

## Actualización del mapa de planes de Ordenación del Territorio en España<sup>1</sup>

J. Farinós Dasí<sup>1</sup>, J. A. Aldrey Vázquez<sup>2</sup>, D. Del Río Franqueira<sup>2</sup>

<sup>1</sup> *Departament de Geografia-IIDL, Universitat de València, Av. Blasco Ibáñez 28, 46010 Valencia.*

<sup>2</sup> *Departamento de Geografía-Universidad de Santiago de Compostela. Praza da Universidade, 1, 15.782. Santiago.*

*Joaquín.Farinos@uv.es, joseantonio.aldrey@usc.es, daniel.del.rio.franqueira@usc.es*

**RESUMEN:** La comunicación que se propone pretende presentar como resultado un nuevo mapa de los planes de ordenación del territorio de nivel regional y subregional de las diecisiete Comunidades Autónomas españolas. Esto supone que nos encontramos con múltiples maneras de desarrollar legislación e implementar políticas de ordenación y planificación territorial, así como sus correspondientes instrumentos para ponerlas en práctica. Mediante un trabajo de recopilación y tratamiento de información, tanto instrumental como legislativa, y sobre la base de trabajos previos, se pretende hacer una revisión y puesta al día de los instrumentos de ordenación del territorio existentes en España a fecha de enero de 2015; así como una categorización de los mismos en función de la escala territorial de actuación para la que fueron concebidos.

Han sido varios los autores e instituciones que han tratado la cuestión con anterioridad (valgan como ejemplo los de Zoido, 2001; Feria, Rubio y Santiago, 2005; Benabent, 2006 y 2012; Hildenbrand, 2006; Ministerio de Medioambiente, 2008a y 2008b; Aldrey y Rodríguez, 2010; algunos de los trabajos publicados por FUNDICOT), pero conviene revisar las novedades y actualizar el estado de la cuestión de manera periódica; cosa que no ha sucedido con la suficiente frecuencia ni nivel de detalle, a pesar de los sucesivos cambios, tanto en lo referente a la aparición de nuevos instrumentos de ordenación como de enfoque o intención desde la que se realiza, o no, la planificación territorial. La intención es, por tanto, la de intentar clasificar la gran diversidad de instrumentos y documentos de ordenación territorial buscando elementos comunes para tener una visión global y actualizada de cuál es la situación de la ordenación territorial en España.

**Palabras-clave:** ordenación del territorio, planes regionales de OT, planes subregionales de OT, España.

### 1. ESTADO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA; UNA INTRODUCCIÓN

Las diferentes leyes autonómicas definieron un sistema de planeamiento de ordenación del territorio con unos instrumentos de intervención muy semejantes, dado que arrancan de una base común y con el urbanismo como origen (Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana), lo que en no pocas ocasiones pesa demasiado. A pesar de que comúnmente se establecen dos niveles de instrumentos, regional y subregional, sin embargo su desarrollo posterior es muy desigual (ver por ejemplo Benabent, 2006, 2012; Farinós, Romero y Sánchez, 2005; Fernández, 2015; García Jiménez, 2015; Madariaga, 2015). A nivel regional inicialmente denominados planes, luego directrices, hasta llegar en fechas recientes a la formulación de estrategias regionales, en línea con lo sucedido hasta la fecha en Europa (Farinós, 2010). A nivel subregional planes directores primero, más tarde con multiplicidad de escalas (interprovincial, comarcal, mancomunal...) y de enfoques (más vinculante primero más estratégico después, hasta finalmente volver a reconducirse al control del urbanismo mediante figuras como los nuevos planes directores urbanísticos de algunas CC.AA. como Cataluña y el País Vasco). En la mayoría de los casos con la coexistencia de planes subregionales territoriales con los sectoriales como instrumentos de ordenación. Como excepciones a esta clara dicotomía, que habla bien a las claras de la predominancia de la planificación

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación CS02012-36960 «Del gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial», Plan Nacional de I+D+i 2008-2011, Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental del Ministerio de Economía y Competitividad, cofinanciado por el FEDER.

sectorial sobre la territorial (Benabent, 2012), citar los casos de Andalucía (que únicamente los considera territoriales y deja en manos de las Consejerías sectoriales los otros) y Canarias (que en su Ley 4/2006, de 22 de mayo, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, recientemente modificada por la nueva Ley canaria 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales, diseñaba un complejo entramado para coordinar ordenación territorial con medio ambiente y turismo). En esta comunicación nos centraremos únicamente en los de carácter regional y los subregionales territoriales (o no sectoriales).

Por lo que respecta a planes regionales, hay que apuntar que tienen una marcada orientación estratégica, mucho más que reguladora. Es la forma por la que se ha optado en nuestro país (no exenta de críticas por parte de quienes siguen apostando por una ordenación concreta y vinculante al entender que no se define claramente el modelo territorial –que así queda banalizado- y la forma de conseguirlo) a la hora de resolver la combinación, o triple paradoja, entre seguridad de aplicación, incertidumbres y concreción de las medidas propuestas (Farinós, 2015). En buena medida han acabado por representar la aproximación institucional a la territorialidad, a la concepción del espacio que es objeto de administración y gobierno regionales. Aparecen recogidos en todas las leyes autonómicas, aunque en algunas de ellas aún no hayan sido aprobados. Constituyen el marco de referencia para el resto de planes, así como para las actividades socioeconómicas; al menos a priori. En este sentido, la relación entre planificación territorial y económica se establece las más de las veces a través de los proyectos y actuaciones estratégicos de interés regional o supramunicipal, con el riesgo consiguiente sobre el modelo territorial que pueda haber establecido el plan. En otras ocasiones se establecen en los planes o estrategias, de forma permanente o cambiante (como por ejemplo en el caso de la Estrategia Territorial Valenciana o de la figura de las Áreas de Oportunidad andaluzas -Rando, 2014-) espacios reservados para la localización de las actividades. Lo habitual, sin embargo, es que lo segundo se muestre ineficiente sobre lo primero (vid. García Jiménez, 2015 en su análisis sobre las Actuaciones Territoriales Estratégicas valencianas). Un enfoque más potencial es el que se acaba de adoptar en Navarra, si bien lo económico es lo que otorga carta de naturaleza por encima de lo territorial (Madariaga, 2015).

Por su parte, los instrumentos escala subregional afectan a provincias, comarcas o a espacios supramunicipales. En todo caso de tamaño superior a un municipio e inferior al de la Comunidad Autónoma. Tienen un carácter más normativo que los regionales porque, además de directrices y recomendaciones, formulan normas de aplicación directa, a fin de regular cuestiones consideradas esenciales. Las denominaciones que se les da pueden llevar a confusiones, pues en ocasiones su nomenclatura es semejante o idéntica a los instrumentos regionales de otras comunidades. Los más frecuentes son Plan Territorial (subregional o parcial –por mimetismo con los instrumentos urbanísticos, como sucede en los casos catalán y vasco-) y Directrices.

Frente a estos dos tipos de instrumentos, que constituyen el núcleo central y sustantivo del sistema de planeamiento y ordenación territorial, las leyes autonómicas también contemplan otras figuras e instrumentos de planificación: instrumentos y procedimientos para la intervención sectorial (planes y proyectos) de clara incidencia territorial e de carácter medioambiental. Se trata de una planificación que ha adquirido en los últimos tiempos enorme importancia y no es infrecuente que se utilice en varias CCAA como sustitutiva de los planes de escala subregional, por su mayor reconocimiento y operatividad (cabe recordar la situación creada con la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, por la que la OT quedaba en la práctica reducida a la figura de los PORN; Mata, 2008).

## **2. LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE ESCALA REGIONAL**

De acuerdo con nuestros datos, se han aprobado planes de ordenación del territorio de ámbito regional en once de las diecisiete Comunidades Autónomas (ver el mapa 1). Predominan las CC.AA. de la mitad norte, junto a los dos archipiélagos, la Comunidad Valenciana y Andalucía. En el caso de las islas, la intensa atención a la planificación territorial por parte de los gobiernos autónomos, tanto a escala regional (el archipiélago en su conjunto) como subregional (planes insulares –con competencia en los cabildos y consells, si bien de forma más alambicada con el gobierno regional en el caso Balear), puede explicarse en buena medida por la enorme presión que existe sobre el suelo en ambas comunidades, que son destinos turísticos de primer orden nacional y europeo (Feria, Rubio y Santiago, 2005). En ambos casos, sus instrumentos intentan prestar especial atención a la conservación del paisaje, la protección del suelo rústico y la búsqueda de una oferta turística de calidad (tal y como se ha citado para Canarias y como ejemplifica bien el Plan Territorial Insular de Menorca).

Cabe mencionar que, tras Asturias, las primeras Comunidades Autónomas que aprobaron un plan de ámbito regional fueron Cataluña y el País Vasco. En estos casos la motivación parece venir del hecho de entender el modelo territorial como un referente identitario, además de sus finalidades convencionales como política pública. Sin embargo, esto no ocurrió en otra de las Comunidades históricas con lengua propia, Galicia, donde el nacionalismo ha tenido menor implantación (Aldrey, 2007).

También cabe destacar la ya citada Estrategia Territorial de Navarra (ETN), aprobada en 2005, pues representa la primera aplicación en España de un instrumento no normativo de ordenación del territorio (no es Ley sino acuerdo del Parlamento y del Consejo Económico y Social navarros). Recoge, en buena medida, los preceptos de la Estrategia Territorial Europea, que también ha mostrado su influjo en la formulación de otros planes de aprobación reciente (como el de la Comunidad Valenciana de 2011, si bien con objetivos y sobre todo hechuras bien diferentes de la ETN) o aún pendientes de aprobar (como las de Castilla-La Mancha y La Rioja, o la Aragonesa, que camina hacia una segunda generación de plan en esa dirección más estratégica). De acuerdo con la Ley Navarra de Ordenación del Territorio (recientemente modificada Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo) la ETN es el instrumento de planificación estratégica que sustituye a las anteriores Directrices de Ordenación Territorial, que eran de carácter formal y con determinaciones vinculantes para el planeamiento local (Hernández y Collado, 2003).

Por su parte, las comunidades de Asturias y Aragón también deben ser mencionadas como pioneras en el ámbito de la ordenación territorial, pues se dotaron con celeridad de instrumentos regionales. En el caso de Asturias, con la segunda Ley de Ordenación del Territorio más temprana del Estado (tras la catalana), se dotó de sus Directrices Regionales de Ordenación Territorial en 1991, encontrándose en la actualidad en fase de revisión, pues se aprobó en 2006 un avance para unas nuevas Directrices Regionales de Ordenación del Territorio, con Directrices Específicas para el Área Central. Por su parte, en Aragón se aprobaron sus Directrices Regionales en 1998, a la par que se abordaba el tema sobre la división comarcal de la Comunidad y las atribuciones que esta entidad territorial debía poseer. La necesidad de revisarlas por el tiempo transcurrido y el camino emprendido hacia un instrumento menos formal y normativo ha llevado a que actualmente se encuentre en fase de redacción un nuevo plan regional, que se denominará Estrategia Territorial de Aragón en el nuevo marco que ha prefigurado la Ley 8/2014, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.

Andalucía, Castilla y León y, más recientemente, Galicia y la Comunidad Valenciana, han sido, por el momento, las últimas comunidades en dotarse de sus instrumentos regionales. En el caso andaluz tras un sorprendente y largo periodo de espera, pues contaban con un avance (Documento de Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía) desde 1999, y poco tiempo después se habían concluido los trabajos técnicos de redacción del Plan de Ordenación del Territorio regional que no se aprobaría definitivamente hasta 2006. Por su lado, Castilla y León se dotó de sus Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio en 2008, con una importancia bastante notable en ella de la escala provincial, dado el tamaño de su territorio y el tradicional minifundismo tanto provincial como municipal que ha presidido la organización de esta Comunidad Autónoma (Martín, Hortelano y Plaza, 2007). Recientemente se ha optado, a imagen y semejanza de lo sucedido en el País Vasco, por las regiones urbanas como nueva escala de ordenación (Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León). En Galicia y la Comunidad Valenciana el retraso ha tenido también una componente de falta de decisión política, pues los trabajos técnicos se concluyeron con bastante anterioridad a su aprobación y la tardanza en su aprobación solo se entiende desde un escaso interés de los gobiernos regionales respectivos en dotarse de un plan regional (Lois y Aldrey, 2010; García Jiménez, 2015).

Finalmente, el caso de Cantabria es diferente, pues si bien cuenta con un instrumento de carácter regional aprobado, este se basa en criterios urbanísticos estrictos (Normas Urbanísticas Regionales de Cantabria, aprobadas en 2006), dejando de lado la ordenación territorial en sentido amplio y sin concretarse su instrumento regional, en redacción desde 2006. Las restantes comunidades autónomas no cuentan aún con un instrumento de carácter regional, si bien ya se han citado los casos de Castilla-La Mancha y La Rioja, que tienen sus planes en tramitación y con estudios iniciados. Lo mismo ocurre en Extremadura, con su plan en tramitación desde 2013. Sin embargo, en los casos de Madrid y Murcia, las cosas parecen ir con más calma, pues no han materializado documento alguno de naturaleza administrativa para dotarse de instrumentos de carácter regional.

**Tabla 1.** Superficie y población afectada por Planes de O.T. de carácter regional y subregional

	SUPERFICIE			POBLACIÓN 2013		
	Total (Km2)	% Planes Region.	% Planes Subreg.	Total	% Planes Region.	% Planes Subreg.
Andalucía	87.596,97	100	31,69	8.440.300	100	66,43
Aragón	47.697,95	100	18,56	1.345.473	100	4,73
Asturias	10.602,46	100	19,61	1.068.165	100	44,97
Baleares	4.991,66	100	100,00	1.095.426	100	100,00
Canarias	7.446,95	100	100,00	2.118.679	100	100,00
Cantabria	5.321,34	0	23,53	589.235	0	79,59
Castilla y León	94.226,91	100	15,49	2.519.875	100	28,36
C.-La Mancha	79.408,96	0	6,81	2.100.998	0	19,54
Cataluña	32.090,53	100	100,00	7.475.420	100	100,00
C. Valenciana	23.254,52	100	0,00	5.094.675	100	0,00
Extremadura	42.027,97	0	8,42	1.114.946	0	7,44
Galicia	29.574,71	100	20,69	2.765.940	100	58,52
La Rioja	5.045,25	0	4,48	321.702	0	0,78
Madrid	8.021,80	0	0,00	6.448.270	0	0,00
Murcia	11.313,11	0	30,13	1.446.520	0	35,16
Navarra	9.800,76	100	100,00	630.578	100	100,00
País Vasco	7.089,08	100	78,22	2.172.175	100	72,21
<b>Total España</b>	<b>505.510,93</b>	<b>70,10</b>	<b>26,33</b>	<b>46.748.377</b>	<b>74,28</b>	<b>48,87</b>

Así las cosas, el porcentaje de territorio estatal que cuenta con un plan de carácter regional aprobado asciende al 70 % del total a comienzos del año 2015 (ver la tabla1), mientras que la población que reside en territorio con plan asciende al 74 %. En este sentido se nota un avance relativamente significativo desde 2010, cuando el grado de cobertura para los mismos parámetros se situaba en el 60 y el 56 %, respectivamente (Aldrey y Rodríguez, 2010).

Mención singular merecen un tipo de instrumentos, los de ordenación del litoral. Su catalogación es difícil dado que algunas CC.AA. los consideran como integrales, de carácter regional, al afectar a la totalidad de un espacio con particularidades específicas que recorre toda la fachada litoral de su territorio (caso de Andalucía), frente a otras que los han tramitado como planes de escala intermedia, subregional, con la lógica de que comprenden un territorio inferior al su conjunto territorial (Galicia, Asturias, Cantabria y Murcia). Y en otros casos se han tramitado como instrumentos de carácter sectorial, entendiéndose que son ámbitos territoriales con una problemática específica que debe ser abordado desde una óptica sectorial (fundamentalmente urbanística e infraestructural) y no estrictamente territorial (Cataluña, País Vasco o el fracasado intento del de la Comunidad Valenciana, nunca aprobado y ahora olvidado en la nueva LOTUP de 2014).

Asturias aparece de nuevo como pionera en la tramitación y aprobación de un plan de esta naturaleza, ya a mediados de los años 1990, retrasándose en el resto de los casos al menos una década; la mayoría se aprueban entre 2004 y 2007, siendo el último el gallego (2011), uno en tramitación (Andalucía).

### 3. LOS INSTRUMENTOS A ESCALA SUBREGIONAL

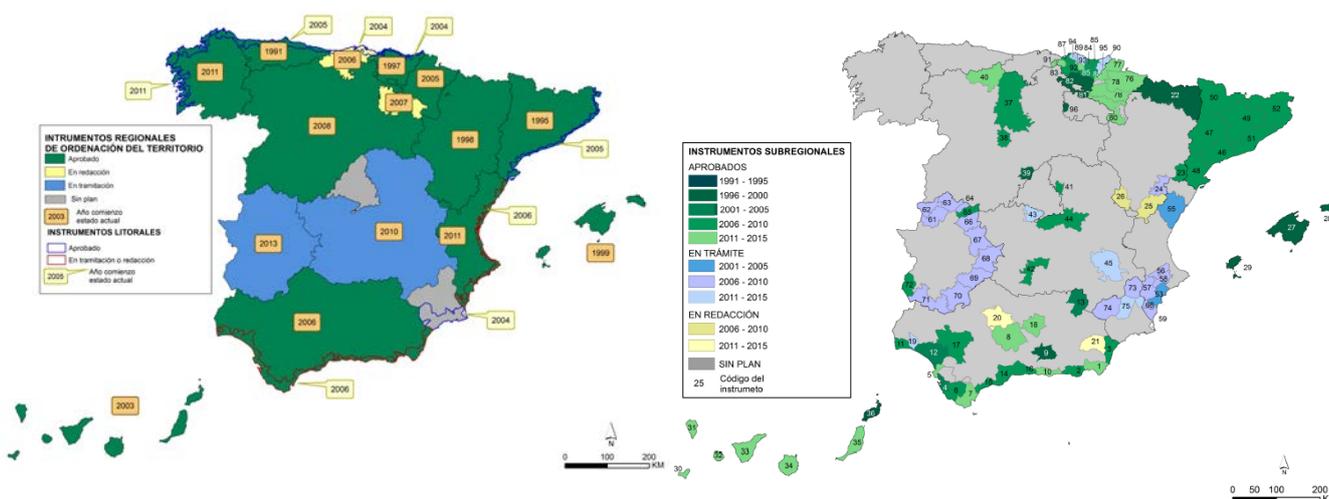
Los planes subregionales reconocidos a nivel estatal son sesenta y siete a comienzos de 2015 (vid. mapa 2 y tabla 2 -en ella únicamente se recogen sesenta y tres, a los que hay que sumar los cuatro litorales de Galicia, Asturias, Cantabria y Murcia antes citados-). En los últimos cinco años ha habido un significativo progreso de aprobación de este tipo de planes, pues sólo eran cuarenta y seis en junio de 2009 (Aldrey y Rodríguez, 2010). Esto supone una relativa pérdida de dinamismo si se tiene en cuenta que durante el periodo 2005-2009 habían pasado de catorce a cuarenta y seis (Feria, Rubio y Santiago, 2005).

Frente a los planes regionales, los subregionales tienen un fuerte componente normativo pues, al operar a una escala de mayor detalle sobre un territorio concreto dentro de la Comunidad Autónoma, tienen que dar soluciones concretas sobre calificaciones del suelo, trazados de infraestructuras, regímenes de protección y restricciones de uso, etc., topándose de lleno con las competencias del urbanismo municipal, lo que acaba por entorpecer muchas veces su aprobación por razones estrictamente políticas y competenciales.

En esta escala resultan abundantes los planes que se ocupan de la ordenación de áreas funcionales y metropolitanas (fundamentalmente en el País Vasco y Andalucía) y los que lo hacen de espacios de fuerte componente rural o natural (es el caso de La Rioja, Aragón, Cataluña y Andalucía). Castilla y León, por su parte, es la única Comunidad que utiliza el territorio provincial como ámbito de ordenación subregional, aunque tampoco renuncia a la realización de planes que afectan a territorios de extensión inferior a la provincial (por ejemplo las áreas urbanas de Valladolid y Segovia; regiones urbanas pasan a ser a partir de la Ley 9/2014 espacios de ordenación que se han visto reforzados).

Es necesario destacar, además, que se produce una concentración de instrumentos aprobados en seis CC.AA. (País Vasco, Navarra, Cataluña, Andalucía y ambos archipiélagos; en los tres primeros casos además con el desarrollo de un segundo nivel de planes territoriales subregionales -como los Planes Directores Territoriales de Cataluña- de escala de mayor detalle y determinaciones más vinculantes que no se han recogido en este inventario). En ellas se concentran 51 de los 67 planes subregionales en vigor (el 76 %), frente a otras donde, por el contrario, su presencia es muy escasa o incluso nula (Galicia o Madrid, donde no se han iniciado trabajos para la redacción de ningún plan).

Pese a los grandes vacíos que podemos apreciar en el mapa 2 y que nos indican que aún queda mucho por hacer en la planificación territorial a escala subregional, es indudable que el avance ha sido substancial, pues en la actualidad la tasa de cobertura estatal de este tipo de planes es del 74 % del territorio y del 49 % de la población (tabla 1), frente a datos de 2009, cuando estos porcentajes eran del 12 y 19 % respectivamente (Aldrey y Rodríguez, 2010), o a los todavía más exigüos de 2005: 7 y 15 %, respectivamente (Hildrebrand, 2006).



**Figura 1 y 2.** Figura 1 (izda.) Estado de los planes de ordenación del territorio de ámbito regional y de los instrumentos de ordenación de carácter litoral (15-01-2015). En el caso del Plan del Litoral Andaluz, se inició la elaboración de una estrategia litoral para la zona costera, nunca aprobada. Por Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, se modificaba la ley de OT andaluza para dar cabida a este plan, que se formulaba por Decreto de 29 de enero de 2013 (el plan se aprobaría definitivamente en mayo de 2015). Figura 2 (dcha.) Estado de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional (15-01-2015)

#### 4. CONCLUSIÓN

La presente comunicación ha tenido como objetivo, simple pero necesario, la actualización del inventario de planes de ordenación territorial de nivel regional y subregional existentes en nuestro país. Partiendo del material preexistente, procedente de algunos estudios previos e iniciativas en línea como la desarrollada en 2007 por el Ministerio de Medio Ambiente pero que no tuvo la necesaria continuidad en su seno ni en algún observatorio territorial de escala estatal, lo que se propone es un nuevo catálogo de los mismos actualizado a fecha de enero de 2015. En esa fecha se presentó en su primera versión con motivo de la reunión del equipo de trabajo del proyecto de investigación en el que se enmarca esta comunicación y que tuvo lugar en las instalaciones de la Universitat de València.

**Tabla 2.** Estado de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional (15-01-2015)

CCAA	Denominación	Estado	Año	Nº en mapa	CCAA	Denominación	Estado	Año	Nº en mapa	
<b>Andalucía</b>	Plan de OT de la Aglomeración urbana de Almería	Aprobado	2012	1		Proyecto de Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca de la Sierra de Albarracín	En redacción	2008	26	
	Plan de OT del Poniente de Almería	Aprobado	2002	2		<b>Baleares</b>	Plan Territorial Insular de Mallorca	Aprobado	2004	27
	Plan de OT del Levante de Almería	Aprobado	2009	3			Plan Territorial Insular de Menorca	Aprobado	2003	28
	Plan de OT de la Bahía de Cádiz	Aprobado	2004	4	Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera		Aprobado	2005	29	
	Plan de OT de la Costa Noroeste de Cádiz	Aprobado	2011	5	<b>Canarias</b>	Plan Insular de Ordenación de El Hierro	Aprobado	2011	30	
	Plan de OT de La Janda (Cádiz)	Aprobado	2011	6		Plan Insular de Ordenación de la Palma	Aprobado	2011	31	
	Plan de OT del Campo de Gibraltar (Cádiz)	Aprobado	2014	7		Plan Insular de Ordenación de La Gomera	Aprobado	2011	32	
	Plan de OT del Sur de Córdoba	Aprobado	2012	8		Plan Insular de Ordenación de Tenerife	Aprobado	2011	33	
	Plan de OT de la Aglomeración urbana de Granada	Aprobado	2000	9		Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria	Aprobado	2011	34	
	Plan de OT de la Costa Tropical de Granada	Aprobado	2012	10		Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura	Aprobado	2011	35	
	Plan de OT del Litoral Occidental de Huelva	Aprobado	2006	11		Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote	Aprobado	1991	36	
	Plan de OT del Ámbito de Doñana	Aprobado	2004	12	<b>Cantabria</b>	Ninguno aprobado ni en redacción				
	Plan de OT de la Sierra de Segura (Jaén)	Aprobado	2003	13	<b>Castilla y León</b>	Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la provincia de Palencia	Aprobado	2009	37	
	Plan de OT de la Aglomeración urbana de Málaga	Aprobado	2009	14		Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Valladolid y su Entorno	Aprobado	2008	38	
	Plan de OT de la Costa del Sol Occidental ( Málaga)	Aprobado	2006	15		Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de Segovia y su Entorno	Aprobado	2005	39	
	Plan de OT del Litoral Oriental - Axarquía (Málaga)	Aprobado	2006	16		Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la Montaña Cantábrica Central en Castilla y León	Aprobado	2011	40	
	Plan de OT de la Aglomeración urbana de Sevilla	Aprobado	2009	17	<b>Castilla-La Mancha</b>	Plan de Ord. del Territorio Corredor de Henares y zona colindante con la Comunidad de Madrid	Aprobado	2008	41	
	Plan de OT de la Aglomeración urbana de Jaén	Aprobado	2014	18		Plan de OT del Corredor Ciudad Real-Puertollano	Aprobado	2007	42	
	Plan de OT de la Aglomeración Urbana de Huelva	En tramitación	2011	19		Plan de Ordenación Territorial de la Sagra (Toledo)	En tramitación	2014	43	
	Plan de OT de la Aglomeración Urbana de Córdoba	En redacción	2011	20		Plan de Ordenación del Territorio "Mesa de Ocaña y corredor de la Autovía A-3" (Toledo y Cuenca)	Aprobado	2007	44	
	Plan de OT de Almanzora (Almería)	En redacción	2011	21		Plan de Ordenación Territorial "Zona de influencia de Albacete"	En tramitación	2011	45	
Revisión del Plan OT Plan de Bahía de Cádiz-Jerez	En redacción	2011		<b>Cataluña</b>	Plan Territorial Parcial del Camp de Tarragona	Aprobado	2010	46		
<b>Asturias</b>	Ninguno aprobado ni en redacción				Plan Territorial Parcial de Ponent (Terres de Lleida)	Aprobado	2007	47		
<b>Aragón</b>	Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés	Aprobado	2005		22	Plan Territorial Parcial de les Terres del Ebre	Aprobado	2010	48	
	Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca de Matarraña/Matarranya	Aprobado	2008	23						
	Proyecto de Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca de Maestrazgo	En tramitación	2006	24						
	Proyecto de Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca de Gúdar-Javalambre	En redacción	2008	25						

Actualización del mapa de planes de ordenación del territorio en España

CCAA	Denominación	Estado	Año	Nº en mapa
	Plan Territorial Parcial de les Comarques Centrals	Aprobado	2008	49
	Plan Territorial Parcial de L'Alt Pirineu i Aran	Aprobado	2006	50
	Plan Territorial Parcial Metropolitano de Barcelona	Aprobado	2010	51
	Plan Territorial Parcial de les Comarques Gironines	Aprobado	2010	52
<b>Comunidad Valenciana</b>	Entorno metropolitano de Alicante-Elx (PATEMAE)	En tramitación	2005	53
	La Vega Baja	En tramitación	2005	54
	Entorno de Castellón (PATECAS)	En tramitación	2005	55
	Área funcional de Ontinyent	En tramitación	2008	56
	Área funcional de Elda-Petrer	En tramitación	2008	57
	Área funcional Alcoi-Cocentaina	En tramitación	2008	58
	Área funcional de la Vega Baja	En tramitación	2008	59
	Corredor del río Segura	En tramitación	2008	60
<b>Extremadura</b>	Plan Ter. de Rivera de Fresnedosa-Valle del Alagón	En tramitación	2010	61
	Plan Territorial de Sierra de Gata	En tramitación	2007	62
	Plan Territorial Ambroz-Granadilla-Hurdes	En tramitación	2007	63
	Plan Territorial del Valle del Jerte	En tramitación	2007	64
	Plan Territorial de La Vera	Aprobado	2008	65
	Plan Territorial Campo Arañuelo	Aprobado	2008	66
	Plan Territorial de Villuercas-Ibores-Jara	En tramitación	2010	67
	Plan Territorial de La Siberia	En tramitación	2010	68
	Plan Territorial de la Serena	En tramitación	2007	69
	Plan Territorial de La Campiña	En tramitación	2010	70
	Plan Territorial de Tentudía-Sierra Suroeste	En tramitación	2010	71
	Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva	Aprobado	2009	72
	<b>Galicia</b>	Ninguno aprobado ni en redacción		
<b>Madrid</b>	Ninguno aprobado ni en redacción			
<b>Murcia</b>	Directrices y Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Altiplano de la Región de Murcia	En tramitación	2010	73
	Directrices y Plan de Ordenación del Territorio de la Comarca del Noroeste de la Región de Murcia	En tramitación	2009	74

CCAA	Denominación	Estado	Año	Nº en mapa	
	Directrices y Plan de O.T. del Río Mula, Vega Alta y Área Oriental de la Región de Murcia	En tramitación	2014	75	
<b>Navarra</b>	Plan de Ordenación Territorial del Pirineo	Aprobado	2011	76	
	Plan de Ordenac. Territorial de la Navarra Atlántica	Aprobado	2011	77	
	Plan de Ordenación Territorial del Área Central	Aprobado	2011	78	
	Plan de Ordenación Territorial de las Zonas Medias	Aprobado	2011	79	
	Plan de Ordenación Territorial del Eje del Ebro	Aprobado	2011	80	
<b>País Vasco</b>	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de La Guardia (Rioja Alavesa)	Aprobado	2004	81	
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Álava Central	Aprobado	2004	82	
	Plan Terr. Parcial del Área Funcional de Llodio	Aprobado	2005	83	
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Eibar (Bajo Deba)	Aprobado	2005	84	
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Mondragón-Bergara (Alto Deba)	Aprobado	2005	85	
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarauz-Azpeitia (Urola costa)	Aprobado	2006	86	
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Bilbao Metropolitano	Aprobado	2006	87	
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional Basain-Zumarra (Goierri)	Aprobado	2009	88	
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Igorre	Aprobado	2010	89	
	Plan Territorial Parcial de Donostia-San Sebastián	En tramitación	2013	90	
	Plan Territorial Parcial de Balmaseda-Zalla (Encartaciones)	Aprobado	2011	91	
	Plan Territorial Parcial de Durango	Aprobado	2011	92	
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional Guernika-Markina	En tramitación	2014	93	
	Plan Territor. Parcial del Área Funcional de Mungia	En tramitación	2014	94	
	Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Tolosa (Tolosaldea)	En tramitación	2013	95	
	<b>La Rioja</b>	Plan Especial del Alto Oja	Aprobado	2005	96

Este tipo de actualizaciones resultan imprescindibles dados los continuos avances que se producen tanto en las legislaciones autonómicas como en lo referente a las propias iniciativas e instrumentos, tanto en su número y denominación como estado o fase. Valgan como ejemplo de lo primero, los sucesivos, e intensos en este último año, cambios de las legislaciones territoriales, urbanísticas y de carácter sectorial con incidencia territorial que se han producido. Valga citar los siguientes:

- Ley de Cantabria 8/2013, de 2 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral; Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos de la Región de Murcia (que también modifica regulación de la evaluación ambiental de proyectos); Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo (Illes Balears); Decreto-ley 2/2014, de 10 de junio, de modificación de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona; Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la C. Valenciana (LOTUP); Ley 2/2014, de 2 de octubre, de modificación de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo (País Vasco); Ley 8/2014, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón; Ley 9/2014, de 27 de noviembre, por la que se declaran las áreas funcionales estables de Castilla y León y se modifica la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León; Ley 4/2014, de 22 de diciembre, del Paisaje (Cantabria); Ley canaria 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales; Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo; STC 56/2015, de 16 de marzo. Constitucionalidad del precepto legal que excluye la valoración de expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial y urbanística aún no realizados; STC 57/2015, de 18 de marzo. Competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente -Autonomía local-; Real Decreto 303/2015, de 24 de abril, por el que se modifica el Reglamento de los incentivos regionales, de desarrollo de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, aprobado por el Real Decreto 899/2007, de 6 de julio; Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia; Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura...
- Ley 6/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (artículo 22: modificación parcial de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid); Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público (en cuyos títulos VI y VII se procede a modificar legislación referida a vivienda, fracturación hidráulica, urbanismo –expropiaciones-, ordenación ambiental de espacios naturales, contaminación lumínica, calidad ambiental, evaluación ambiental y prevención de incendios forestales en urbanizaciones...); Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo...
- Orden AAA/702/2014, de 28 de abril, por la que se aprueba el Plan Estatal de Protección de la Ribera del Mar contra la Contaminación; Orden AAA/705/2014, de 28 de abril, por la que se crean los Comités de Seguimiento de las estrategias marinas y se regula su composición, funciones y régimen de funcionamiento; Directiva 2014/89/UE, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo; Orden FOM/1793/2014, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Marítimo Nacional de respuesta ante la contaminación del medio marino; Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas...
- Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco; RD 416/2014, de 6 de junio, por el que se aprueba el Plan sectorial de turismo de naturaleza y biodiversidad 2014-2020; Orden AAA/1260/2014, de 9 de julio, por la que se declaran ZEPA en aguas marinas españolas; Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales; Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón; Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón; Orden 11/2015, de 9 de abril, de la CITMA, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de modificación del Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunitat Valenciana...

Una muestra, cabe entender que suficiente, de lo difícil y complicado de lograr y mantener una actualización permanente; pero, justamente por ello, de invertir inteligencia y recursos para poder lograrlo como forma de ayudar a una mejor gobernabilidad y control y evaluación de los impactos de las dinámicas y

procesos territoriales y de las políticas desarrolladas a tal fin.

En lo referente a los instrumentos, su número resulta un primer indicador, simple, de cómo evoluciona la OT en nuestro país. Las diferencias regionales, como se observa, son importantes. Sirve para demostrar quiénes muestran un mayor interés por la ordenación (y su regulación) y quiénes no; precisamente quienes tratan de evitarla, obviando, simplificando, reorientado su nivel de vinculatoriedad o dilatando ‘sine die’ la aprobación definitiva de los planes. De forma muy significativa los subregionales, los más concretos y vinculantes, para poder afianzar el supuesto modelo territorial pretendido. Pero su aprobación, y en eso hemos venido avanzando para ir ‘rellenando’ el mapa, tampoco es garantía suficiente. Ni para que se cumplan tal y como fueron concebidos (hay demasiados ejemplos, pero valga como botón de muestra uno de los insulares, con reconocimientos y galardones, pero cuyo aplicación en la práctica se ha visto dificultada desde lo social y lo político), ni para que, dándoles carta de naturaleza, se vean sobrepasados por otros instrumentos más concretos y ‘estratégicos de interés regional o supramunicipal’ que acaban por obviarlos y dejarlos en papel mojado. Algo parecido ha ocurrido con un tipo especial de planes como son los de ordenación del litoral. Todo ello podemos entender como una muestra del conflicto continuado por superar la paradoja, ya no de la de la globalización (Rodrik) sino de la ordenación territorial: concertar seguridad de aplicación (la ley y la vigilancia de su cumplimiento), la reducción del riesgo y las incertidumbres del futuro (qué papel y estilo para la planificación) y concreción (para no perder ocasión pero sin generar costes al querer aprovechar la oportunidad).

No parece casualidad la coincidencia que se da en algunos territorios (comunidades litorales y del contorno, no sólo con problemas y presiones que obligan a dar soluciones urgentes, sino también con potenciales a los que hay que dar salida de la forma más eficiente e innovadora, con clara voluntad política por el interés y la presión ciudadana) entre la mayor atención, y producción, de planes de ordenación, y también de planes estratégicos. Coincide en ambos casos una orientación más integral que sectorial, y más estratégica (en el método, incluso en el mismo proceso de elaboración de los planes de ordenación, nos referimos especialmente a los de escala subregional) que de racionalidad comprensiva. De cualquier modo, cabe advertir, desmanes urbanísticos y crisis asociada parece estar devolviéndonos a una planificación más física de usos del suelo, que se pretende seguir basando en evidencias típicamente positivistas (de las ciencias naturales y de salvación –caso de los riesgos, espacios de protección y hasta nueva infraestructura verde-, menos sociales y de sistemas complejos –como problema desestructurado-); y supeditada a otras políticas sectoriales más asentadas en términos de presupuesto e importancia o peso político. Con todo, vamos progresando, pero no en todos los territorios, ni en la misma dirección, ni con los mismos resultados.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Aldrey, J. A. (2007): “A ordenación do territorio en Galicia e o Norte de Portugal: competencias e desenvolvemento”. *Revista do Eixo Atlántico*, 11, 37-53.
- Aldrey, J. A, Rodríguez, R. (2010): “Instrumentos de Ordenación del Territorio en España”. En Rodríguez R. (coord.), *Territorio: ordenar para competir*. Oleiros (La Coruña). Netbiblo, 183-205.
- Benabent, M. (2012): “*Treinta años de ordenación del territorio en el estado de las autonomías*”. En Castañer, M. (ed.) *El planejament territorial a Catalunya a inici del segle XXI*, Barcelona, Societat Catalana d’Ordenació del Territori, 140-165.
- Benabent, M. (2006): “La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX”. Sevilla, Universidad de Sevilla / Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Colección ‘Kora’ nº 16.
- Farinós, J. (2015): “Administración y gestión del territorio como potencialidad para el buen gobierno”. En Serrano, A. (ed.) *Planificación y patrimonio territorial como instrumento para otro desarrollo*. Ponencias presentadas al VII CIOT. Valencia. PUV-Fundicot. En prensa.
- Farinós, J. (2010): “Evolución de la idea y de las prácticas de ordenación del territorio a nivel de la Unión Europea. Su influencia para España”. En Rodríguez R. (coord.), *Territorio: ordenar para competir*. Oleiros (La Coruña). Netbiblo, 67-81.
- Farinós, J., Romero, J., Sánchez, I. (2005): “Structural Problems for the Renewal of Planning Styles: The Spanish Case”. *European Planning Studies*, 13(2), 217-235.
- Feria, J. M., Rubio, M., Santiago, J. (2005): “Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación”. *Boletín de la AGE*, 39, 87-116.

- Fernández, B. (2015): “Experiencias, buen gobierno y aportaciones a otro modelo de desarrollo desde la ordenación, planificación y gestión territorial y urbana. El ejemplo del principado de Asturias”. En Serrano, A. (ed.) *Planificación y patrimonio territorial como instrumento para otro desarrollo*. Ponencias presentadas al VII CIOT. Valencia. PUV-Fundicot. En prensa.
- García Jiménez, M.J. (2015): Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico. Aproximación al caso valenciano. Valencia. IIDL-PUV. Colección ‘Estudios y Documentos’ 15.
- Hernández, N., Collado, J. C. (2003): “La Estrategia Territorial en Navarra: una experiencia de aplicación de los principios de planificación y desarrollo espacial sostenible europeos a nivel regional”. En, *Actas del V Congreso de Economía de Navarra*. Pamplona. Gobierno de Navarra, 146-168. <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/ADB42886-C280-4090-A3DD-47383F7FFD3F/79788/09NIEVESHERNANDEZ.pdf>
- Hildenbrand, A. (2006) “La política de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia”. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 230, 79-139.
- Lois, R. C., Aldrey, J. A. (2010): “El problemático recorrido de la ordenación del territorio en Galicia”. *Cuadernos Geográficos*, 47, 583-610.
- Madariaga, I. (2015): “Experiencias, buen gobierno y aportaciones a otro modelo de desarrollo desde la ordenación, planificación y gestión territorial y urbana. El ejemplo de Navarra”. En Serrano, A. (ed.) *Planificación y patrimonio territorial como instrumento para otro desarrollo*. Ponencias presentadas al VII CIOT. Valencia. PUV-Fundicot. En prensa.
- Mata, R. (2008): “Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio”. Madrid. Oficina Técnica de EUROPARC-España, Serie Monografías, 1.
- Ministerio de Medio Ambiente (2008a): Normativa de Ordenación Territorial. [www.mma.es/secciones/desarrollo\\_territorial/sit/instrumentos\\_sit/pdf/tabla\\_leyes\\_ot\\_30junio07.pdf](http://www.mma.es/secciones/desarrollo_territorial/sit/instrumentos_sit/pdf/tabla_leyes_ot_30junio07.pdf)
- Ministerio de Medio Ambiente (2008b): Instrumentos de Ordenación Territorial. [http://www.mma.es/secciones/desarrollo\\_territorial/sit/instrumentos\\_sit/pdf/listado\\_iot\\_actualiz\\_1\\_03\\_08.pdf](http://www.mma.es/secciones/desarrollo_territorial/sit/instrumentos_sit/pdf/listado_iot_actualiz_1_03_08.pdf)
- Nel-lo, O. (2012): “Ordenar el Territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña”. Valencia. Tirant- Humanidades. Colección Crónica.
- Rando, E. (2014): “Las ‘Áreas de Oportunidad’ en la Planificación Territorial de Andalucía como ejemplo de vertebración y articulación territorial”. (En línea) Ponencia presentada al VII CIOT, Eje D: La conceptualización, administración y gestión territorial y urbana como potencialidades para el buen gobierno. Madrid, 27-29 de noviembre, 15 p. <http://www.fundicot.org/#!vii-ciot/cq0i>
- Zoido Naranjo, F. (2001): “La ordenación del territorio a distintas escalas”. En, Gil Olcina, A. y Gómez Mendoza, J. (coords.) *Geografía de España*. Barcelona. Ariel, 595-618.