *Didáctica de las Ciencias Sociales*, Nº 16, Barcelona, 1998, págs. 19-31).

Pero la aportación al marco general europeo en materia de Ordenación del Territorio no acaba con la CEOT, sino que en estas últimas décadas han surgido multitud de leyes, normas, directrices y recomendaciones, así como instituciones de todo tipo (observatorios, comisiones oficiales, institutos de investigación) que siguen la línea del documento anterior. En este sentido, como los más recientes y destacados, queremos hacer mención de la *Perspectiva Europea de Ordenación Territorial* (PEOT) de 1997, las Acciones Estructurales en Beneficio de la Ordenación del Territorio (incluidas en INFOREGIO) o el ESPON (European Spatial Planning Observation Network). Y sobre todo la *Estrategia Europea de Ordenación del Territorio* (ETE, 1999). Ejemplos todos ellos también del esfuerzo investigador y de seguimiento del territorio que desde instancias europeas se viene haciendo en los últimos años. Además, esto es una parte mínima en relación con todo el esfuerzo en materia de cohesión económica, social y territorial puesto en marcha desde las instituciones europeas para la articulación y potenciación de los diferentes territorios que conforman la Europa Unida de nuestros días.

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL MARCO NACIONAL DE ESPAÑA

España ha carecido hasta la restauración de la democracia de una política propia de Ordenación del Territorio. En un principio, cuando comenzaron a desarrollarse estas políticas, porque no existía la Ordenación del Territorio ni como instrumento o

técnica administrativa ni como política, siendo suplantada en su aplicación por trabajos parciales nunca concluidos del Plan Nacional de Urbanismo, planes provinciales, comarcales y metropolitanos y proyectos de descongestión de las grandes ciudades. Destacamos, entre otras leyes menores, algunas tales como:

- La LEY 1954, de 16 de diciembre, sobre expropiación forzosa;
 - Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (D635/1964).
- Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956. La Ley de 1956 fue objeto de una primera reforma por ley 19/1975 que dio lugar al Texto Refundido de ambas leyes (RD 1346/1976), dicha norma fue objeto de desarrollo por:
 - El Reglamento de Planeamiento (RD 2159/1978),
 - El Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/1978) y
 - El Reglamento de disciplina urbanística (RD 2187/1978).

Con la Constitución de 1978, el Estado renunció a esta política dejándola en manos de las comunidades autónomas, lo que supuso no sólo un ejemplo más de descentralización política, sino que además el Estado declinaba por su parte a poner un mínimo común legislativo en la materia, sin hacer nada por coordinar o aglutinar las distintas políticas de Ordenación del Territorio regionales que, a partir del desarrollo de los diferentes estatutos de autonomía, iban a comenzar a aprobarse de forma paulatina. Se limitaba, una vez más, a dejar en manos de ciertas leyes fundamentales (como las Leyes del Suelo de 1980, 1998 y 2007, u otras infraestructurales) y al marco legislativo común europeo (vigente a partir del ingreso en la CEE en 1986), la coordinación de la ordenación territorial española. Muchos son los resultados lamentables de esta decisión, y en algunos casos, los grandes fracasos de esta última década se deben a este hecho.

Pese a todo, es sabido que el Estado en España pese a estar las políticas de Ordenación del Territorio en su totalidad transferidas a las comunidades autónomas, tiene una importante función que cumplir en relación con la articulación de estas políticas, su efectividad y cumplimiento. Nos referimos al hecho de que tiene, por ejemplo, la responsabilidad total en grandes infraestructuras que afecten a más de una comunidad autónoma, la legislación básica en materia de medio ambiente, o en todo aquello referido a la protección del patrimonio natural, artístico y monumental, la política hidrológica general, las costas, las fronteras...

De todo lo anterior podemos inferir que el contenido de la Ordenación del Territorio como política e instrumento en manos de los poderes públicos no se define como tal en la Constitución de 1978. De esta forma, conocemos qué se entiende por ordenación del territorio en España a través de lo que han legislado las distintas comunidades autónomas en sus respectivas leyes de Ordenación del Territorio (proceso de desarrollo competencial y legislativo que concluyó en 2001, y que está en continua revisión), y de las sentencias que en cada caso iba emitiendo el Tribunal Constitucional por conflictos que se fueron originando en esta materia. Por todo ello, sabemos que la Ordenación del Territorio en España se parece mucho a lo que afirma en sus preceptos la Carta Europea de Ordenación del Territorio.

Cuadro 1. Listado de normativa de ordenación territorial

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DE LA LEY DE OT	FECHA APROBACIÓN	FECHA PUBLICACIÓN	INSTRUMENTOS
ANDALUCÍA	Ley 11/1994 de 11 de Enero de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía	11/01/94	BOJA 22/01/1994	<ul style="list-style-type: none"> – Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía – Plan de Ordenación del Territorio de Ámbito subregional – Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio.
	Ley 11/1992 de 24 de Noviembre de Ordenación Del Territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón	24/11/1992	BOA 07/12/1992	<ul style="list-style-type: none"> – Directrices Generales de Ordenación Territorial – Directrices Parciales de Ordenación Territorial – Programas específicos de gestión o actuación de ámbito territorial – Procedimientos de gestión coordinada
ARAGÓN	Proyecto de Ley de Ordenación Territorial de Aragón (LOTA)	10/01/2006		Previsión de Instrumentos: <ul style="list-style-type: none"> – Estrategia Territorial de Aragón – Directrices Territoriales o Sectoriales
	Proyecto de Ley de Urbanismo de Aragón (LUA)	En tramitación	BOA 07/12/2006	<ul style="list-style-type: none"> – Plan General de Ordenación urbana – Planes Parciales – Planes Especiales – Normas Urbanísticas Comarcales – Proyectos de interés general
	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, modificado por Ley 2/2004.	22/04/2004	BOPA 27/04/2004	<ul style="list-style-type: none"> – Directrices Ordenación Territorial (Regionales, Subregionales, Sectoriales) – Programas de Actuación Territorial (PAT) – Planes Territoriales Especiales – Catálogo de Núcleos Rurales – Evaluaciones de Impacto Ambiental – Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN)
ASTURIAS (Principado de)	Proyecto de Decreto del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias	En Tramitación 10/01/2005		<ul style="list-style-type: none"> – Directrices de Ordenación Territorial (Regionales, Subregionales y Sectoriales) – Planes Territoriales Especiales de carácter supramunicipal – Catálogo de Núcleos Rurales – Plan de Ordenación de Recursos Naturales de Asturias – Programas de Actuación Territorial – Evaluaciones de Impacto

Cuadro 1. *Listado de normativa de ordenación territorial*

BALEARS (Illes)	Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación del Territorio	21/12/2000	BOIB 27/12/2000	<ul style="list-style-type: none"> - Directrices de Ordenación Territorial - Planes Territoriales Insulares - Planes directores sectoriales
	Ley 11/2005 de medidas específicas y tributarias para las islas de Ibiza y Formentera, en materia de Ordenación Territorial, urbanismo y turismo	07/12/2005	BOIB 15/12/2005	
CANARIAS	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	08/05/2000	BOCanarias 15/05/2000	<ul style="list-style-type: none"> - Directrices de Ordenación - Planes Insulares de Ordenación - Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos - Planes Territoriales de Ordenación Parciales - Planes Territoriales de Ordenación Especiales - Proyectos de Actuación Territorial - Calificación Territorial
	Ley 4/2006 de modificación del Texto Refundido de Ordenación del Territorio			
	Decreto 30/2007 de 5 de febrero por el que se Aprueba una modificación del Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de Planeamiento de Canarias por el decreto 55/2006 de 9 mayo			
CANTABRIA	Ley 2/2001, de 25 de junio de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico de Suelo en Cantabria	25/06/2001	BOCantabria 04/07/2001	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Regional de Ordenación Territorial - Normas Urbanísticas Regionales - Proyectos Singulares de Interés Regional
	Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral	27/09/2004		<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Ordenación del Litoral
CASTILLA Y LEÓN	Ley 10/1998, de 5 de Diciembre de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León	05/12/1998	BOCYL 10/12/1998	<ul style="list-style-type: none"> - Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León - Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional - Planes y Proyectos Regionales - Plan de Ordenación de los Recursos Naturales
	Ley 14/2006 de 4 de diciembre de modificación de la Ley 10/1998 de 5 de diciembre de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León	04/12/2006	BOCYL 18/12/2006	

Cuadro 1. *Listado de normativa de ordenación territorial*

CASTILLA-LA MANCHA	Decreto Legislativo 1/2004 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.	28/12/2004	DOCM 19/01/05	<ul style="list-style-type: none"> – Planes de Ordenación del Territorio – Proyectos de Singular Interés
	Ley 12/2005 del 27 de Diciembre modificación del 1/2004		DOCM 23/02/2006	
CATALUÑA	Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial	21/11/1983	DOGC 30/11/1983	<ul style="list-style-type: none"> – Plan Territorial General – Planes Territoriales Parciales – Planes Territoriales Sectoriales
	Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas	30/12/2002	DOGC 31/12/2002	<ul style="list-style-type: none"> – Planes Directores Territoriales
	Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje.	08/06/2005	DOGC 08/07/2005	<ul style="list-style-type: none"> – Catálogos del paisaje – Directrices del paisaje
	Decreto 343/2006 19 de Septiembre, por el que se desarrolla la Ley 8/2005	19/09/2006	DOGC 21/09/2006	
COMUNIDAD VALENCIANA	Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje	30/06/2004	DOCV 02/07/2004	<ul style="list-style-type: none"> – Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana – Planes de acción territorial (Integrados y Sectoriales) – Sistema de información territorial
	Decreto 67/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística	19/05/2006	DOCV 23/05/2006	
	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial Extremadura	14/12/2001	DOE 03/01/2002	<ul style="list-style-type: none"> – Directrices de Ordenación Territorial – Planes Territoriales – Proyectos de Interés Regional
GALICIA	Ley 10/1995, del 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia	23/11/1995	DOG 05/12/1995	<ul style="list-style-type: none"> – Directrices de Ordenación del Territorio – Planes Territoriales Integrados – Programas Coordinados de Actuación – Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal – Planes de Ordenación del Medio Físico
	Ley 7/1996, de 10 de julio, de Desarrollo Comarcal	10/07/1996	DOG 19/07/1996	<ul style="list-style-type: none"> – Plan de Desarrollo Comarcal

Cuadro 1. *Listado de normativa de ordenación territorial*

GALICIA	Ley 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia	11/05/2007	DOG 16/05/2007	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Ordenación del Litoral
MADRID (Comunidad de)	Ley 9/1995 de 28 de Marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.	28/03/1995	BOCM 11/04/1995	<ul style="list-style-type: none"> Plan regional de Estrategia Territorial (sólo aprobado documento de Bases) Programas coordinados de Acción territorial Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural
MURCIA (Región de)	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	10/06/2005	BORM 09/12/2005	<ul style="list-style-type: none"> Directrices de Ordenación del Territorio Planes de Ordenación Territorial Programas de Actuación Territorial Planes de Ordenación del Litoral Actuaciones de Interés Regional
NAVARRA (Comunidad Foral de)	Ley Foral 35/2002 de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo	20/12/2002	BON 27/12/2002	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Territorial Navarra Planes de Ordenación Territorial Planes Directores de Acción Territorial Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio
PAÍS VASCO	Ley 4/1990 de 31 de Mayo de Ordenación del Territorio del País Vasco	31/05/1990	BOPV 03/07/1990	<ul style="list-style-type: none"> Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco Planes Territoriales parciales Planes Territoriales sectoriales
	Decreto 206/2003, de 9 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la aprobación de las modificaciones no sustanciales de las Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales.	09/09/2003	BOPV 23/09/2003	<ul style="list-style-type: none"> Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco Planes Territoriales parciales Planes Territoriales sectoriales
RIOJA (La)	Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja	02/05/2006	BORM 24/05/2006	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia Territorial de La Rioja Directrices de Actuación Territorial Zonas de Interés Regional Proyectos de Interés Supramunicipal

Fuente: Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad. Ministerio de Medio Ambiente.

Finalmente, advertimos que este periodo al que nos referimos ha sido de expansión y consolidación de la Ordenación del Territorio en España. Expansión desde unos comienzos muy débiles (sin más fundamentos que unas leyes del suelo anticuadas y planes infraestructurales y de protección del medio físico) que ha coincidido en su desarrollo con la consolidación de la democracia en España como sistema político. Con la característica del estado autonómico como marco general que nos ayuda a comprender muchas de las diferencias, peculiaridades y procesos vividos en estas últimas décadas. Aportamos un cuadro resumen (Cuadro 1) del estado de la legislación en materia de ordenación del territorio existente en la España de la autonomías a comienzos del siglo presente:

EL CASO ANDALUZ

El Estatuto de Autonomía para Andalucía establece la competencia exclusiva de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio. Esta competencia se desarrolla a través de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, dependiente de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda. A lo largo del periodo de autonomía, la administración pública regional andaluza ha ido generando su propio marco legislativo de referencia y actuación en materia de ordenación del territorio, que tiene dos de sus hitos principales las dos leyes que siguen:

- Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (con efecto indudable en la ordenación territorial de la comunidad).

Los instrumentos que se deriban de la Ley 1/1994 son los siguientes:

- Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía de 2006 (Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el Capítulo I (Del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía) del Título I (De los Planes para la Ordenación del Territorio)
- Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio.
- Planes Subregionales de Ordenación del Territorio, derivados de la aplicación de los preceptos del POTA y la Ley 1/1994.

Los efectos legales y administrativos de los planes subregionales andaluces son, principalmente:

- Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional son vinculantes para los Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio y el Planeamiento Urbanístico General, pudiendo adoptar tres tipos de determinaciones:

- Normas de aplicación directa, vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables.
- Directrices, vinculantes en cuanto a sus fines, debiendo las Administraciones a las que corresponda su aplicación establecer las medidas concretas para su consecución.
- Recomendaciones, 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.

Como ejemplo, también hemos querido dejar un reflejo del estado reciente de estas actuaciones en la provincia de Granada en relación con el total regional. La siguiente tabla resume, a finales de la primera década del siglo XXI, el estado general de estas figuras:

<i>Ámbitos. Estado del Plan</i>	<i>Población 2009</i>	<i>Nº Municipios</i>	<i>Superficie (Km²)</i>
Aglomeración urbana de Granada.			
APROBADO	505.875	32	859,3
Litoral de Granada			
FORMULADO EN TRAMITACIÓN	127.010	17	786,7
Total POTS Granada	632.885	49	1.646
TOTAL POTS Andalucía	6.938.996	386	41.905,9
TOTAL ANDALUCÍA	8.302.923	771	87.597,4
ANDALUCÍA (%)	83,57	50,06	47,84

Como podemos observar en estas últimas referencias legales, y mejor aún en la tabla comparativa que aportábamos anteriormente con el estado de todas las legislaciones autonómicas vigentes en materia de Ordenación del Territorio, Andalucía ha desarrollado ya plenamente su marco legal e institucional en materia de Ordenación del Territorio. Y aún ha ido más allá, incorporando, siempre como una de las primeras regiones españolas, importantes referencias y acogiendo en su legislación todo lo necesario para el reconocimiento de conceptos e ideas novedosas en la interpretación de la Ordenación del Territorio (el paisaje, la potenciación de las ciudades intermedias, la sostenibilidad del modelo económico, impulso a las energías renovables, etc.). Pero un marco legal completo y atento a las últimas mejoras habidas en el marco nacional e internacional, las cuales suele incorporar con presteza y acierto, no quita que demuestre un comportamiento alejado de la realidad, con fuertes y habituales problemas en su aplicación sobre la misma. Las fuertes discusiones suscitadas en torno a documentos de base que deciden qué se entiende por Ordenación del Territorio en Andalucía, como ha sido el caso del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía de 2006, demuestran la falta de unanimidad, las enormes diferencias existentes (políticas, científicas), y hasta hoy, nos hablan de un panorama lleno de indefiniciones que no sabemos exactamente hacia dónde nos lleva como región con plenos poderes en materia territorial.

Respecto a los planes subregionales, debido al retraso general que se lleva en Andalucía (no hay mas que ver el tiempo transcurrido entre la aprobación de la Ley 1/1994 y la aprobación del POTA en 2006), se comprueba como el desarrollo de los Planes Subregionales es tardío e insuficiente, a pesar de desarrollarse en bastantes casos antes del plan de Ordenación del Territorio (POTA) que debía, según la Ley 1/94, inspirarlos. En el caso de la provincia de Granada, comprobamos como solamente 49 de los 168 municipios están incluidos en un PSOT, refiriéndose los dos existentes a las zonas más pobladas de la provincia (litoral y área metropolitana capitalina). Si bien es cierto que ambos constituyen los principales focos de dinamismo económico y social, y por tanto, los más conflictivos y problemáticos territorialmente hablando, no es menos cierto que otras zonas de la provincia, con menos población pero que gozan de un patrimonio territorial muy delicado y que es necesario preservar de transformaciones territoriales descontroladas (hablamos de la Alpujarra, del Poniente Granadino o del Temple) no tienen ni siquiera previsto el inicio de los trámites para la creación y puesta en marcha de su Plan de Ordenación Subregional particular. Este hecho, unido a la demostrada ineficiencia que, en casos como el de la aglomeración urbana de Granada, están demostrando los poderes supramunicipales en la gestión de conflictos y la coordinación de políticas de todo tipo, hace que dudemos seriamente del modelo actual de Planes Subregionales vigentes en Andalucía y no solo por esto, sino además, por la demostrada capacidad para ordenar el desarrollo territorial de las aglomeraciones urbanas y del litoral, es decir, las áreas económicamente más dinámicas de la región.

CONCLUSIONES GENERALES SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA. COMO SABER CIENTÍFICO Y COMO PRODUCTO LEGAL Y PLANIFICADOR

Es indudable que la Ordenación del Territorio ha progresado enormemente como ciencia y herramienta de gestión territorial en la España de los últimos años. En un marco tan complejo y vibrante como ha demostrado ser el estado de las autonomías, el desarrollo de trabajos sobre esta materia ha encontrado un especial caldo de cultivo en el que los continuos conflictos y debates en torno a nuestra realidad territorial no han hecho sino aumentar el número y pluralidad de líneas de investigación, diversificando algunas líneas preexistentes ya en cierto sentido agotadas. Es notable la profundidad y el nivel alcanzado por muchos investigadores en el estudio de aspectos tales como los conflictos urbanísticos, la eficiencia del modelo turístico, el desarrollo territorial o las deficiencias de la planificación vigente en nuestro país. Sin olvidar la presteza y atino con que se han ido incorporando nuevos conceptos que han ido enriqueciendo el panorama científico vigente y han mostrado a la comunidad científica y política que hacer o practicar la Ordenación del Territorio es mucho más que redactar leyes urbanísticas o hacer planes aislados. Paisaje, sostenibilidad, desarrollo territorial, eficiencia y capital territorial... son nuevos conceptos sobre los que se viene desarrollando un importante corpus científico que comienza a dar sus frutos y a ser incorporado, fruto

del éxito obtenido en el proceso de investigación y difusión previos, en el discurso político y administrativo imperante.

Nuestra pequeña aportación, que se inscribe en un esfuerzo coordinado por mostrar algunos contenidos y perspectivas en la Ordenación del Territorio de nuestros días, solo pretendemos que constituya una llamada de atención sobre el enorme camino recorrido hasta ahora, y ayude a sentar las bases para análisis futuros en lo referido a la posible evolución, en un sentido u otro, que tenga esta rama de la geografía moderna, recientemente reconocida en los nuevos planes de estudio de las universidades. Parece claro que la geografía no se puede identificar exclusivamente con la Ordenación del Territorio, ya que esta es una materia transversal o transdisciplinar por definición. Pero la posición epistemológica de la geografía, su apertura y adopción de perspectivas globales, junto a medios tecnológicos adecuados, la sitúa en una excelente encrucijada entre las ciencias sociales y ambientales. Lo que, evidentemente, puede facilitar y potenciar su papel en esta materia.

LUIS MIGUEL SÁNCHEZ ESCOLANO