

Manuel Benabent F. de Córdoba

[manuel.benabent@arenalgc.es](mailto:manuel.benabent@arenalgc.es)

### **El marco jurídico-administrativo.**

Con la Constitución de 1978 se ha producido en España un cambio trascendental en la organización del Estado. La creación de las Comunidades Autónomas (CC.AA.), con amplios poderes de autogobierno y dotadas de un elevado número de competencias, tanto legislativas como reglamentarias y de ejecución, ha transformado profundamente todo el sistema político. En el marco de esta transformación el sistema de planificación territorial ha sufrido también una importante modificación con la consolidación de la Ordenación del Territorio (OT) como una materia funcionalmente distinta del Urbanismo y de competencia de las CC.AA.

El cuarto de siglo transcurrido desde la Constitución de 1978, en que se institucionaliza la OT, hasta su regulación por todas las CC.AA., proceso que culmina en 2001, ha sido el período de tiempo que se ha requerido para construir el edificio jurídico-administrativo de la OT en España. Si los años ochenta del pasado siglo fueron años de titubeos, en los que se aprobaron algunas leyes, en los años noventa prácticamente todas las CC.AA. contarán con legislación en esta materia, y verán la luz los primeros planes producidos bajo el amparo de estas nuevas normativas.

Este período ha sido, pues, de implantación; se ha terminado por consolidar un Estado ciertamente diferente y en el marco de este proceso se han sentado las bases de la OT como función pública y se ha efectuado una importante reflexión sobre su papel en relación con el Urbanismo, con las políticas sectoriales y con la política ambiental. En suma, ha sido una reflexión sobre contenidos competenciales, más de tipo técnico-jurídico que disciplinar, centrada en el aspecto más necesario en el período de consolidación del Estado de las Autonomías, que era resituar el marco institucional de las competencias y establecer una legislación que delimitara el campo de juego definiendo el alcance y contenido de los instrumentos de planificación y creando nuevas instituciones y órganos competenciales.



### Comunidades Autónomas. Datos Básicos

Comunidades Autónomas	Superficie (Km <sup>2</sup> )	Población 2001	Provincias	Municipios
Andalucía	87.595	7.403.968	8	770
Aragón	47.720	1.199.753	3	730
Asturias (Principado de)	10.604	1.075.329	1	78
Balears (Illes)	4.992	878.627	1	67
Canarias	7.492	1.781.366	2	87
Cantabria	5.321	537.606	1	102
Castilla - La Mancha	79.461	1.755.053	5	919
Castilla y León	94.224	2.479.425	9	2.249
Cataluña	32.113	6.361.365	4	946
Comunidad Valenciana	23.255	4.202.608	3	542
Extremadura	41.634	1.073.381	2	383
Galicia	29.575	2.732.926	4	315
Madrid (Comunidad de)	8.028	5.372.433	1	179
Murcia (Región de)	11.314	1.190.378	1	45
Navarra (Comunidad Foral de)	10.391	556.263	1	273
País Vasco	7.234	2.101.478	3	250
Rioja (La)	5.045	270.400	1	174
Ciudad autónoma de Ceuta	20	75.694	0	1
Ciudad autónoma de Melilla	12	68.789	0	1
<b>Total</b>	<b>506.030</b>	<b>41.116.842</b>	<b>50</b>	<b>8.111</b>

La Constitución de 1978 establece tres aspectos esenciales en relación con la OT que es necesario resaltar para su mejor comprensión; en primer lugar determina que la OT es una función pública encomendada a las CC.AA. y, de este modo, todas las CC.AA. han asumido esta competencia con potestades plenas<sup>1</sup>; en segundo lugar consagra la OT como una materia distinta y diferenciada, y; en tercer lugar no asigna explícitamente un contenido a la OT, ya que deja abierta su conformación a lo que establezcan las CC.AA. en sus Estatutos de Autonomía, con los límites derivados del sistema de distribución de competencias entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

El contenido de la OT, por tanto, no se hace explícito en la Constitución, pero el contenido que le han asignado las diferentes CC.AA. y el significado que le atribuye el Tribunal Constitucional en diferentes sentencias ante conflictos de competencias entre Administraciones la aproxima a la concepción que de esta materia hace la Carta Europea de la OT del Consejo de Europa, estableciendo que la misma incluye la determinación de los usos y actividades en el territorio, coordina las políticas que inciden en él, promueve el equilibrio territorial y condiciona la actuación de poderes distintos dotados de competencias propias.

De todo ello se deriva la concepción de una actividad pública que tiene por objeto las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, y consolida la OT como una competencia que ha de tener en cuenta, para llevarse a cabo, la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos a fin de garantizar, de ese modo, el mejor uso de los recursos y el equilibrio entre las distintas partes del territorio.

Nos encontramos, por tanto, con un modelo de OT que se asimila al de los estados federados, como Alemania, aunque a diferencia de dicho Estado no existe en España una legislación básica estatal de OT a la que deba someterse la legislación de las CC.AA.

De acuerdo con esto, la OT se caracteriza en España por su ámbito de actuación, siempre supramunicipal; por su carácter horizontal y amplio contenido material; y por su formulación, que se realiza mediante la técnica de la planificación. A través del plan se asegura la integración de las actividades públicas con incidencia física y la coordinación de las correspondien-

---

<sup>1</sup> Las competencias del Estado y de las CC.AA. sobre las distintas materias pueden ser plenas o compartidas. Son plenas cuando a un nivel de la Administración le corresponde sobre la materia de que se trate la función legislativa básica, de desarrollo, reglamentaria y de ejecución. Son compartidas cuando las competencias sobre la materia se atribuyen en parte a un nivel de la Administración y en parte a otra. En estos casos, generalmente se atribuye la determinación del régimen básico al Estado y el desarrollo y la ejecución, o sólo la ejecución, a las CC.AA.

tes competencias y se vincula la actuación de las actividades privadas así como el sometimiento del planeamiento urbanístico.

En consecuencia, las leyes de OT de que se han dotado las CC.AA. son leyes instrumentales que regulan los planes y los mecanismos de cooperación y coordinación entre administraciones para la aplicación de sus determinaciones.

Aunque la competencia de las CC.AA. en OT es plena, a la Administración General del Estado, le corresponde constitucionalmente un importante bloque de competencias que tienen una clara incidencia territorial. De este modo le corresponde:

- Fijar las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica y en general de todos aquellos aspectos que sean necesarios para atender las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y la riqueza y su distribución territorial.
- La competencia exclusiva en sectores de gran repercusión física, tales como: puertos y aeropuertos de interés general, carreteras, ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma.
- Obras públicas de interés general o para más de una Comunidad Autónoma.
- La defensa del patrimonio natural, artístico y monumental.
- La legislación básica en materia de medio ambiente.

La dificultad que supone determinar las interrelaciones y los límites válidos de la competencia en materias sectoriales y de OT de las CC AA con las competencias sectoriales estatales, dado el complejo sistema de distribución competencial efectuado en la Constitución, obliga a establecer mecanismos de coordinación interterritorial y de resolución de conflictos, lo que se lleva a cabo del siguiente modo: a) la competencia para las decisiones globales sobre la OT corresponde primariamente a las CC.AA.; b) la competencia estatal en sectores con incidencia territorial obliga a la presencia y participación de la Administración General del Estado en los procesos de formulación de los planes de OT, de manera que los mismos no desconozcan los intereses generales; y, c) en caso de discrepancias insuperables entre las Administraciones corresponde al Tribunal Constitucional la resolución de los conflictos; por tanto, el Tribunal Constitucional vigila la conformidad con la Constitución de las leyes de OT y Urbanismo y su actuación se efectúa a instancia de los poderes del Estado ya que los ciudadanos no pueden recurrir la presunta inconstitucionalidad de las leyes ante este Tribunal.

**La Ordenación del Territorio, una materia con dificultades para su plena inserción político-administrativa.**

La OT se ha ido estableciendo de forma paulatina en el panorama político-administrativo español. La lentitud en el proceso de aprobación de las respectivas leyes por las CC.AA.<sup>2</sup> ha sido consecuencia de las resistencias existentes a la inserción de esta nueva política, de carácter horizontal, en el seno de una Administración con un funcionamiento tradicionalmente sectorial que, lógicamente, se ha reproducido en el nuevo escalón político-administrativo de las CC.AA.

No obstante, esta lentitud inicial en el proceso de aprobación de las leyes contrasta con el gran número de planes que se han aprobado en los últimos cinco años, de manera que nos encontramos en la actualidad en una fase de plena consolidación de la OT, que se caracteriza, a nuestro juicio, por:

- Una experiencia desigual entre CC.AA. En el conjunto de las 17 CC.AA. se han aprobado más de una treintena de planes, algunas como Canarias y Andalucía han aprobado o tienen en tramitación más de media docena de planes mientras que 7 CC.AA. no han aprobado aún ningún documento de planificación.
- Un debate fragmentario, situado en el marco de las propias CC.AA. Si algo caracteriza a la situación actual es la inexistencia a escala estatal de una reflexión general sobre el proceso de planificación en curso. El debate se encuentra, en todo caso, circunscrito al ámbito de cada CC.AA., por lo que existe poca transmisión de experiencias.
- Unas diferencias conceptuales notables entre los planes. A falta de esta reflexión general las distintas experiencias de planificación son bastantes dispares y los tipos de plan son muy diversos.

En suma, nos encontramos en un período de experimentación, pero debemos señalar que en este periodo está teniendo lugar:

- a) Una recuperación de los grandes asuntos que estuvieron en el origen de la disciplina: el equilibrio territorial, la mejora de la calidad de vida o la protección del medio ambiente.
- b) Una concepción más pragmática del plan: se establece la consideración del plan como un elemento más en la construcción de la ciudad y el territorio, que debe ser completado y

---

<sup>2</sup> La última Comunidad Autónoma que aprobó su legislación de OT fue Extremadura, en el año 2001.

perfilado por otros instrumentos. Nos encontramos con unos contenidos más abiertos de los planes: criterios de localización, condiciones de localización, esquemas de ordenación, indicación de zonas, etc. sustituyen en los planes actuales a determinaciones más taxativas que informaban los planes territoriales de la legislación unitaria, como: la localización de las infraestructuras, el establecimiento de límites físicos de crecimiento, normas de obligado cumplimiento, etc.

- c) Y finalmente, un nuevo intento por articular la OT con la planificación económica, aunque desde una nueva perspectiva. La pretensión no es ya que desde la planificación económica regional se determine la territorialización de las inversiones para tener un marco de referencia financiero en el que situar la planificación territorial, sino tratar de incorporar a los planes económicos o a las leyes de presupuestos anuales de las CC.AA. los proyectos que desde los planes de OT se han estimado necesarios a fin de que los mismos puedan contar con financiación en unos plazos adecuados para su ejecución.

Señalados estos aspectos esenciales, sería necesario indicar que, en la práctica, la OT no es todavía una función pública plenamente armonizadora del conjunto de actividades con incidencia territorial, y este es un problema en gran medida derivado de la deficiente articulación de las relaciones competenciales, o dicho de otra manera, de las insuficiencias en el modo en que se establece la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de la organización territorial del Estado.

En efecto, el establecimiento de mecanismos de colaboración y coordinación interadministrativa es uno de los puntos débiles de todo el sistema configurado por la Constitución de 1978 y, por tanto, una cuestión aún no resuelta y de escaso desarrollo en nuestro país. De este modo, la coordinación que, de acuerdo con la doctrina emanada del Tribunal Constitucional ha de ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las autoridades estatales y de las CC.AA. en el ejercicio de las respectivas competencias, ha brillado por su ausencia y en esta situación lo que ha ido sucediendo ha sido:

- a) En la relación de la política sectorial estatal con el planeamiento urbanístico y la OT el sometimiento de ambas a la primera. Las diferentes legislaciones sectoriales de la Administración General del Estado han ido articulando procedimientos propios de coordinación que, con la excepción de la Ley de Costas, se limitan en la práctica a un informe preceptivo estatal, que en caso de disconformidad con el planeamiento urbanístico o con la OT queda a resolución del Consejo de Ministros, prevaleciendo normalmente la política sectorial estatal.

- b) En la relación de la OT con la planificación urbanística tampoco ha existido un proceso de interacción que permita armonizar los intereses entre ambas competencias cuando surge la discrepancia. La opción general adoptada por la legislación de OT ha sido el pleno sometimiento del planeamiento urbanístico a los contenidos de la OT.

Por otra parte, la propia legislación de OT de las CC.AA. suele carecer de instrumentos de arbitraje destinados a la resolución de los conflictos entre las distintas Administraciones territoriales. El intento de resolver esta cuestión por parte de algunas CC.AA. consiste en incorporar en sus legislaciones de OT unas denominadas Comisiones Mixtas de Concertación, en la que participan todas las administraciones interesadas con la finalidad de lograr la concurrencia y el acuerdo antes que la imposición. Por otra parte, en el caso, hasta ahora único, de la Comunidad Autónoma de Andalucía la redacción de los planes se efectúa por una Comisión de Redacción en la que participan todas las administraciones interesadas, con lo que se pretende la colaboración y el consenso previo a la fase reglada de información pública y audiencia de los planes.

Estas insuficiencias de fórmulas de cooperación, tanto por parte de la legislación estatal como de las CC.AA., no favorecen la solución negociada de los posibles conflictos entre la política de OT y las políticas sectoriales estatales y urbanísticas, lo que tiene como consecuencia que las discrepancias se tengan que resolver, a menudo, judicialmente mediante el conflicto formalizado.<sup>3</sup>

### **Los sistemas de planificación de las Comunidades Autónomas.**

Las legislaciones de OT de las CC.AA. estructuran y organizan unos sistemas de planificación en el que el planeamiento urbanístico queda vinculado, directa o indirectamente, por la planificación de OT y sectorial, y los planes sectoriales vinculados, aunque no en todos los sistemas de planificación, por los planes de OT; asimismo, dentro de este último tipo de planes los de ámbito subregional quedan sometidos en la mayoría de los casos a los de ámbito regional.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Una opción cada vez más recurrente consiste en la exclusión en los planes territoriales de cualquier determinación que afecte o pueda afectar a las políticas sectoriales estatales, a fin de evitar todo posible conflicto, haciendo dejación, por tanto, de la responsabilidad de la ordenación integral del territorio.

<sup>4</sup> Esta jerarquización del sistema de planificación no implica la planificación en cascada. En la mayoría de la legislación de las CC.AA. no está previsto que los planes de ámbito regional deban ser realizados previamente a los planes subregionales.

---

**Los sistemas de planificación de las CC.AA. Las vinculaciones entre instrumentos**

---

Estructura jerárquica piramidal cerrada	✓	El plan regional vincula al plan subregional y ambos al plan sectorial.
	✓	El planeamiento urbanístico está vinculado por los instrumentos de Ordenación del Territorio y sectoriales.
Estructura jerárquica piramidal abierta	✓	El plan regional vincula al plan subregional y al plan sectorial.
	✓	No hay una relación de jerarquía entre el plan subregional y el plan sectorial.
	✓	El planeamiento urbanístico está vinculado por los instrumentos de Ordenación del Territorio y sectoriales.
Estructura reticular	✓	No hay jerarquía entre planes, el posterior puede modificar al anterior.
	✓	No hay contenido diferenciado entre el plan regional y el plan subregional.
	✓	El planeamiento urbanístico está vinculado por los instrumentos de Ordenación del Territorio y sectoriales.

---

Este sistema de planes instituido por las leyes de OT presenta diferencias entre los de escala regional y subregional que, a nuestro juicio, se deben fundamentalmente a su posición en el sistema jerárquico de planificación, y que merecen ser consideradas para acotar cuales son sus características. Estas diferencias derivan del papel que se les quiere hacer jugar en el seno de la correspondiente Comunidad Autónoma, lo que tiene consecuencias en el nivel de detalle de sus propuestas, que no se corresponde tanto con la superficie territorial de los ámbitos territoriales del plan respectivo sino con la orientación de partida que adoptan.<sup>5</sup>

1. Los **planes regionales**. Los instrumentos de ámbito de la Comunidad Autónoma tienen, casi siempre, el carácter de documentos programáticos, de definición de políticas y de declaración de intenciones, más volcados a establecer las líneas de actuación en materia territorial que a resolver problemas específicos de ordenación o a determinar usos del

---

<sup>5</sup> El tamaño del ámbito y la escala del plan no es una relación de causa efecto. El tamaño del ámbito hace referencia a la dimensión territorial, en tanto que la adopción de la escala es relativamente autónoma de la dimensión e implica una decisión consciente de adoptar una determinada posición acerca del nivel de generalidad o de afinamiento que se plantea en las decisiones de ordenación territorial.

suelo. Estos instrumentos constituyen una experiencia nueva, no tanto por la extensión superficial que abordan, sino porque responden a un ámbito que se corresponde con el territorio de gobierno de las CC.AA.

Prácticamente la mitad de los instrumentos de escala regional se aprueban mediante Ley, lo que implica una neta orientación política que tiene un claro reflejo en su contenido. Son documentos que en su mayoría definen el programa de gobierno del territorio, careciendo algunos incluso de representación gráfica. Definen lo que desde la perspectiva político-administrativa es el territorio de la Comunidad y el modo en que se desea que ésta se organice, y establecen las pautas que deben ser incorporadas por los instrumentos subregionales. En buena medida representan la aproximación institucional a la territorialidad, a la aprehensión del espacio que es objeto de administración y gobierno de la Comunidad, constituyendo en determinados casos auténticos estatutos del territorio.

2. Los **planes subregionales**<sup>6</sup>. En los planes subregionales predominan, por el contrario, las determinaciones físicas de ordenación y puede decirse que éstos instrumentos si son la continuidad de la experiencia de ordenación territorial de la legislación unitaria que representaban los planes provinciales, metropolitanos o comarcales de los años cincuenta y sesenta del pasado siglo en España.

Aunque presentan una gran variedad en el enfoque con que se abordan los asuntos, su objeto central es el desarrollo de prescripciones sustantivas destinadas a ordenar físicamente el territorio, estableciendo esencialmente: los esquemas de infraestructuras, los criterios para la localización de dotaciones, las directrices para la compatibilización de usos en conflicto, la protección de espacios de valor territorial –natural, paisajístico y cultural- y la protección ante riesgos naturales y antrópicos.

En general, estos instrumentos se sitúan en el marco teórico del rechazo a la construcción de modelos futuros o cerrados de ordenación y se proponen más bien como planes abiertos que establecen un modelo de referencia. A ello contribuye: a) la distinta naturaleza de las determinaciones de los planes (Normas de aplicación directa, Directrices, Criterios, Recomendaciones, etc.)<sup>7</sup> que en su mayoría apuntan u orientan sobre el contenido

---

<sup>6</sup> El ámbito del plan subregional se establece en el momento de su formulación o bien puede estar definido previamente por la legislación (caso de Baleares y Canarias) o por el plan regional. En las Islas Baleares y en las Islas Canarias los planes subregionales tienen como ámbito las islas o grupos de islas. La competencia para la aprobación de los planes subregionales es de las CC.AA, excepto en Baleares, que se aprueba por una entidad local insular, el Consell Insular. No existe hasta la fecha ningún plan de ámbito provincial.

<sup>7</sup> Las determinaciones mayoritarias de los planes de OT son Directrices o Criterios, es decir determinaciones que establecen lo que se debe hacer pero que dejan a los instrumentos de desarrollo del plan su concreción; por otra parte, las Recomendaciones son determinaciones aún más flexibles que en caso de que los instrumentos de desarrollo se aparten de

de las actuaciones propuestas pero no sobre el modo concreto en que éstas deben efectuarse; b) la existencia de instrumentos propios de ejecución y desarrollo específico de los planes territoriales<sup>8</sup>, aunque en gran medida la ejecución del plan de OT se apoya en las figuras de la planificación urbanística y, c) una mayor flexibilidad para su modificación. Debe señalarse que todos los planes subregionales se aprueban mediante una norma reglamentaria.

Estos planes se encuentran ya alejados en su concepción del instrumento de planificación territorial establecido por la legislación urbanística preconstitucional (Plan Director Territorial de Coordinación), que tomando prestado del planeamiento urbanístico gran parte de su aparato conceptual, no dejaba ninguna parte del territorio fuera de control, de manera que allí donde nos situáramos en el plano regía siempre una norma aplicable.

Por tanto, podemos constatar que se presenta ya una cierta diferenciación entre planes de escala regional y subregional, cuyo elemento esencial es que los primeros no tienen, en general, una orientación ordenadora sino más político-programática<sup>9</sup> que los segundos, los cuales presentan las características propias del plan estructural-estratégico. Sin embargo, esta distinción no se puede constatar en todos los sistemas de planificación citados ya que en el que hemos definido como sistema reticular no aparece diferencia alguna de contenidos entre el plan regional y subregional. En este caso el plan regional adopta el mismo contenido de los planes subregionales.

Los planes de OT son, en general, selectivos, se enfocan a la resolución de los asuntos o a la promoción de proyectos que pueden jugar un papel esencial en la transformación del territorio y, en algún caso, pasa a segundo lugar y de manera complementaria la regulación de usos. Adoptan una posición más activa que en el pasado como inductores de operaciones innovadoras que tratan de incrementar la competitividad del territorio y siguen en esto la experiencia de los planes estratégicos de ciudad.

---

*las mismas habrán de justificar expresamente la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos del Plan. Las Normas de aplicación directa son vinculantes en todos sus extremos.*

<sup>8</sup> *Progresivamente la legislación de OT se ha ido dotando de instrumentos propios de desarrollo de los planes territoriales, como son, además de los Planes Sectoriales, las Actuaciones de Interés Regional y los Proyectos de Alcance Regional, en la Comunidad de Madrid; los Planes de Acción Territorial Integrados, en la Comunidad Valenciana; los Planes Especiales, en Andalucía, etc.*

<sup>9</sup> *El ejemplo paradigmático de este tipo de plan es la Estrategia Territorial de Navarra, primer instrumento de planificación estratégica del territorio realizado en nuestro país. Se aprueban por el Parlamento de Navarra y sus determinaciones tienen sólo carácter orientativo.*

Esta nueva orientación plantea nuevos retos y, si se quiere, una nueva manera de abordar la planificación territorial, fundamentalmente en el aspecto de la gestión, por cuanto estas actuaciones innovadoras no se refieren a las sectoriales habituales de la Administración pública (dotación de infraestructuras, equipamientos, etc.) sino a actuaciones urbanísticas complejas que, en aras de su interés territorial, se definen desde el marco del plan territorial y que, por ello, requieren unos agentes públicos dinamizadores que han de llevar el peso esencial en la orientación, en la ordenación, e incluso en la gestión de los proyectos. El plan territorial concibe unos espacios sobre los que proyecta unas operaciones, a veces definidas o perfiladas descendiendo de escala hasta el detalle propio del concurso de ideas para que sobre tales espacios se desarrollen los proyectos.

La actuación positiva de innovación territorial constituye, pues, un salto cualitativo en la forma de concebir el plan, que va más allá de lo usual en el *master plan*, pero esto sólo puede afirmarse como tendencia, no como enfoque plenamente implantado, ya que esta orientación de algunos planes no niega la existencia en nuestro país de experiencias que mantienen la visión del plan de OT como instrumento de regulación integral, casi como de un plan urbanístico a gran escala, que establece la regulación de usos y define el marco de juego para que los agentes económicos puedan intervenir posteriormente en un territorio reglado en su totalidad.

Nos encontramos así que los planes territoriales, con un mayor o menor énfasis, adoptan una posición cada vez más activa como impulsores de iniciativas y dinamizadores del desarrollo territorial. Para alguna corriente disciplinar éste es el papel que han de jugar, siendo los proyectos estratégicos el componente esencial de sus contenidos, rechazándose, por tanto, toda una tradición que tiene en la vertiente de la zonificación del plan el eje central de la práctica planificadora. Es, por tanto, el plan como instrumento dinamizador frente al plan como instrumento de control, en esencia y en definitiva, el reto que se plantea la planificación de OT en el próximo futuro.

En suma, la experiencia existente en nuestro país hace que la planificación de OT no sea todavía una práctica plenamente asentada y más allá de las aproximaciones sobre el tipo de plan (regulador de usos, estratégico, estructural, etc.) con que se le denomina o clasifica, las más de las veces sin una clara precisión conceptual<sup>10</sup>, no existe aún una reflexión suficiente sobre el mismo, por lo que no puede decirse que estén firmemente establecidas las bases

---

<sup>10</sup> *La acelerada modernización del lenguaje a que se asiste en la última década, en la que se aplican nuevas etiquetas sin modificar los conceptos, hace extraordinariamente confusa la caracterización que se hace de los planes, su encuadramiento en una u otra tendencia planificadora.*

disciplinares y metodológicas de la disciplina, y en consecuencia no se sabe bien cual será la tendencia que la planificación de OT seguirá en el futuro aunque bien puede apuntarse que no parece que sea ésta uniforme y las CC.AA., como ya se aprecia, siguen derroteros dispares.

### **Algunas insuficiencias del plan de Ordenación del Territorio**

La experiencia desarrollada hasta el momento nos permite detectar algunas insuficiencias en relación con los planes, que hacen referencia tanto a su implementación como a su gestión y evaluación.

#### **a) La implementación.**

Los planes se plasman normalmente mediante dos instrumentos propios, la normativa reguladora y los proyectos inversores. Si la normativa está destinada a establecer la asignación de usos a determinadas partes del territorio, a la regulación de tales usos y al establecimiento de condiciones para la inserción de las actuaciones en el territorio, los proyectos inversores son las propuestas positivas de intervención del plan.

La materialización de los planes, mediante normas de obligado cumplimiento y proyectos de inversión, encierra un grave desequilibrio en la práctica que puede restar efectividad a estos instrumentos. En efecto, si las determinaciones normativas de los planes de OT entran en vigor inmediatamente y tienen una incidencia directa sobre la planificación urbanística o sectorial, no ocurre lo mismo con sus propuestas inversoras, las cuales han de estar previstas en las leyes de presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma, y para ello ha de ocurrir que previamente se incluyan en los anteproyectos que los gobiernos autónomos presentan a sus respectivos Parlamentos.

Precisamente porque no se puede condicionar la actuación soberana del Parlamento, los planes suelen establecer prioridades entre actuaciones, pero no los plazos concretos para la ejecución de las mismas. La inexistencia de garantías temporales de inversión es, pues, uno de los aspectos no resueltos de los planes territoriales y la consecuencia es que los municipios terminan en ocasiones por considerarlos como instrumentos que limitan su marco de actuación, sin garantías ciertas de ejecución de los proyectos inversores. Esta cuestión no está en absoluto resuelta en las distintas normativas de OT.

#### **b) La gestión.**

La gestión de los planes es una de las cuestiones esenciales obviadas por la legislación territorial. La indeterminación de los órganos que han de llevarla a cabo limita la efectividad de los mismos.

El carácter integral de los planes y su amplio contenido material requiere necesariamente la configuración de órganos políticos de dirección y control; sin embargo, esta gestión se limita en la mayoría de las CC.AA. a un seguimiento técnico de los contenidos del Plan por parte del órgano de la Administración Autónoma competente en la materia, lo que resulta insuficiente porque los planes afectan normalmente a una pluralidad de organismos y administraciones y requiere el impulso político para desarrollar los instrumentos en los que se plasman las voluntades, los recursos financieros, la distribución de tareas y la coordinación y los ritmos de ejecución de los proyectos.

De esta manera, también los programas económico-financieros de los planes o las memorias económicas de los mismos, cuando existen, se limitan a la asignación de responsabilidades a organismos específicos sin que ello proporcione, como ya hemos mencionado, garantías ciertas de ejecución. La solución planteada en algunos instrumentos para asegurar la materialización de las actuaciones está lejos de haberse generalizado y consiste, en los casos en que se ha abordado esta cuestión, en la propuesta de constitución de consorcios para la gestión de los planes, o bien, en la firma de convenios y acuerdos previos a la aprobación de los mismos que garanticen la ejecución de los proyectos incluidos en el programa del plan.

c) La evaluación.

La evaluación de los planes es un aspecto prácticamente obviado. Sólo algunas CC.AA. han incorporado este instrumento de la evaluación como contenido necesario de los planes, por lo que prácticamente se desconoce la incidencia ambiental, social y económica que los mismos pueden tener y tampoco se suelen incluir indicadores que permitan, con posterioridad, valorar su cumplimiento y su incidencia.

La Directiva de la Unión Europea 2001/42/CE, sobre la evaluación ambiental estratégica de los planes, aunque esté limitada a los aspectos ambientales del desarrollo sostenible, permitirá corregir esta carencia, de manera que los efectos de la aplicación de los planes, hasta ahora imposible de conocer, contribuirá en el futuro a perfeccionarlos.

## **Conclusión**

Pudiera sorprender que consideremos que más de una treintena de planes aprobados es una experiencia insuficiente para hacer un balance. Lo cierto es que no es tanto el número de planes sino el escaso tiempo transcurrido desde su puesta en marcha lo que impide tener una cierta perspectiva. Como hemos señalado, la mayoría se han aprobado en estos últimos cinco años y no existe aún análisis de seguimiento que permita evaluar que está sucediendo con los planes aprobados y, por otra parte, todas las reflexiones que hemos podido constatar se circunscriben a lo que se realiza en esta o aquella Comunidad Autónoma y es una reflexión muy inicial, sobre los problemas y dificultades de elaboración de los planes antes que sobre su papel, su contenido o sus características básicas.

Dicho esto, podemos decir que la consolidación de la Ordenación del Territorio es un hecho evidente y que se están venciendo las resistencias de inserción de esta nueva práctica político-administrativa en el entramado institucional de las CC.AA. La cuestión central es que no se ha implantado un modelo de plan sino que existen planes con características muy diversas y el debate acerca de las bondades y carencias de los mismos no ha tenido lugar todavía. No existe en realidad una visión común de lo que es esta función pública de la OT y, en consecuencia, no puede haberla sobre los planes en que se instrumenta, no habiéndose siquiera establecido un lenguaje compartido.

Solventar las insuficiencias que hemos citado y asentar definitivamente un modelo de plan más estratégico que regulador y volcado a la dinamización territorial serán los retos del próximo futuro.

**Instrumentos de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas**

	<b>Andalucía</b>	<b>Aragón</b>	<b>Asturias</b>	<b>Baleares</b>	<b>Canarias</b>	<b>Cantabria</b>	<b>Castilla-La Mancha</b>	<b>Castilla y León</b>
<b>Normativa</b>	Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.	Ley 11/1992 de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio (1)	Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial. (3)	Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial. (5)	Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias (6)	Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen urbanístico del suelo de Cantabria.	Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística	Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León
Ordenación del Territorio (ámbito regional)	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.	Directrices Generales de Ordenación Territorial.	Directrices Regionales de Ordenación Territorial. Planes Territoriales Especiales. (4)	Directrices de Ordenación Territorial.	Directrices de Ordenación	Plan Regional de Ordenación Territorial.	Plan de Ordenación del Territorio	Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León
Ordenación del Territorio (ámbito subregional)	Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.	Directrices Parciales de Ámbito Territorial.	Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio. Planes Territoriales Especiales. (4)	Planes Territoriales Insulares.	Planes Insulares de Ordenación. Planes Territoriales Parciales	Planes Comarcales de Ordenación Territorial.	Planes de Ordenación del Territorio	Directrices de Ordenación de ámbito subregional
Planificación Sectorial	Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio.	Directrices Parciales de carácter sectorial.	Directrices Sectoriales de Ordenación de Territorio.	Planes Directores Sectoriales.	Planes Territoriales Especiales		Plan de Ordenación del Territorio sectorial	Planes Regionales
Ordenación del medio físico-natural					Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos			Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (8)
Programas de Actuación		Programas Específicos de gestión o actuación de Ámbito Territorial.	Programas de Actuación Territorial.					
Proyectos	Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio.	Proyectos Supramunicipales (2)			Proyectos de Actuación Territorial	Proyectos Singulares de Interés Regional	Proyectos de Singular Interés (7)	Proyectos Regionales
Evaluaciones de Impacto			Evaluaciones de Impacto Ambiental o Estructural.					
Sistemas de Información	Sistema de Información Territorial.							

(1) Modificada por la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística y 1/2001, de 8 de febrero, de modificación de la Ley 11/1992; (2) Figura incluida en la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística; 3) Mediante el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril se refunde con las disposiciones urbanísticas; (4) Figura incluida por la ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística; (5) Modificada por la Ley 2/2001, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de Ordenación del Territorio; (6) Mediante el Decreto Legislativo 1/2000 se refunde con la Ley de Espacios Naturales de Canarias; (7) Modificado por la Ley 1/2003, de 17 de enero, de modificación de la Ley 2/1998; (8) Se regula por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre.

(Continuación)

	<b>Cataluña</b>	<b>Comunidad Valenciana</b>	<b>Extremadura</b>	<b>Galicia</b>	<b>La Rioja</b>	<b>Madrid</b>	<b>Murcia</b>	<b>Navarra</b>	<b>País Vasco</b>
<b>Normativa</b>	Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial	Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura	Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia	Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja	Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.	Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la región de Murcia.	Ley Foral 35/2002 de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.	Ley 4/1990 de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.
Ordenación del Territorio (ámbito regional)	Plan Territorial General	Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.	Directrices de Ordenación Territorial	Directrices de Ordenación del Territorio	Directrices de Ordenación Territorial	Plan Regional de Estrategia Territorial.	Directrices y Planes de Ordenación Territorial.	Estrategia Territorial de Navarra.	Directrices de Ordenación Territorial.
Ordenación del Territorio (ámbito subregional)	Planes Territoriales Parciales	Estrategias Territoriales Subregionales. Planes de Acción territorial Integrados.	Directrices Ordenación Territorial. Planes Territoriales integrales.	Planes Territoriales Integrados			Directrices y Planes de Ordenación Territorial.	Planes de Ordenación Territorial.	Planes Territoriales Parciales.
Planificación Sectorial	Planes Territoriales Sectoriales	Planes de Acción Territorial Sectoriales	Directrices Ordenación Territorial (sector) Planes Territoriales Sectoriales	Planes Sectoriales	Planes Especiales		Directrices y Planes de Ordenación Territorial.	Planes sectoriales de Incidencia supramunicipal	Planes Territoriales Sectoriales.
Ordenación del medio físico-natural				Planes de Ordenación del Medio Físico	Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural Planes de Ordenación de Recursos Naturales	Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural.		Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (8)	
Programas de Actuación				Programas Coordinados de Actuación		Programas Coordinados de la Acción Territorial.	Programas de Actuación Territorial.	Planes Directores de Acción Territorial.	
Proyectos			Proyectos de Interés Regional	Proyectos Sectoriales	Zonas de Interés Regional Proyectos de Interés Supramunicipal	Zonas de Interés Regional. Proyectos de Alcance Regional	Actuaciones de Interés Regional.	Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal.	
Evaluaciones de Impacto		Evaluación de Impacto Ambiental					Evaluaciones de Impacto Territorial.		
Sistemas de Información		Sistema de Información Territorial					Sistema Territorial de Referencia		

(8) Se regula por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre.

