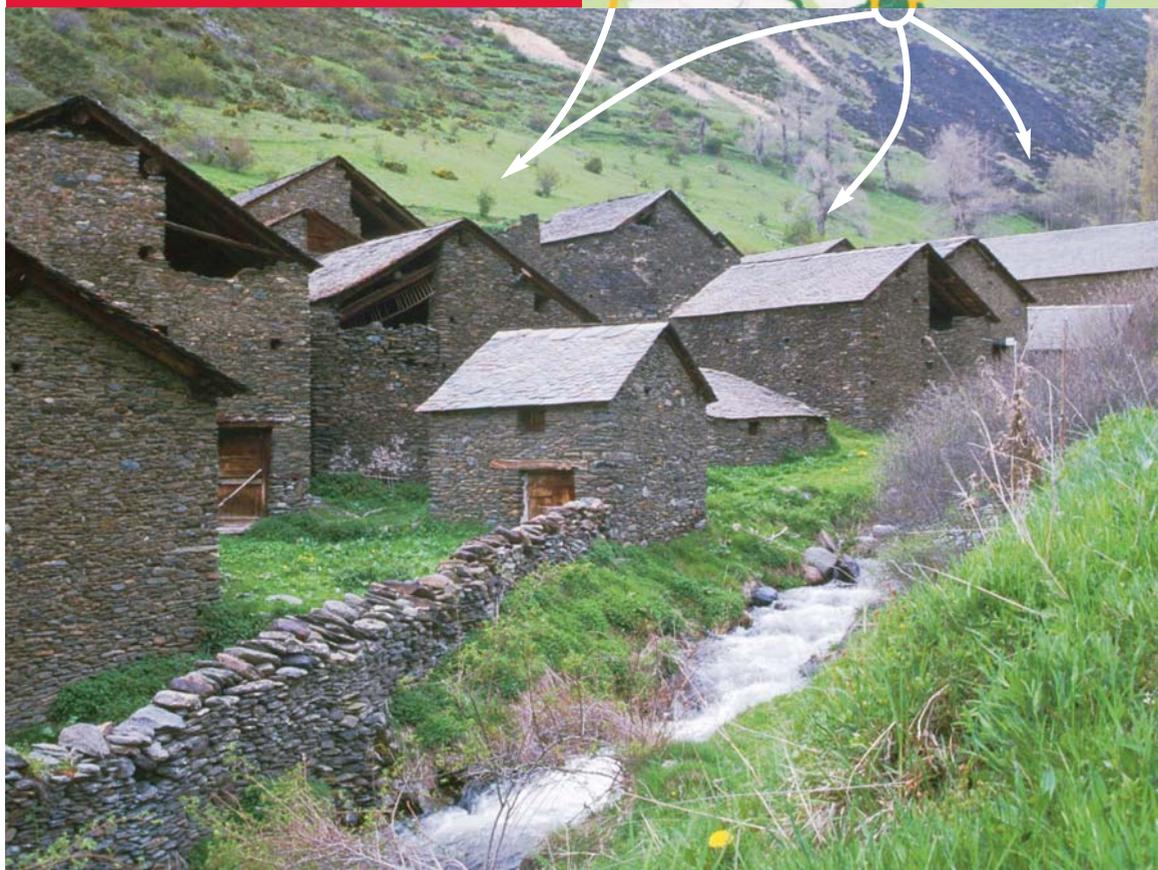


Serie monografías EUROPARC-España

Plan de acción para los espacios naturales protegidos del Estado español

Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio



Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio

EUROPARC-España. 2005. Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio.
Ed. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid. 120 páginas

Editado por

Fundación Fernando González Bernáldez

Elaborado por

Rafael Mata Olmo

Con la colaboración de

Santiago Fernández Muñoz, Daniel Marias Franco y Javier Puertas Blázquez

Coordinación y edición

Javier Gómez-Limón García, Marta Mújica de la Guerra
y Javier Puertas Blázquez

Oficina Técnica de EUROPARC-España

ICEI. Finca Mas Ferré. Edif. A. Campus de Somosaguas.
28223. Pozuelo de Alarcón. Madrid.

Tel.: 91 394 25 51 / 25 22

Fax: 91 394 24 87

Correo electrónico: oficina@europarc-es.org

Página web: <http://www.europarc-es.org>

Diseño y producción editorial

gráfica futura

Impresión

artes gráficas palermo, s.l.

ISBN: 84-932979-4-1

Depósito legal: M-43324-2005

Primera edición: 1.500 ejemplares, octubre de 2005

La elaboración de este documento ha sido posible gracias a la colaboración de la **Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostenible de la Xunta de Galicia**. El texto inicial fue la base para la discusión del Seminario que, bajo el mismo título que este documento, se celebró en Pontevedra los días 29 y 30 de abril de 2004. Esta versión final ahora publicada incluye las contribuciones de los debates de dicho Seminario, así como las conclusiones y recomendaciones que de allí surgieron.

Asimismo, se ha contado con el apoyo de los proyectos I+D+I de la Dirección General de Investigación del Ministerio de Ciencia y Tecnología titulados:

- "Transformaciones agrarias y gestión de los recursos naturales en América Latina" (ref. BSO2001-075)
- "La territorialidad subregional de las políticas públicas. Análisis de discursos y de prácticas" (ref. BSO2001-0256)

Fotografía de portada: Núcleo de Bordes de Nibrós, en el Valle d'Estaon (Parc Natural de L'Alt Pirineu). Fuente: Archivo de EUROPARC-España

Este libro ha sido impreso sobre papel reciclado



Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio

Sección del Estado español de la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa (EUROPARC-España)



XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE
E DESENVOLVEMENTO SOSTIBLE

Índice

- 7** 1. Presentación
- 11** 2. Introducción
 - La convergencia de objetivos de las políticas de espacios naturales protegidos y ordenación del territorio. El marco europeo
- 17** 3. La ordenación del territorio en España. Marco normativo general e incorporación de objetivos ambientales
 - 17** 3.1. La ordenación del territorio en la etapa constitucional. El desarrollo de una competencia autonómica
 - 21** 3.2. Carácter, contenido y alcance de las leyes de ordenación del territorio: la incorporación de aspectos ambientales y de conservación
 - 21** 3.2.1. La concepción de la ordenación del territorio y sus objetivos en el marco legislativo vigente
 - 23** 3.2.2. El tratamiento de las cuestiones ambientales y de la conservación de la naturaleza en las leyes de ordenación del territorio
 - 25** 3.2.3. Los instrumentos de ordenación: aspectos generales
 - 28** 3.2.4. El contenido ambiental de los instrumentos de ordenación de ámbito autonómico y carácter integral: Planes y Directrices
 - 32** 3.2.5. El compromiso ambiental de los instrumentos de ordenación de ámbito subregional
 - 33** 3.2.6. Eficacia de la vinculación de los instrumentos de ordenación según la normativa vigente
- 37** 4. Balance de los instrumentos de planificación de ámbito autonómico: la incorporación y el tratamiento de los recursos y espacios naturales de interés en directrices, planes y estrategias
 - 37** 4.1. El estado de la cuestión: desfase entre un amplio desarrollo legislativo y un escaso número de instrumentos autonómicos aprobados
 - 40** 4.2. El tratamiento de los recursos y de los espacios naturales de interés en los instrumentos de ordenación de ámbito autonómico: presentación de casos
 - 40** 4.2.1. La integración de los espacios naturales protegidos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía
 - 43** 4.2.2. El caso de la Estrategia Territorial de Navarra
 - 45** 4.2.3. El Pla Territorial General de Catalunya y los espacios de interés natural
 - 47** 4.2.4. La Directriz de Medio Físico en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco
 - 50** 4.2.5 Recursos naturales y conservación en los instrumentos de Canarias e Illes Balears

59	5. Los instrumentos de planificación de ámbito subregional: objetivos y determinaciones en materia de recursos y áreas naturales de interés. Presentación de experiencias
59	5.1. Cuestiones generales
64	5.2. El caso de los planes subregionales andaluces
67	5.3. El Pla Territorial Parcial de les Terres de l'Ebre: la incorporación explícita de criterios ecológicos en la "ordenación del medio físico". La reciente aportación del Pla Territorial del Alt Pirineu y Arán
70	5.4. Sobre la planificación de los recursos y de las áreas naturales de interés insular en el PIO de Tenerife
72	5.5. Los espacios protegidos como uno de los argumentos del Plan Territorial Insular de Menorca
77	6. Conclusiones
81	7. Recomendaciones
87	8. Bibliografía
91	9. Anexos

1 Presentación

Este documento tiene por objeto el estudio y la valoración de la realidad y de las potencialidades de integración de las políticas de espacios naturales protegidos y de ordenación del territorio en el Estado español. Se parte del convencimiento de que es necesaria la coordinación y la cooperación de las dos políticas citadas a la vista de la convergencia reciente de objetivos e intereses resultante de la evolución doctrinal y, en menor medida, estratégica y operativa que la conservación de la naturaleza y la planificación territorial están experimentando en los últimos años. Pero al mismo tiempo se es consciente de las dificultades que, por razones diversas, entraña tal cooperación y de los recelos que una práctica de la ordenación territorial de alto contenido urbanístico suscita en la administración ambiental.

La política de espacios naturales protegidos, dentro y fuera de España, gana en dimensión y alcance territorial, no sólo como consecuencia del incremento notable de la superficie protegida –un aspecto sin duda relevante–, sino, sobre todo, por el interés creciente que suscitan en la conservación de la naturaleza los servicios ambientales que aportan muchos ecosistemas seminaturales, integrados dentro de la compleja matriz del territorio. El papel cada vez más destacado de la Ecología del Paisaje y de la escala de los paisajes en el diseño de redes de conservación es buena prueba de la creciente integración territorial de la acción conservacionista¹, consciente de modo cada vez más firme de que la salvaguarda de la biodiversidad no se alcanzará si no se mejoran los mecanismos de protección que permitan la conservación fuera de la red de áreas protegidas.

Es justamente la contribución de los espacios protegidos a la “conservación del conjunto del territorio” la que demanda una planificación de carácter integrador. Las iniciativas conservacionistas sobre una parte del espacio geográfico (los espacios naturales protegidos) han de entenderse

1. Véase, por ejemplo, VV.AA (2002), especialmente pp. 13-33, y García Mora (2003), especialmente conclusiones, pp. 181-195. De interés también el capítulo 3, “Planning for Biodiversity”, de la obra de Owens y Cowell (2002) y Bishop et al. (1995).

como una aportación fundamental a la ordenación de territorios de calidad; en contrapartida, los instrumentos de planificación territorial deben establecer las cautelas necesarias, mediante una adecuada ordenación de los usos y la defensa de suelos de interés natural, para el desarrollo de las funciones de conservación de los sistemas de espacios naturales protegidos y la buena salud de los ecosistemas. En ese sentido se manifestó con claridad el *Plan de acción para los espacios naturales protegidos del Estado español*, dedicando su primer capítulo a “La planificación en el marco de la ordenación del territorio” (EUROPARC-España, 2002)².

EL PLAN DE ACCIÓN es un documento de referencia que refleja una visión compartida sobre el papel de estos espacios en la sociedad del siglo XXI. Proporciona diagnósticos, recomendaciones y propuestas de acciones concretas para afrontar los desafíos que plantean su planificación, su gestión y su conservación. El PLAN, auspiciado y promovido por EUROPARC-España, fue aprobado en 2002 durante su Asamblea anual.

El PLAN DE ACCIÓN, como documento estratégico y orientador, tiene los siguientes objetivos:

- Impulsar, promover y apoyar los diferentes sistemas y redes de espacios protegidos, respetando el marco y la estructura particulares de cada Comunidad Autónoma.
- Aportar orientaciones y difundir métodos y criterios para el cumplimiento de las estrategias nacionales e internacionales en materia de conservación.
- Hacer recomendaciones concretas en materia de planificación, gestión, conservación, uso público, investigación, seguimiento, participación y evaluación en espacios protegidos.
- Favorecer la toma de conciencia y la participación ciudadana en torno a decisiones de conservación y desarrollo.

El PLAN DE ACCIÓN se articula en ocho capítulos temáticos, uno de los cuales aborda la planificación de los espacios protegidos en el marco de la ordenación del territorio. Cada capítulo realiza un diagnóstico de la situación de partida, propone recomendaciones y acciones a poner en marcha. En su conjunto el documento recoge cerca de 120 recomendaciones y casi

2. EUROPARC-España (2002), especialmente, pp. 33-55 y 69-78.

40 acciones prioritarias. Las recomendaciones aportan directrices tanto metodológicas como organizativas para favorecer la integración de las políticas sectoriales, la coordinación, la dotación de recursos, la mejora de la formación y los procedimientos de evaluación. Las acciones prioritarias toman la forma, básicamente, de elaboración de manuales, recopilación de experiencias, organización y difusión de bases de datos, foros de intercambio, proyectos piloto demostrativos y seminarios temáticos. Para el capítulo dedicado a la planificación, una de las cuatro acciones prioritarias consideradas es «Organizar un seminario que aborde la integración de los espacios protegidos, así como de las redes y sistemas de espacios, en la política y en la práctica de la ordenación del territorio en diferentes escalas espaciales, con particular atención a su tratamiento en los planes de ordenación territorial comarcales y subregionales». Este documento y el seminario organizado para su debate dan cumplimiento a la citada acción prioritaria. La acción forma parte de aquellas cuya ejecución se propone para el periodo de 2002 a 2005.

2 Introducción

La convergencia de objetivos de las políticas de espacios naturales protegidos y ordenación del territorio. El marco europeo

La ordenación del territorio en España, y los instrumentos de planificación que la desarrollan, han fortalecido en los últimos años, sobre el papel al menos, un discurso comprometido con el manejo sostenible de los recursos y una distribución de los usos en el territorio de acuerdo con su capacidad de acogida. Se trata, como veremos, de iniciativas todavía dispersas y escasas en número, pero que, a través de sus determinaciones en materia de suelo y recursos naturales para ámbitos supramunicipales, pueden actuar como contrapeso de la liberalización extrema del suelo y de los perjuicios potenciales para la conservación de la naturaleza derivados de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones y, especialmente, del Real-Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, con las que el legislador estatal ha pretendido establecer las bases para un ordenamiento urbanístico de signo liberalizador, más flexible, dentro de las limitadas posibilidades que le ofrecía el marco competencial constitucional³.

En todo caso, es preciso llamar la atención sobre el debate que la incorporación desde comienzos de los noventa de objetivos de sostenibilidad está suscitando en la disciplina y en la práctica de la ordenación del territorio (como también en la conservación de la naturaleza). La aceptación progresiva de los principios de la sostenibilidad está conduciendo, de hecho, a una nueva mirada sobre la realidad y la planificación territorial (Folch, 2003).

3. En la exposición de motivos de la Ley se señala que es objetivo de la misma “facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no se ha incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación pueda considerarse como susceptible para ser urbanizado”. Véanse al respecto y en relación con las potencialidades de la dimensión ambiental de la ordenación del territorio, Lozano Cutanda (2003), especialmente pp. 447-455; y Fonseca Ferrandis (1999).

El énfasis de la ordenación del territorio en la regulación de las actividades en el espacio geográfico ha llevado en muchos casos a desvirtuar sus contenidos y a centrarlos casi exclusivamente en la zonificación del territorio, relegando a ejercicios meramente expositivos y voluntaristas los programas específicos de desarrollo económico y cohesión social, que también le competen. De esta forma, una planificación de carácter pretendidamente holístico se ha ido convirtiendo en una más de las políticas sectoriales de las administraciones autonómicas, con una relevancia frecuentemente muy inferior a la planificación ambiental o económica.

La paulatina aceptación del paradigma de la sostenibilidad como guía para los procesos públicos de planificación territorial exige una reflexión sobre la necesidad de modificar no sólo objetivos, sino también metodologías y herramientas. El paradigma del desarrollo sostenible implica, por una parte, la necesidad de integrar dinámicas y procesos ecológicos, económicos y sociales. Sin embargo, no deben confundirse los planes hacia la sostenibilidad con la simple suma de políticas ambientales, económicas y sociales reorientadas, sino como una síntesis en la que el plan resultante expresa algo distinto que la mera yuxtaposición de las partes (Cagmani, 2003). Por otro lado, la sostenibilidad reclama desde el primer momento la participación ciudadana en los procesos de planificación territorial, una participación que no puede quedarse, como hasta ahora, en los trámites reglados de información pública; los planes son, o debieran ser, sobre todo los de ámbito subregional, una oportunidad interesante para una democracia más participativa y deliberativa, en torno a un proyecto de gobierno del territorio en el que convergen hechos e intereses muy diversos.

La renovación que aproximadamente en el último decenio está implicando la incorporación de criterios y objetivos de sostenibilidad a la planificación territorial, se une al debate abierto sobre la práctica del planeamiento y su cuestionamiento desde posiciones diversas. Estas posiciones abarcan desde el discurso económico liberal, que considera que todo tipo de regulación, en especial la de la oferta y el mercado del suelo desde la planificación urbanística, es innecesaria, cuando no perjudicial para una adecuada asignación de los recursos y para la iniciativa empresarial, hasta posiciones que critican la rigidez y burocratización de los planes, ante una realidad territorial, económica y cultural muy dinámica.

Son cada vez más quienes, sin negar el interés público de la planificación, llaman la atención sobre la complejidad del hecho territorial y la necesidad de

una acción de gobierno del territorio más participada y democrática, y de naturaleza proactiva. Se aboga, en ese sentido, por un enfoque de plan más estratégico, estructural y pluralista. La idea de estrategia se maneja –como señala el urbanista José María Ezquiaga– en el sentido fuerte del término: por una parte, como anticipación de escenarios para la acción susceptibles de ser modificados en función, tanto del progreso de la información disponible, como en respuesta a la aparición de elementos aleatorios que perturben la acción; y, al mismo tiempo, mediante una clara definición del objeto y los objetivos del plan, delimitando cuáles de ellos deben resolverse a través del mismo y qué cuestiones deben remitirse a otros instrumentos de carácter específico o sectorial. Es en este último sentido en el que la coordinación y cooperación entre el modelo territorial del plan estratégico y las acciones específicas de conservación de la naturaleza adquieren todo su sentido y potencialidad, sin que en modo alguno pueda entenderse que la planificación territorial pretende suplantar o sustituir a la ambiental.

El marco europeo

En el ámbito europeo se están dando pasos importantes para incorporar los objetivos de la sostenibilidad y fortalecer el contenido ambiental de la planificación territorial, como pone de manifiesto el texto de la Estrategia Territorial Europea (ETE), aprobada por los ministros responsables de la Unión en esa materia (Comisión Europea, 1999), o la Directiva de evaluación de planes y programas con incidencia en la ordenación del territorio, aprobada en 2001 (Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio) e incorporada ya en parte al marco normativo autonómico, antes de su trasposición a la legislación del Estado.

No obstante, el ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo se ha mostrado hasta ahora en Europa mucho más resistente a la penetración de normas comunitarias que la cuestión ambiental (Lozano Cutanda, 2003, Hildebrand Shceid, 1996; Plaza Gutiérrez et al., 2003)⁴, debido en parte a un entendimiento del territorio como elemento indisolublemente ligado a la independencia de los estados y, subsidiariamente, de los países, regiones y localidades. Prueba de la concepción todavía imperante de la soberanía de los estados en esta materia es el hecho de que las medidas de ordenación territorial y de uso del suelo constituyen uno de los ámbitos en los que se

4. Lozano Cutanda (2003), especialmente 206-223 y 442-445. También Plaza Gutiérrez et al, 2003; Hildebrand Shceid, 1996.

mantiene todavía la regla de la decisión por unanimidad del Consejo, con la excepción de “la gestión de los residuos y las medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos” (art.º 175.2 del Tratado de la CE).

Sin embargo, la conciencia de la gravedad de los impactos urbanísticos y del deterioro del medio como consecuencia de un uso desmedido y extensivo del suelo, sin que el territorio se considere como un valor ambiental, sino como mero escenario o soporte, con su corolario en materia de movilidad obligada y de grandes infraestructuras que fragmentan el espacio y acaban con la integridad de los ecosistemas, está provocando en el ámbito de la ordenación del territorio lo que se ha denominado “un debilitamiento del principio de subsidiariedad” (Le Cornec, 1999).

La idea del territorio como bien o patrimonio común de la Comunidad y la manifiesta incapacidad de muchos estados para asegurar su protección, así como la dimensión transnacional de determinados aspectos de la ordenación del territorio para la defensa ambiental están actuando en esa línea. De hecho son ya varios los documentos comunitarios que suponen un paso significativo en el camino hacia la intervención de las instancias europeas en el derecho de ordenación del territorio de los estados miembros:

- El *Quinto Programa Comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible* se refería a la “planificación sectorial y espacial en el Capítulo 7, dedicado a “la ampliación de la gama de instrumentos” para la protección ambiental, donde se afirma que una planificación urbanística y de ordenación del territorio integrada, en la que se optimice la proporción de la participación de los distintos usos y actividades “de un modo coherente con la capacidad sustentadora del medio ambiente (...) constituirá un elemento de particular importancia en el afán de alcanzar una mayor cohesión económica y social en la Comunidad”.
- El *Sexto Programa de Acción comunitario en materia de medio ambiente* (2002-12) ha confirmado que una ordenación del territorio que incorpore la variable ambiental constituye uno de los planteamientos estratégicos básicos sin los cuales no podrán alcanzarse las metas y objetivos que se pretenden⁵.

5. Entre otros requerimientos el Programa alienta a los “Estados miembros a que estudien la utilización de la ordenación territorial regional como un medio para asegurar al ciudadano una mayor protección medioambiental y fomentar el intercambio de experiencias sobre desarrollo regional sostenible, en particular en zonas urbanas y densamente pobladas”.

- No obstante, se ha considerado como primer paso fundamental hacia la intervención comunitaria en el ámbito de la ordenación del territorio para la preservación de los recursos naturales y del paisaje (Lozano Cutanda, 2003), la Directiva de evaluación de planes y programas con incidencia en la ordenación del territorio (Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio).

En ese contexto de convergencia y cooperación necesaria entre las políticas de espacios naturales protegidos y ordenación del territorio, de reformulación de criterios y métodos de acción inducidos por la incorporación de objetivos de sostenibilidad, y de consolidación de principios ambientales en la planificación territorial en Europa, este documento pretende ofrecer un balance sobre las posibilidades y la realidad de la integración de los espacios protegidos y la ordenación del territorio en España. Se trata de un panorama plural, disperso y de escasos resultados concretos hasta ahora, cuyo contenido se ha estructurado en tres grandes apartados.

- El primero, dedicado a presentar el marco normativo general de la ordenación del territorio en el Estado español a partir de las leyes autonómicas sobre la materia, destacando la concepción y objetivos de ordenación territorial que asumen, los instrumentos de planificación que establecen, el compromiso ambiental de los mismos, y su capacidad de determinación.
- El segundo contiene un balance parcial del tratamiento de los recursos y los espacios naturales, y del medio ambiente en general, en los instrumentos (estrategias, directrices y planes) de ámbito autonómico y carácter integral. Se presentan para ello algunos casos.
- El tercer apartado hace otro tanto con el desarrollo de los planes de ordenación de ámbito subregional, deteniéndose en las experiencias de Andalucía, de los planes territoriales insulares de Baleares y Canarias, y del Plan Territorial Parcial de les Terres de l'Ebre en Cataluña.

A partir de ese panorama, el documento aporta una serie de conclusiones y propuestas sobre la integración de las políticas de espacios naturales protegidos y ordenación del territorio.

3 La ordenación del territorio en España

Marco normativo general e incorporación de objetivos ambientales

3.1. La ordenación del territorio en la etapa constitucional. El desarrollo de una competencia autonómica

La Constitución de 1978 supone un cambio fundamental en la función pública de la ordenación del territorio en España. En su artículo 148.1.3.^a (el único en el que se la menciona, aunque sin definirla) se señala que las competencias de ordenación del territorio y urbanismo pueden ser ejercidas de forma exclusiva por las comunidades autónomas. La razón de esa adjudicación competencial a las comunidades autónomas se ha buscado en la aplicación del principio político de *subsidiariedad*, según el cual resulta conveniente que el poder más próximo al ciudadano ejerza las funciones que pueda desarrollar con efectividad (Zoido Naranjo, 2001). El legislador estimó que una función como la de ordenar el territorio y planificar sus usos debía recaer como exclusiva en el ámbito competencial autonómico.

Todos los estatutos de autonomía aprobados después han recogido esta competencia como exclusiva del gobierno regional y todas las comunidades autónomas, sin excepción aunque con marcadas diferencias en el tiempo, han ejercido tal competencia aprobando leyes de ordenación del territorio⁶ (véase Anexo 1). La primera fue la Ley 23/1983, de Política Territorial de Cataluña, y la más reciente, la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación territorial de Extremadura⁷.

6. Como se verá más adelante, en unos casos se trata de leyes exclusivas de ordenación del territorio; en otros, los más recientes, de normas que integran ordenación del territorio y urbanismo en una misma ley; singular hasta ahora, pero muy significativo, es el caso de Canarias, que cuenta con una norma general que se ocupa, dentro del proceso integral de planificación, de ordenación de los recursos naturales (incluidos los Espacios Naturales de Canarias), territorial y urbanística.

7. Con posterioridad a la ley de Extremadura, última comunidad autónoma que aprueba su norma general sobre esta materia, se han promulgado otras leyes de ordenación del territorio en comunidades autónomas que contaba ya con legislación anterior: Galicia aprobó a finales de 2002 la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural (había desde 1995 una Ley de Ordenación del Territorio); la Comunidad Valenciana cuenta desde el pasado año con una nueva norma, la interesante Ley 4/2004, de 30 de junio,

Al tratarse de una competencia exclusiva autonómica y carecer el Estado de experiencia previa en la materia, la aprobación de tan elevado número de normas en un periodo relativamente corto de tiempo ha provocado cierta dispersión conceptual y metodológica, y diversidad de instrumentos de ordenación, pese a numerosas coincidencias entre los distintos textos legales vigentes en materia de instrumentos de ordenación, contenido y alcance de los mismos, y relaciones vinculantes con otros instrumentos y acciones de naturaleza sectorial y urbanística. Por otra parte, los resultados planificados han sido hasta el momento escasos, a diferencia de lo ocurrido con el desarrollo autonómico de la política de espacios naturales protegidos.

La opción adoptada por las leyes de ordenación territorial de todas las comunidades autónomas ha consistido en ejercitar la función pública de la ordenación a través de instrumentos de planificación (tanto de carácter integrador como sectorial), de naturaleza mayoritariamente reglamentaria. Por diversas razones que se comentarán en este documento, el número de instrumentos definitivamente aprobados, tras largos y complejos procesos de tramitación, es reducido, contando incluso con los que se encuentran en una fase avanzada del proceso. Sintéticamente, pues, la ordenación del territorio en el conjunto del Estado, tras más de veinte años de ejercicio de gobierno autonómico, se caracteriza desde el punto de vista normativo por un acusado desfase entre la existencia de un marco legislativo general plenamente asentado (con leyes de segunda y hasta de tercera generación en varias comunidades autónomas) y la escasez de instrumentos aprobados y aplicados. Las causas de este desfase y de las dificultades observadas en la concreción de las normas en planes, y en la aplicación de estos últimos, una vez aprobados, superan los objetivos de este documento. No obstante convergen circunstancias de distinta naturaleza, como el escaso tiempo transcurrido desde la aprobación de las normas, la complejidad de documentos que ante todo deben coordinar políticas a distintas escalas con una praxis fuertemente sectorial y –no puede obviarse– la resistencia de muchas administraciones municipales que, por distinto tipo de razones, entienden que la planificación de carácter supramunicipal invade su autonomía, reconocida constitucionalmente (Cruz Villalón, 2004).

de Ordenación de Territorio y Protección del Paisaje, que sustituye a la ley anterior de 1989; Asturias, por su parte, cuenta desde el 22 de abril de 2004 con un Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

En el periodo transcurrido entre la primera y la última de las leyes aprobadas se advierte, además, un creciente peso de la cuestión ambiental en la definición de los criterios y principios de la política de ordenación del territorio, y en los objetivos y las determinaciones de los instrumentos que la desarrollan. Así mismo, se aprecia también la convergencia –lógica por otra parte de la ordenación del territorio y del urbanismo, hasta el punto de que la mayor parte de las leyes recientemente aprobadas son normas que abordan de forma integrada esos dos campos de la función pública, que comprende, como se dice en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad Foral de Navarra, “la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y la utilización del suelo”⁸.

En parecidos términos se expresan las leyes de Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja y Murcia⁹, aprobadas desde 1998, que integran también, bajo diversas denominaciones, ordenación del territorio y urbanismo en un mismo texto legal. En esa misma línea Asturias aprobaba recientemente un Decreto Legislativo (1/2004, de 22 de Abril), con el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Otras comunidades autónomas han optado por mantener separadas ambas funciones, pero explicitando en sus leyes del suelo o urbanismo recientemente aprobadas, la necesaria coordinación entre la ordenación del territorio y la urbanística, constituyendo la primera, como se señala en la Ley andaluza, “referente territorial” de la segunda, y formando las dos “el cuerpo legislativo de la planificación territorial y urbanística en Andalucía”¹⁰.

8. Boletín Oficial de Navarra 156, de 27 de diciembre de 2002 (BOE, de 15-1-2003). Navarra contó, anteriormente, con una primera Ley de Ordenación del Territorio de 1986 (Ley Foral 12/1986) y con otra posterior de 1994 de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Ley Foral 10/1994).

9. Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo en Cantabria; Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística; Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura; Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja; Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia.

10. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Véase en el mismo sentido la Ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística del Principado de Asturias, en el marco de la ordenación del territorio. Las leyes urbanísticas aprobadas en los últimos años por la comunidad autónoma, y las que integran urbanismo y ordenación del territorio, también de reciente aprobación, responden en todos los casos a la necesidad de adecuar el marco legislativo autonómico en esa materia a la situación derivada de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que declaró nulo en su mayor parte el texto refundido de la Ley sobre el régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto legislativo en 1992.

En la actualidad, pues, la doctrina dominante entiende que la distinción entre ordenación del territorio y el urbanismo no reside en el objeto o función pública que plasman, sino en la perspectiva y finalidad con la que ésta se aborda. La ordenación del territorio se refiere a una escala amplia y globalizadora (que incluye, como se verá, determinaciones sobre protección del medio ambiente, desarrollo económico territorial, regulación del suelo rústico, previsiones de infraestructuras y urbanismo), de ámbito supralocal o regional. En cambio, desde el urbanismo, la función pública se ejerce atendiendo sobre todo a la regulación directa y concreta de los usos del suelo en el ámbito local o urbano. Justamente de la vocación integradora y globalizadora de la ordenación del territorio se deriva “un ordenamiento superior del ordenamiento urbanístico; las normas de ordenación del territorio regulan y fijan una serie de determinaciones que vinculan a los instrumentos urbanísticos” (Rodríguez-Chaves, 2003; Menéndez Rexach, 1992; Parejo Alfonso, 1990; Pérez Andrés, 1998). Esta cuestión es importante por sus implicaciones en la capacidad vinculante de las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial sobre protección de suelos rústicos y el planeamiento municipal.

Un caso singular hasta el momento, pero interesante para este estudio como exponente de un sistema de planificación integrado de los recursos naturales, del régimen general de los espacios protegidos, y de la ordenación territorial y urbanística, es el de la Comunidad Autónoma de Canarias¹¹. Los Planes Insulares de Ordenación, piezas vertebrales del sistema planificador canario, se establecen como “instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística de la isla y definen el modelo de organización y utilización del territorio para garantizar su desarrollo sostenible (Art.º 17). Dichos planes habrán de contener “al menos las determinaciones exigidas por la legislación vigente para los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y, en particular, las necesarias para garantizar la conservación de los recursos naturales” (Art.º 18.1). De esa forma se aúnan en un mismo instrumento las previsiones ambientales y territoriales a fin de conseguir una planificación integral del suelo orientada al desarrollo sostenible¹². El caso canario merecerá, por razones obvias, un tratamiento explícito en la presentación de los instrumentos planificadores.

11. Ley 9/1999, de 13 de mayo, de ordenación del territorio de Canarias, incorporada al 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 (BB.O.C. 60, de 15.5.2000).

3.2. Carácter, contenido y alcance de las leyes de ordenación del territorio: la incorporación de aspectos ambientales y de conservación

3.2.1. La concepción de la ordenación del territorio y sus objetivos en el marco legislativo vigente

Pese al elevado número de leyes de ordenación del territorio (exclusivas o integradoras de ordenación del territorio y urbanismo, e incluso del régimen de los espacios naturales protegidos en el caso de Canarias), y a la diversidad de formulaciones, instrumentos y determinaciones que contienen, son muchos los aspectos que comparten. Interesa destacar aquí, entre otros, la concepción de ordenación del territorio que asumen, los objetivos que de ello se derivan, y el contenido y alcance de las determinaciones de los instrumentos de planificación, insistiendo en las potencialidades, explícitas o implícitas, para los espacios naturales protegidos y la salvaguarda de los recursos naturales. Es necesario tener en cuenta, en todo caso, que ésta es una política horizontal referida al territorio en su conjunto y que implica necesariamente a las políticas sectoriales de incidencia territorial (y concretamente a la de espacios naturales protegidos), con las que debe coordinarse y cooperar, atendiendo en cada caso a las relaciones normativas jerárquicas o de especificidad y especialidad que sean pertinentes.

Es interesante, en este sentido, la afirmación que consta en el preámbulo del recientemente aprobado Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, según la cual la “ordenación del territorio, como título competencial, constituye fundamentalmente una competencia de coordinación que corresponde a las comunidades autónomas, si bien tiene como límite el respeto a las competencias estatales y a la autonomía local (...). Así, lo importante de la ordenación territorial no es tanto el resultado del Plan correspondiente, sino, como se ha dicho con acierto, el procedimiento de su elaboración para aunar en él y coordinar las políticas territoriales de las distintas Administraciones Públicas presentes en el territorio” (Ley de Cantabria 2/2004, del Plan de Ordenación del Litoral; Preámbulo).

12. Véanse al respecto, entre otros, Lozano Cutanda (2003); Rodríguez-Chaves Mimbrero, B., *op. cit.*, 166-169; Ricart Esteban, J.: “La Ley 2/2000 modifica el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales. Introduce modificaciones sustanciales relativas a la adaptación del planeamiento y delimitación de espacios naturales, entre otras”, *Medio ambiente Canarias*, 2000, nº 18, pp. 8-11; Bonnet Fernández-Trujillo (2002).

Antes de que se promulgara la Constitución de 1978, la planificación territorial estaba unitariamente regulada en la legislación urbanística, un asunto que no es posible desarrollar aquí, pero que tiene mucha importancia para interpretar el desarrollo constitucional y autonómico que la ordenación del territorio ha seguido en España desde finales de los años setenta. A partir de entonces, el marco jurídico primario de la ordenación del territorio es de naturaleza constitucional, siendo mencionada únicamente en el artículo 148.1.3.^a de la CE, junto al “urbanismo y vivienda” desde el punto de vista de la distribución de las competencias públicas (en este caso, exclusiva de las comunidades autónomas), sin definir su contenido. No obstante, como ha destacado la doctrina y la jurisprudencia, hay en la Constitución una serie de preceptos que dotan de contenido a la competencia “ordenación del territorio”, principalmente los artículos 45.1 y 45.2, 46 y 47, por los que a los aspectos ambientales respecta, y los artículos 38, 40, 128 y 131, en lo que se refiere a las cuestiones de progreso social y económico, implicadas también en la planificación territorial¹³.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT), aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio) el 23 de mayo de 1983 en Torremolinos ha constituido la referencia básica para el concepto y objetivos de ordenación del territorio adoptados por las leyes autonómicas, sobre todo a lo largo del primer decenio de vida política regional, incorporándose a partir de 1992 menciones explícitas a la sostenibilidad del desarrollo territorial como meta y justificación última de las iniciativas planificadoras. La concepción de ordenación del territorio de la mencionada Carta, que ha sido considerada de hecho por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, aún esa doble dimensión ambiental y socioeconómica que ha ido consolidándose en los dos últimos decenios en la doctrina y en la práctica de la ordenación del territorio.

La CEOT define la ordenación del territorio como “expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”. Varias normas autonómicas, como la andaluza, la de Castilla y León o la de Galicia, recogen explícitamente el concepto de ordenación del territorio de la CEOT en sus respectivas exposiciones de motivos (otras lo hacen implícitamente), indicando además el texto andaluz, siguiendo la Carta, que la ordenación del territorio “debe ser democrática, global, funcional y prospec-

13. Véanse, entre otros, Ávila Orive (1998), especialmente pp. 177 y ss; Parejo Alfonso (1996); Parejo Alfonso y Alfonso (2002).

tiva, en la que todo ciudadano debe tener la oportunidad de participar por estructuras y procedimientos adecuados, en defensa de sus legítimos intereses y del respeto debido a su cultura y marco de vida”¹⁴.

La CEOT establece así mismo los cuatro objetivos fundamentales de la planificación territorial, que tienen como meta común la calidad de vida de los ciudadanos. Son los siguientes:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, mediante iniciativas tendentes a la eliminación de las grandes diferencias de nivel de vida.
- La mejora de la calidad de vida, que se concreta, entre otros aspectos, en una mayor accesibilidad de la población a los equipamientos colectivos de todo tipo y en la mejora de las infraestructuras.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio natural que hagan compatible la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos y su conservación, así como el respeto a las particularidades propias de cada territorio expresadas en sus formas de vida.
- La utilización racional y equilibrada del territorio, estableciendo los usos aceptables o que deben potenciarse en cada tipo de suelo, creando redes de infraestructuras adecuadas y fomentando incluso, con medidas incentivadoras, aquellas actuaciones dirigidas al fortalecimiento del espíritu comunitario.

3.2.2. El tratamiento de las cuestiones ambientales y de la conservación de la naturaleza en las leyes de ordenación del territorio

Todas las leyes de ordenación del territorio de las comunidades autónomas recogen en sus objetivos generales, con distinto énfasis, extensión y expresiones, los dos grandes asuntos planteados en la CEOT: por una parte, la promoción del desarrollo socioeconómico equilibrado (algunos textos añadirán después de 1992 el término “sostenible”); por otra, la dimensión ambiental de la ordenación, concretada en la gestión responsable de los recursos naturales (que en casi todos los textos se refiere específicamente a la utilización racional del territorio) y en la protección del medio natural y cultural.

14. Aunque no hay espacio para abordar este asunto, es necesario destacar el avance que en materia de ordenación del territorio como política y como técnica supone la CEOT frente a planteamientos tecnocráticos y esencialmente desarrollistas del periodo anterior, de muy pobre base ambiental, democrática y participativa.

En todo caso, es oportuno señalar en este punto que la forma en que se ha incorporado la protección del medio ambiente a las distintas leyes autonómicas es variada tanto en la intensidad del tratamiento como en la definición de objetivos y determinación de los mecanismos protectores (Ávila Orive, 1998, 273 y ss.). Sólo algunas leyes autonómicas, como la última aprobada de las Illes Balears (Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial), la de Aragón (Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio) o la de Galicia (Ley 1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia) recogen entre sus objetivos generales o “principios de actuación” la definición de áreas territoriales que deben ser objeto de especial protección. En todos los casos la formulación de la protección ambiental y, específicamente, la identificación y delimitación de áreas y suelos de protección se remite a los instrumentos de planificación de ámbito autonómico y subregional, y eventualmente a instrumentos específicos de carácter sectorial o referidos a ámbitos territoriales de características específicas.

Incluso aunque la norma marco dedique muy escasa atención a la protección del medio ambiente –como ocurre con la Ley 23/1983 de Política Territorial de Cataluña–, los instrumentos que la desarrollan, concretamente el Plan Territorial General de Cataluña (PTGC), aprobado por la Ley 1/1995, contiene propuestas ambientales que van más allá de los objetivos trazados por la Ley de 1983¹⁵.

Como síntesis del modo en que las leyes autonómicas de ordenación del territorio tratan el objetivo de protección del medio ambiente pueden señalarse los siguientes rasgos comunes:

- Mayoritariamente contienen referencias globales y genéricas al medio ambiente y a la protección de la naturaleza.
- Es frecuente que la protección ambiental se relacione con el objetivo general de la calidad de vida, presente también en todas las normas.

15. Según se dice en el artículo primero de la Ley de Política Territorial de Cataluña de 1983, su objeto es “establecer las directrices de ordenación del territorio catalán y de las acciones administrativas con incidencia territorial en Cataluña, a fin de corregir los desequilibrios que se producen y de alcanzar un mayor bienestar de la población” (Art.º 1). Los aspectos ambientales del PTGC se incluyen dentro del Capítulo 5 de la Memoria junto a los equipamientos (5. *Les propostes per a la millora de la qualitat de vida*), como epígrafe 5.2. (*Les propostes per a la protecció ambiental*). Una visión crítica del PGTC en VV.AA (1996): *Ecologia i territori a Catalunya*. Bellaterra, Acció Ecologista-UAB, Server de Publicacions.

- Habitualmente se llevan a cabo apelaciones a distintos elementos y procesos ambientales (fauna, flora, paisaje, biodiversidad, riesgos naturales...), pero con frecuencia de forma poco precisa y sin ser definidos por la propia norma.
- Se establece la necesidad de delimitar áreas de planificación ambiental o de especial protección por valores naturales y paisajísticos, y circunstancias ambientales específicas (riesgos naturales, sobre todo).
- Salvo excepciones¹⁶, las normas autonómicas no presentan una estructura ordenada del medio ambiente y de sus componentes, ni en materia de enunciado de objetivos, ni de los contenidos que se establecen para los instrumentos de planificación (Ávila Orive, 1998).

Planteada así la concepción y los objetivos generales de la ordenación del territorio en las distintas leyes autonómicas, lo sustancial se resume en los dos aspectos siguientes:

- El establecimiento y regulación de los instrumentos de planificación y gestión.
- El carácter y vinculación de las determinaciones establecidas por las memorias y normas de los instrumentos citados.

3.2.3. Los instrumentos de ordenación: aspectos generales

Aunque con denominaciones diversas, todas las leyes de ordenación del territorio remiten el desarrollo de la política territorial a tres tipos de instrumentos de ordenación:

- Instrumentos de ordenación integral de ámbito autonómico.
- Instrumentos de ordenación integral de ámbito subregional (áreas funcionales, comarcas o, simplemente, ámbitos supramunicipales).
- Instrumentos de ordenación de carácter sectorial, referidos a materias de alta incidencia territorial, como grandes infraestructuras regionales o equipamientos supramunicipales, pero también a elementos y procesos del medio natural y cultural, merecedores de una ordenación específica desde el punto de vista territorial¹⁷.

16. La excepción en cuanto a una organización estructurada de los aspectos ambientales y de conservación de la naturaleza por parte de la ordenación del territorio es la de Canarias. Véanse, por ejemplo, los artículos 3 (Criterios para la actuación de los poderes públicos) y 18 (sobre contenido necesario de los PIO) del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias (Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de Mayo).

Los instrumentos de ordenación de ámbitos regionales, subregionales y sectoriales reciben en cada comunidad autónoma denominaciones diversas (véase Anexo 2), una circunstancia que genera cierta confusión en estudios comparados entre comunidades autónomas como el que persigue este texto.

Lo habitual es que los instrumentos de ordenación de carácter integral y ámbito autonómico reciban el nombre de directrices (de ordenación del territorio u ordenación territorial). Diez leyes han optado por esta denominación, frente a seis que utilizan el término plan para nombrar a este tipo de documentos. Sólo una ley, la de Navarra, establece como instrumento de ámbito regional la Estrategia Territorial. Cabría pensar que existen diferencias sustanciales de alcance y determinación entre directrices y planes, más “directores” los primeros, y más determinantes y planificadores los segundos. En la práctica, sin embargo, no se observan diferencias significativas en la naturaleza de los documentos por su denominación; puede decirse que todos ellos conciben la planificación, a la escala compleja y amplia en la que actúan, con carácter eminentemente director o de directrices. Sólo la Estrategia Territorial de Navarra, creada por la última norma de ordenación del territorio de la Comunidad Foral (Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Comunidad de Navarra)¹⁸ se concibe explícitamente como figura de ordenación, “en la que prima su carácter estratégico y por tanto orientativo”.

Por el contrario, para los instrumentos de ordenación de ámbito subregional la normativa autonómica prefiere la denominación de plan; así ocurre en once comunidades autónomas, que, sin embargo, califican este tipo de instrumentos de forma también diversa y hasta confusa. En el País Vasco y en Cataluña, se habla de Planes Territoriales Parciales¹⁹, y en Aragón de Directrices Territoriales Parciales (queriendo indicar que se refieren a una parte del territorio)²⁰. Las más claras en su denominación dentro del espacio peninsular son las que contienen mención explícita al territorio subregional (Andalucía, Asturias y Castilla y León) o incluso al ámbito de comarca, mencionado explícitamente por la última norma de Cantabria (Planes Comarcales de Ordenación Territorial). Lo importante es que estos instru-

17. En el País Vasco, por ejemplo, están siendo objeto de planes territoriales sectoriales la regulación de los márgenes de ríos y arroyos, las zonas húmedas o el medio agroforestal; la ley valenciana recientemente aprobada establece un Plan de Acción Territorial del Paisaje.

18. Por el contrario, como señala la propia norma foral, “los Planes de Ordenación Territorial tienen como ámbito una parte del territorio de Navarra, respecto del que establecen determinaciones en orden a un desarrollo coordinado y adecuado”. *Exposición de Motivos*, VII.

mentos presentan, como se verá, un nivel de análisis, cartográfico y propositivo más detallado que los documentos de ámbito regional, con determinaciones vinculantes en materias que tienen que ver con la protección del medio ambiente y la conservación de elementos y áreas de interés natural en suelo rústico.

Algunas leyes de ordenación del territorio crean también instrumentos destinados a la coordinación, ejecución y gestión de las previsiones de los documentos de ordenación, mediante la incorporación de normas de disciplina y control, y de coordinación y cooperación entre las Administraciones²¹ para la aplicación de la política territorial. Se trata de instrumentos importantes, aunque muy poco desarrollados hasta ahora, pues una de las debilidades que se atribuye a la ordenación del territorio en España, a la vista de la práctica de los dos últimos decenios, es su escasa capacidad ejecutiva.

Tres leyes autonómicas incluyen entre los instrumentos de ordenación del territorio los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN). En el caso de Canarias, esa circunstancia obedece a la concepción global e integradora de la política territorial del archipiélago y de cada una de las islas, que establece, como ya se ha dicho, que los PIO “contendrán al menos las determinaciones exigidas por la legislación vigente para los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales”. En los otros dos casos –Castilla y León, y La Rioja– el reconocimiento de los PORN como instrumentos de ordenación territorial no prejuzga su regulación como desarrollo de las normas específicas de conservación de la naturaleza y por parte de la administración autonómica que tiene atribuida tal competencia.

19. En el caso de Cataluña, la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, modifica el artículo 86 de la Ley 23/1983, de política territorial, introduciendo, por debajo del ámbito de los Planes Territoriales Parciales (PTP, siete para toda Cataluña, según establece el Pla Territorial General de 1995), los Planes Directores Territoriales. Se conciben como “instrumentos flexibles”, de ámbito supramunicipal, siempre inferior al de los PTP y cuyo contenido debe comprender como mínimo al menos una de las determinaciones exigidas a los PTP. En el momento de finalizar este documento se encuentra en fase de información pública el Pla Director Territorial de l’Empordà.

20. Así se denominaron también en un principio los planes insulares en la primera norma de ordenación del territorio de las Illes Balears (Planes Territoriales Parciales), pasando tras la reforma de 2000 al nombre actual, más expresivo, de Planes Territoriales Insulares, equiparables formalmente, aunque no en su alcance y desarrollo, a los Planes Insulares de Canarias.

21. Sobre este importante asunto, resulta de interés el balance a partir de la experiencia andaluza (una de las mayores del Estado en materia de ordenación del territorio), de Vega González (2002); Benavent F. de Córdoba (2002); en la misma línea, sobre el caso navarro, Beltrán Aguirre (1999).

Por último, tres leyes autonómicas han establecido instrumentos específicos de ordenación para aspectos o áreas de medio natural. Galicia cuenta con los denominados Planes de Ordenación del Medio Físico, que tienen por objeto establecer la ordenación integrada de ámbitos determinados por las Directrices de Ordenación del Territorio en razón de sus especiales características naturales, ecológicas o paisajísticas, para compatibilizar su protección con la más racional explotación de los recursos y alcanzar las complementariedades y relaciones recíprocas con los asentamientos de población²². La Ley de La Rioja crea el denominado Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural, que tiene por objeto establecer las medidas necesarias, en el orden urbanístico y territorial, para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural, teniendo en cuenta la Red de Espacios Protegidos de La Rioja (artículo 38). La Ley 9/1995, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, de la Comunidad de Madrid²³, crea como instrumentos planificadores, en desarrollo de las determinaciones medioambientales del Plan Regional de Estrategia Territorial, los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural²⁴, que tienen por objeto la protección, conservación y mejora de ámbitos territoriales supramunicipales de manifiesto interés por su valor y características geográficas, morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas.

3.2.4. El contenido ambiental de los instrumentos de ordenación de ámbito autonómico y carácter integral: planes y directrices

Los planes y directrices de ordenación del territorio de ámbito autonómico tienen la misión de formular el proyecto de territorio que se pretende alcanzar como desarrollo del instrumento planificador. Tal proyecto se expresa,

22. Señala la norma gallega que las determinaciones de los Planes de Ordenación del Medio Físico que regulen las materias contempladas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y Ley 97/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza de Galicia, se ajustarán a lo dispuesto en la misma y, en su virtud, prevalecerán sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes.

23. La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid deroga en buena parte la Ley 9/1995, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, salvo los títulos II, III y IV, que se refieren a la ordenación del territorio y a los Planes que la definen, y a las actuaciones de interés regional.

24. Este tipo de instrumentos, concretamente los creados por las leyes de Galicia y Madrid, pueden suscitar coincidencias de objetivos y de áreas de actuación con los PORN. En el caso gallego además, estos últimos están incluidos, como se ha dicho, en el repertorio de instrumentos de ordenación del territorio, aunque regidos y gestionados por legislación específica de conservación de la naturaleza.

por lo general con un nivel de abstracción relativamente elevado, en lo que se conoce como “modelo territorial”. El modelo territorial se articula, habitualmente, en torno a tres grandes ejes, que se concretan en los planes a través de objetivos y criterios, directrices y líneas de actuación. Los tres ejes mencionados, que pueden plantearse como tales o desglosados en los componentes que los integran, son los siguientes:

- El sistema de ciudades (o de asentamientos), que en la mayor parte de los instrumentos constituye la base funcional del modelo propuesto.
- El sistema de relaciones territoriales, que descansa habitualmente en las infraestructuras y las comunicaciones, como elementos esenciales de articulación regional y de flujos e intercambios territoriales.
- El sistema natural, que recibe adjetivaciones diversas (ambiental, físico-natural, ecológico, etcétera) y que presenta contenidos matizadamente distintos en los instrumentos regionales.

Conviene subrayar que en la formulación del modelo territorial y en su desarrollo, tanto en los instrumentos de ámbito autonómico como en los planes subregionales y en los sectoriales, el sistema natural constituye sólo uno (aunque sobre el papel, importante) de los ejes de ordenación. La planificación de los aspectos del medio natural debe desempeñar un papel protagonista en la calidad del sistema territorial que el modelo plantea, pero siempre en equilibrio con los otros dos ejes básicos de la ordenación (el modelo de sistema de ciudades y el sistema de relaciones a través de infraestructuras y comunicaciones).

Al mismo tiempo es importante llamar la atención sobre las implicaciones y las repercusiones que la planificación territorial en materia de sistema de ciudades (previsiones de crecimiento y distribución de urbanización y actividades productivas en el espacio geográfico) y de relaciones territoriales (tipo, jerarquía y emplazamiento de grandes infraestructuras, y movilidad social en el territorio) tiene sobre el medio natural en general y, específicamente, sobre aquellos espacios que tienen atribuida una función preferente de conservación.

Por ello, cuando se analiza y valora el papel del medio y de los espacios naturales en la planificación territorial, el interés no debe recaer sólo en las posibilidades específicas que aportan las herramientas de ordenación territorial (concretamente estos planes y directrices de grandes y comple-

jos espacios como los autonómicos) a la salvaguarda de elementos y áreas de alto interés natural, sino en la contribución que el modelo territorial del sistema urbano y de las infraestructuras hace a la protección de la naturaleza y, dentro de ella, a los espacios que tienen socialmente atribuida una función prioritaria de conservación.

En el Anexo 3 se han recogido sintéticamente los contenidos que en materia de protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales recogen los instrumentos de ordenación del territorio de carácter integral (tanto los regionales como los subregionales); como puede observarse, se trata de menciones genéricas, de diverso desarrollo y concreción según comunidades autónomas, que en unos casos se refieren por separado a áreas de interés natural y a recursos, y en otros, de forma conjunta a ambas materias. Con la excepción de las directrices de Canarias y de Baleares (y, por su especificidad, de la Estrategia Territorial de Navarra, de carácter explícitamente estratégico), que remiten el grueso de la ordenación a los planes insulares, la mayor parte de las directrices y planes de ámbito autonómico asumen el compromiso de definir y delimitar áreas o zonas que deban ser objeto de especial protección, sustrayéndolas así del desarrollo urbano, con el fin de preservar sus valores ecológicos, culturales y económicos, y asegurar, en su caso (como se señala explícitamente en la ley vasca y en otras), la explotación racional de los recursos naturales existentes en las mismas, de acuerdo con la legislación específica aplicable en cada caso. En varias normas se distingue además entre áreas o zonas de interés natural y ecológico, y áreas de interés agrícola y forestal, una diferencia que frecuentemente no responde en el terreno a la realidad de los hechos.

Son varias las leyes que mencionan el paisaje como un componente ambiental digno de conservación, junto a otros elementos y recursos naturales y culturales. Sólo la ley andaluza recoge como contenido del instrumento de ámbito regional “la indicación de zonas con riesgos catastróficos y la definición de los criterios territoriales de actuación a contemplar para la prevención de los mismos”. No obstante, el tratamiento de los riesgos, que en la práctica se ha convertido en capítulo obligado de ordenación de los planes y directrices aprobados hasta ahora, debe considerarse incluido en los contenidos ambientales a los que de forma genérica se refieren las diversas leyes autonómicas.

Por último, algunos textos legales establecen que serán las directrices o planes de ámbito regional los que habrán de señalar aquellas partes del territorio que requieran la elaboración de planes de ordenación del medio físico y del medio rural (Galicia y Madrid).

Con la excepción de la ley aragonesa y de la de Canarias (esta última, por razones obvias, al tratar de forma integrada la ordenación del territorio y los espacios naturales), las normas autonómicas vigentes no contienen mención expresa a los espacios naturales protegidos al referirse a los contenidos ambientales de los instrumentos de planificación regionales y subregionales, y al eventual papel que los suelos sustraídos de la urbanización por los instrumentos de ordenación pueden jugar en la configuración de la red de espacios protegidos. Varias normas remiten explícitamente a la legislación sectorial en distintas materias (y por tanto a la de conservación de la naturaleza), pero en ningún caso se consideran los suelos protegidos por los instrumentos de planificación territorial como iniciativas vinculadas de alguna forma a mejorar y potenciar la función conservacionista de los sistemas de espacios naturales protegidos. Ello no impide que, en la práctica, algunos instrumentos de planificación, en desarrollo de los objetivos y contenidos generales marcados por las leyes de ordenación del territorio, se planteen este tipo de cuestiones en la formulación del sistema de espacios libres de escala autonómica o comarcal.

Merece un breve comentario la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, que al referirse al contenido ambiental de las Directrices Generales de Ordenación Territorial, establece en su artículo 19 tres tipos de protección: (a) La protección activa, que se reserva para aquellos espacios naturales, bienes naturales y económicos sometidos a protección específica en ejecución de la legislación sectorial correspondiente. En estos ámbitos la acción de la ordenación territorial se reduce a su delimitación, quedando asignada su protección al departamento competente en relación con la materia a proteger, que coordinará todas las actuaciones de la administración autonómica en dicho ámbito. (b) La protección pasiva se aplicará a las áreas del territorio delimitadas por las Directrices Parciales de Ordenación Territorial en atención a sus valores urbanísticos, medioambientales, culturales o económicos. (c) La protección preventiva transitoria, en áreas genéricamente sensibles, que puede llegar a ser convertida en protección pasiva o

suprimida, al desarrollar los planeamientos de ámbito municipal, planes parciales o especiales, si en dichos documentos se incorporan análisis más precisos del impacto sobre el medio natural o sobre el entorno.²⁵

3.2.5. El compromiso ambiental de los instrumentos de ordenación de ámbito subregional

Como se ha dicho, todas las leyes establecen instrumentos de ordenación del territorio de ámbito subregional y carácter integrador. La mayor parte de ellas los diferencian de los planes y estrategias de ámbito autonómico, nombrándolos de modo diferente y atribuyéndoles objetivos y determinaciones específicos. Sólo en el caso de la Ley navarra los Planes de Ordenación Territorial se conciben exclusivamente a escala subregional o comarcal, pues para el conjunto del territorio foral la citada Ley ha creado la Estrategia Territorial de Navarra (documento final. Texto aprobado el 11 de abril de 2005 y remitido al Parlamento). En los archipiélagos, el ámbito “subregional” de ordenación del territorio son las islas, a cada una de las cuales corresponde un Plan Insular de Ordenación en Canarias, y un Plan Territorial Insular en el caso de Mallorca y de Menorca y un tercero para las Pitiusas (Ibiza y Formentera).

Los objetivos y contenidos de los planes subregionales, incluso su organización interna, apenas difieren de los establecidos para los planes y directrices autonómicos, que deben ser asumidos, concretados y desarrollados a la escala correspondiente. En materia ambiental y, específicamente, de protección de los valores naturales, ecológicos y culturales del territorio, la fórmula seguida por bastantes leyes (no por todas)²⁶ es atribuir a los instrumentos su-

25. Según queda establecido en la Disposición Transitoria Séptima, se considerarán transitoriamente áreas de protección preventiva, en tanto se precise su delimitación con mayor estudio en las directrices parciales específicas, las siguientes: las áreas próximas a los ríos de caudal continuo situadas en la zona de policía de riberas establecida por la ley de aguas; las áreas próximas a estanques naturales o embalses hasta una distancia de doscientos metros respecto de la cota más alta alcanzada por las aguas; las áreas con pendiente media superior al 25%; el espacio situado en el entorno de las áreas arboladas que forman un ribazo o hilera de arbolado de longitud superior a cien metros, en una anchura de diez metros a cada lado de la hilera; las áreas arboladas compactas con densidades de arbolado superior a un árbol por cada treinta metros cuadrados; los barrancos y cauces fluviales en su cauce de desagüe de periodicidad cincuentenaria; las áreas destinadas a pastos en alturas superiores a mil metros; las áreas de alturas superiores a mil quinientos metros. En las áreas sometidas a protección preventiva, cualquier actividad o uso del suelo deberá ser autorizado por el organismo competente tras analizar su impacto global sobre la situación socioeconómica y el medio ambiente e imponer las medidas correctoras oportunas.

bregionales la misión de señalar las zonas para la protección y mejora de los valores naturales, el paisaje y el patrimonio histórico y cultural, estableciendo los criterios y las medidas que habrán de ser respetadas y desarrolladas por las Administraciones Públicas y los particulares; en algún caso se menciona explícitamente la protección de suelos afectados por riesgos naturales.

Al igual que en el caso de los instrumentos de ámbito regional, la indicación de las áreas o suelos protegidos por su interés natural no se vincula o relaciona en ningún caso con los espacios naturales protegidos por la legislación sectorial de conservación de la naturaleza. Será preciso, no obstante, estudiar el contenido concreto de los planes aprobados hasta ahora para conocer las relaciones que en la práctica se establecen entre el sistema de espacios libres de la planificación territorial y la configuración de la red de espacios naturales dentro del ámbito objeto de ordenación.

3.2.6. Eficacia de la vinculación de los instrumentos de ordenación según la normativa vigente

Otro importante asunto que regulan las leyes de ordenación del territorio es el de la eficacia vinculante de los instrumentos planificadores. El panorama es también relativamente variado en esta materia. En general, la legislación autonómica establece en la mayor parte de los casos vinculaciones de carácter general, remitiendo a las directrices o planes los términos y la extensión de la vinculación. No obstante, a juicio de la doctrina y la jurisprudencia, un par de principios generales parecen regir el marco general establecido por la normativa autonómica:

- El principio de “planificación en cascada”, según el cual las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio vincularán a todas las Administraciones Públicas y a los particulares, en los términos establecidos en los mismos, “prevaleciendo siempre –como señala por ejemplo la Ley murciana– sobre las determinaciones del instrumento de rango inferior y sobre los planes urbanísticos municipales que, en caso de contradicción, deberán adaptarse a aquellos”.
- El principio de la coordinación de los instrumentos de ordenación del territorio y de sus determinaciones con las distintas actividades, políticas y regulaciones de carácter sectorial e incidencia en el territorio. Se trata

26. Véase Anexo 3 con los objetivos de protección de los instrumentos de ordenación según la legislación vigente.

de un principio asumido y reiterado por el Tribunal Constitucional para las relaciones entre ordenación del territorio y políticas sectoriales. En el caso concreto que aquí particularmente interesa de las relaciones entre las iniciativas sectoriales de conservación de la naturaleza y espacios naturales protegidos, por una parte, y ordenación territorial por otra, las relaciones entre administraciones responsables se rigen no por el principio de jerarquía, sino por el de especialidad y especificidad. Concretamente, la prevalencia de las determinaciones de los PORN sobre las regulaciones establecidas por un instrumento de ordenación del territorio dentro de su ámbito espacial de actuación, obedecen como señala la doctrina y la jurisprudencia al principio mencionado de “especialidad” (en este caso, la finalidad específica protectora de los espacios naturales y la flora y fauna silvestre de los PORN según la Ley 4/1989) y no a un principio jerárquico²⁷.

En el marco de estos principios de planificación en cascada y de coordinación, las normas autonómicas remiten el detalle y el alcance vinculante de sus determinaciones a lo que establezcan los propios instrumentos planificadores. Algunas leyes, no obstante, señalan explícitamente el carácter que habrán de tener tales determinaciones, como ocurre en la norma andaluza, que dedica su capítulo IV a “Los efectos de los Planes de Ordenación del Territorio”. El esquema que se plantea en dicha norma puede servir como ejemplo de lo que contienen otras leyes autonómicas y, sobre todo, de lo que está ocurriendo en la práctica con los instrumentos planificadores que se van aprobando, tanto en Andalucía como en otras comunidades autónomas. El texto andaluz distingue determinaciones con carácter de normas, de directrices y de recomendaciones²⁸:

- “Las Normas son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares en los suelos urbanizables y no urbanizables”.
- “Las Directrices son determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas, los órganos competentes de las Administraciones Públicas a quienes corresponda su aplicación establecerán las medidas concretas para la consecución de dichos fines”.

27. Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 102/1995, de 26 de junio, FJ 13. Véase Parejo Alfonso (2002); Ávila Orive (1998).

28. La Ley de Castilla y León distingue por su parte entre determinaciones de Aplicación plena, de Aplicación básica y de Aplicación orientativa.

- “Las Recomendaciones son determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones Públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los Objetivos de la Ordenación del Territorio” (Art.º 21).

Es de destacar que las determinaciones en materia de suelos no urbanizables o rústicos protegidos por los instrumentos de planificación territorial, y las regulaciones de usos consiguientes, se señalan explícitamente en algunas normas con un alto nivel de vinculación, prevaleciendo sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico que, en caso de discrepancia, deberá adaptarse a lo establecido por el correspondiente instrumento territorial en todo lo que al suelo no urbanizable se refiere. Los pocos instrumentos aprobados, sobre todo los de ámbito subregional, van concretando, como se verá, este tipo de vinculación de carácter proteccionista y de escala supramunicipal para el suelo rústico.

4 Balance de los instrumentos de planificación de ámbito autonómico

La incorporación y el tratamiento de los recursos y espacios naturales de interés en directrices, planes y estrategias

4.1. El estado de la cuestión: desfase entre un amplio desarrollo legislativo y un escaso número de instrumentos autonómicos aprobados

Tras dos decenios del ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio, los resultados son relativamente pobres en lo que respecta a la elaboración y definitiva aprobación de los instrumentos de planificación referidos, con carácter integral, a todo el espacio autonómico (planes, directrices o estrategias) (figura 1). Algunas comunidades autónomas han iniciado o aprobado incluso instrumentos de ámbito subregional, sin disponer de un marco de ordenación del territorio autonómico perfilado (con aprobación definitiva o sin ella). La situación es ciertamente preocupante, pues pone de manifiesto las dificultades o la incapacidad política para sacar adelante documentos planificadores sobre territorios amplios y complejos, que requieren coordinación y cooperación vertical y horizontal, y un nivel de equilibrio adecuado entre flexibilidad y capacidad de determinación sobre los principales problemas y objetivos del gobierno del territorio.

Sólo Asturias (1991), Aragón (1998), Canarias (2003), Cataluña (1995), Illes Balears (1999) y País Vasco (1997) cuentan, hasta donde llegan nuestras noticias, con instrumentos de ordenación autonómicos definitivamente aprobados. En Andalucía, el Decreto 103/1999, de 4 de mayo, aprueba las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA). Aunque el Plan no ha culminado su tramitación, las Bases constituyen ya un documento maduro y asumido políticamente en su momento, que merece un comentario por el tratamiento que concede a los espacios naturales protegidos en la formulación del modelo territorial de Andalucía y en el planteamiento de sus estrategias. La Estrategia Territorial de Navarra cuenta con aprobación inicial desde 2004 y con un documento final, aprobado por el Gobierno Foral el 11 de abril de 2005 y remitido al Parlamento para su aprobación definitiva.

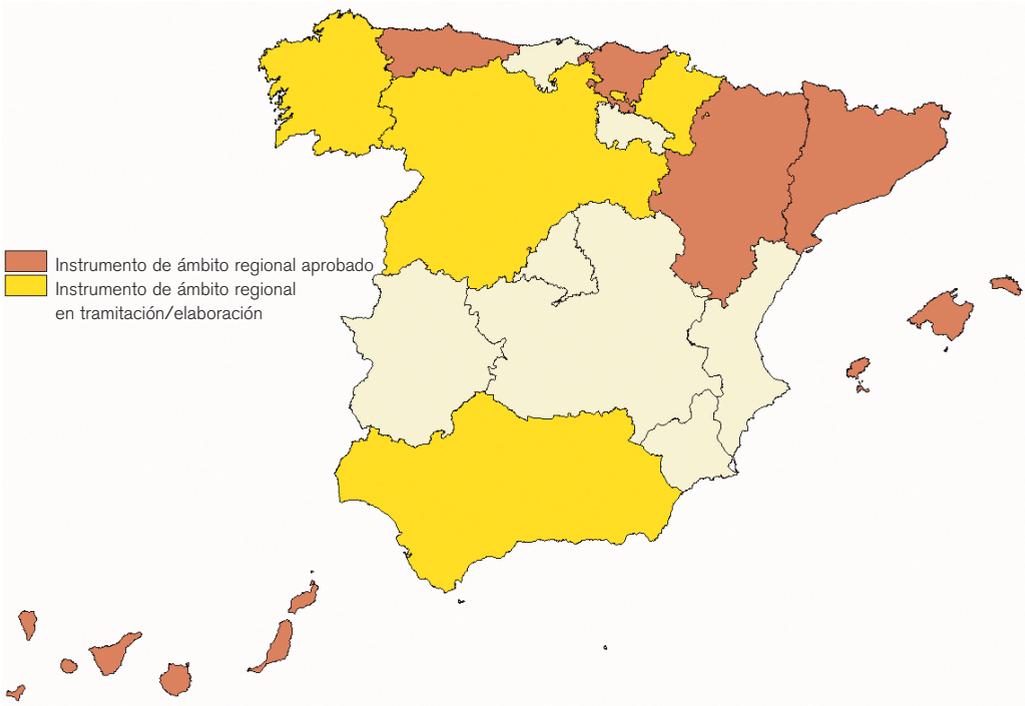


Figura 1: Comunidades autónomas con instrumentos de ordenación de ámbito autonómico aprobado o en tramitación/elaboración

Todos los instrumentos mencionados otorgan al capítulo ambiental un peso significativo y hasta relevante en su propuesta de ordenación del territorio regional. Son realmente estas figuras de planificación, y los planes subregionales que a ellas se vinculan, las que dan la medida del compromiso ambiental de la ordenación del territorio y de los objetivos de conservación de los modelos territoriales propuestos. En más de un caso, el contenido ambiental del plan supera con creces las cortas miras ambientales de la Ley que reglamentariamente desarrolla, como ocurre, por ejemplo, con el Plan Territorial General de Cataluña.

Se trata, pues, de conocer el alcance de los objetivos y las determinaciones de estos planes en materia ambiental, especialmente en lo referido a áreas de interés natural para la ordenación del territorio, a la consideración en su caso de los espacios naturales y redes existentes, y a las sinergias entre ambos. A la vista del contenido de los instrumentos aprobados, es necesario enmarcar estos comentarios en el siguiente contexto:

- El tratamiento y las propuestas sobre el medio natural deben interpretarse en el marco del modelo territorial de cada documento, y no como una propuesta sectorial y aislada de conservación.
- En todos los casos estudiados, los valores naturales y las áreas donde éstos adquieren mayor significado se conciben como un patrimonio merecedor de tutela y como un activo territorial que debe ponerse en valor dentro de las iniciativas de desarrollo socioeconómico equilibrado y de cohesión regional, que constituyen uno de los ejes vertebrales de los planes y directrices. Este planteamiento conceptual resulta especialmente fuerte en la Estrategia Territorial de Navarra (2003) y en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco (1997), pero está presente con mayor o menor intensidad en el resto de documentos. Aquí radica, a nuestro juicio, una diferencia de enfoque y de énfasis con lo que ha sido hasta ahora la planificación de los recursos naturales por parte de la política sectorial de conservación de la naturaleza.
- Es importante considerar también, en cada caso, la escala, el tamaño y la complejidad geográfica del territorio para el que se formula el modelo de planificación y el sentido y la capacidad de determinación que en función de ello adquiere la propuesta sobre el medio natural. Conceptual y metodológicamente la escala autonómica es adecuada para potenciar las sinergias entre las redes de espacios protegidos (diseñadas también en la escala territorial y político-administrativa autonómica) y el funcionamiento del territorio regional como un sistema en el que se integra y actúa la red. Esta escala constituye, así, una buena oportunidad para planificar estratégicamente un territorio de calidad (que, no olvidemos, es a la vez un espacio geopolítico, con elevada capacidad de autogobierno) sobre la base de todo lo positivo que aporta el sistema de espacios protegidos al sistema territorial.
- En contrapartida, el instrumento de ordenación del territorio adquiere un compromiso con la función específica de conservación que tiene atribuido el sistema de espacios naturales protegidos, contribuyendo al desempeño de la misma con todas las herramientas con que cuenta la planificación territorial: ubicación adecuada en el territorio, atendiendo a los valores y al funcionamiento de los sistemas ecológicos, de los suelos urbanos y las infraestructuras, y protección de suelos y elementos que por sus valores, procesos y emplazamientos contribuyan a un eficaz funcionamiento del sistema ecológico de conservación, no sólo dentro y en el entorno de los espacios protegidos sino en el conjunto de la matriz territorial.

- Por último, los planes de ordenación del territorio –autonómicos y, sobre todo, subregionales– establecen sus sistemas de espacios libres, es decir, de suelos no edificables, atendiendo a distintos criterios, entre los que figuran la protección de las áreas de interés natural y paisajístico a escala local o la integración y la mejora de las delimitaciones de los espacios naturales protegidos; pero no hay que olvidar tampoco el creciente peso de la prevención de riesgos (sobre todo el de inundación) en la sustracción de suelos a la urbanización y a otros usos intensivos del territorio, o el diseño de sistemas de espacios verdes de escala comarcal. Sin embargo, lo que hasta ahora resulta excepcional, tanto en instrumentos de planificación regionales como subregionales, es la consideración del criterio de representatividad biológica, geomorfológica y paisajística en la definición del sistema de espacios libres del territorio objeto de ordenación. El criterio de representatividad, fundamental en la definición de los sistemas de espacios naturales protegidos, debería tenerse en cuenta también en el diseño de los sistemas de espacios libres de los planes territoriales.

4.2. El tratamiento de los recursos y de los espacios naturales de interés en los instrumentos de ordenación de ámbito autonómico: presentación de casos

4.2.1. La integración de los espacios naturales protegidos en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

Un instrumento que explícitamente asume la cooperación y coordinación –y las sinergias consiguientes– entre la ordenación del territorio de escala regional y el sistema de espacios naturales protegidos es el ya citado de Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. El modelo territorial, estructurado en torno al sistema de ciudades (centros regionales, ciudades medias, asentamientos rurales), al esquema básico de articulación regional y a la base natural y la organización del territorio, define unos objetivos concretos a los que se adscriben estrategias, que muestran, de acuerdo con la escala y el alcance del Plan, las líneas de actuación y los procedimientos instrumentales mediante los cuales pueden alcanzarse dichos objetivos.

De los cinco grandes apartados en los que se agrupan las estrategias, el segundo está dedicado a la “Gestión de los recursos naturales y el paisaje”; tres de ellas están dirigidas a “configurar un sistema regional de protección de los recursos naturales y culturales de interés territorial” y una, es-

pecíficamente, a “Integrar los elementos de protección entre sí, hasta generar redes coherentes e interconectadas”. En ese sentido, el documento de Bases y Estrategias del POTA señala que es necesario profundizar en las funciones que pueden desempeñar determinados elementos lineales del territorio para configurar el “sistema de protección regional”, entendido como un sistema integrado de relaciones ecológicas, culturales y recreativas en el territorio.

Se aprecia, así, una convergencia de intereses y de objetivos entre la Red de espacios naturales protegidos de Andalucía (RENPA) y las propuestas estratégicas del modelo territorial andaluz²⁹. Por su parte, el POTA tiene capacidad para fortalecer el papel conservacionista de la red, desarrollando con el nivel de determinación que se establezca en el instrumento que definitivamente se apruebe, y a través de los planes subregionales (se tratarán más adelante), criterios territoriales relativos a los usos del suelo y a la gestión de los recursos naturales en las denominadas “unidades físicas territoriales”, criterios para la protección y gestión del paisaje, que en la ordenación del territorio de Andalucía constituye un componente relevante, y criterios territoriales para la minimización de los riesgos.

29. Véase Castro Nogueira (2003); y VV.AA (2002).

Cuadro 1. Síntesis del capítulo de Estrategias Territoriales del POTA (Bases y Estrategias, 1999)

1. Estrategias relativas al sistema de ciudades

2. Estrategias relativas a la gestión de los recursos naturales y el paisaje

2.1. Establecer criterios territoriales relativos a los usos del suelo y la utilización de los recursos naturales y culturales en las Unidades Territoriales

- Compatibilizar en las Unidades litorales la dinámica de los desarrollos urbanos y económicos con un uso racional de los recursos y la conservación de los ecosistemas y paisaje
- Favorecer en las Unidades interiores de regadío un modelo más eficiente de gestión del agua y compatibilizar los usos agrarios con los desarrollos urbanos
- Favorecer en las Unidades interiores de secano la diversificación de los usos del suelo y los aprovechamientos productivos
- Mantener o recuperar en las Unidades forestales la vocación natural de los suelos, potenciando su uso diversificado, y llevar a cabo una gestión sostenible del monte mediterráneo
- Adecuar en las Unidades de vocación forestal los usos del suelo a su capacidad productiva y ecológica
- Formular instrumentos específicos para la gestión de los recursos y el paisaje de las zonas áridas

2.2. Configurar un Sistema Regional de Protección de los recursos naturales y culturales de interés territorial

- Profundizar en el inventario y categorías de protección
- Vincular el Sistema de Protección a la promoción del uso público compatible con la conservación
- Integrar los elementos de protección entre sí, hasta generar redes coherentes e interconectadas

2.3. Establecer criterios para la protección y gestión del paisaje

- Considerar los componentes del paisaje como información y recurso para una correcta ordenación de los usos del suelo
- Analizar, identificar y catalogar los paisajes de Andalucía
- Incorporar criterios paisajísticos en los proyectos de intervención sobre el territorio
- Corregir los procesos de deterioro paisajístico

2.4. Incorporar la consideración de los riesgos naturales en la ordenación territorial, urbanística y sectorial

- Favorecer la coordinación y cooperación interadministrativa entre los agentes responsables de los distintos procesos, en su dimensión territorial
- Profundizar en el conocimiento de los riesgos y procesos de desequilibrios ambientales en la región
- Establecer criterios territoriales para la minimización de los riesgos

3. Estrategias relativas a los sistemas de infraestructuras regionales básicas

4. Estrategias relativas a la integración exterior de Andalucía

5. Estrategias instrumentales para la gestión territorial

4.2.2. El caso de la Estrategia Territorial de Navarra

La Estrategia Territorial de Navarra (ETN), el instrumento de ordenación creado para el conjunto de la Comunidad Foral por la Ley 32/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, con un carácter explícitamente estratégico (la planificación propiamente dicha se remite a los Planes de Ordenación del Territorio de áreas o zonas de ámbito supramunicipal), cuenta, como ya se ha dicho, con aprobación inicial desde 2004 y con un documento final, aprobado por el Gobierno Foral el 11 de abril de 2005 y remitido al Parlamento para su aprobación definitiva. Su naturaleza estratégica, de acuerdo con lo establecido en la Ley citada, y con los principios rectores, método y objetivos de la Estrategia Territorial Europea (UE, 1999; Collado Curiel, 2004), hacen de este documento un caso singular hasta ahora en el Estado español. La Estrategia se articula en torno a la idea del modelo de desarrollo territorial de Navarra, que persigue tres grandes objetivos estratégicos, a través de 17 directrices, 31 objetivos y 70 medidas, implicando a las Administraciones Públicas y a los particulares en el gobierno del territorio. Los tres objetivos mencionados son los siguientes:

- Cohesión social
- Competitividad económica
- Protección del medio ambiente

En la descripción y diagnóstico del territorio, los aspectos relacionados con la conservación se incluyen en un gran apartado titulado “La sostenibilidad”³⁰, que se ocupa de la biodiversidad, el agua y el viento, los residuos y la presión sobre el suelo. Hay en el primer epígrafe una mención a los “diversos elementos” que gestionan la biodiversidad de Navarra (la Estrategia de Conservación de la Diversidad, la Red de Espacios Naturales y los Lugares de Interés Comunitario, completados con los corredores ecológicos de reciente creación (ETN, 28). No obstante, la principal preocupación de la ETN en la materia, tanto en este capítulo como en el de la formulación del modelo de desarrollo territorial y de las estrategias, directrices y medidas, se centra en buena medida en la montaña pirenaica, donde “la actividad económica actual es insuficiente para mantener una población activa que sostenga estos valores, pese a que el paisaje se considera cada vez más un patrimonio colectivo capaz de producir riqueza y bienestar” (ETN, 28).

30. Los otros grandes apartados del primer capítulo descriptivo e interpretativo de la ETN son los siguientes: 1.1 La competitividad de Navarra, 1.2. La cohesión social y 1.4. El modelo de asentamientos.

De ahí que en la formulación del objetivo estratégico de sostenibilidad se insista en que “el medio ambiente es un determinante fundamental de la calidad del territorio y una de las claves de la sostenibilidad del desarrollo” y en que la “gestión del medio ambiente pasa por su valorización económica” (ETN, 69).

Las directrices y acciones en materia de conservación se incluyen en el gran objetivo estratégico denominado “Un territorio culto y de calidad”, al que se vinculan cuatro grandes directrices, a saber:

- Potenciar la calidad de vida y aprovechar sosteniblemente los recursos naturales de los Pirineos.
- Impulsar la ciudad como motor de desarrollo rural.
- Reforzar la sostenibilidad ambiental de Navarra.
- Reforzar la gestión turística de los activos naturales y culturales de Navarra.

En la tercera de ellas (“Reforzar la sostenibilidad ambiental de Navarra”) sólo dos medidas muy generales, probablemente por el carácter estratégico del documento y por los principios conceptuales que inspiran su discurso, tienen que ver directa o indirectamente con el asunto de los espacios naturales protegidos y la ordenación del territorio: “61. Planificar los usos de suelo teniendo en cuenta consideraciones ambientales” y “69. Preservar, y en la medida de lo posible aumentar, la biodiversidad”. Aún considerando el carácter estratégico del documento y las repercusiones positivas que puedan tener sobre la matriz territorial otras directrices y acciones que no es posible mencionar aquí, resultan quizás demasiado genéricas las dos medidas citadas, sobre todo cuando Navarra cuenta ya con interesantes iniciativas para la conservación, concretamente con una Estrategia para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, de clara vocación territorial y escala regional, que supera el esquema restringido de los espacios naturales protegidos³¹.

En todo caso deberán ser los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito supramunicipal establecidos por la ley navarra de 2002 los que contribuyan con sus respectivos modelos territoriales y determinaciones en materia de suelos protegidos y de gestión de los recursos naturales a la consecución de los objetivos de la Estrategia citada y, específicamente, a la viabilidad territorial del Plan de Conservación de Ecosistemas y Hábitats definido dentro de la misma.

31. Véase al respecto Gobierno de Navarra (2001); García Fernández-Velilla (2003).

4.2.3. El Pla Territorial General de Catalunya y los espacios de interés natural

Las grandes líneas estratégicas del Pla Territorial General de Catalunya (PTGC) se organizan en torno a tres ejes:

- Eje de estrategias de carácter preferentemente territorial.
- Eje de estrategias preferentemente ligadas a la calidad de vida.
- Eje de estrategias de carácter preferentemente económico (fomento del desarrollo).

Como ya se ha señalado, con un carácter eminentemente estratégico (aunque con un grado de concreción sensiblemente mayor que el de la ETN), el plan, aprobado por la Ley 1/1995, de 16 de marzo, incluye las propuestas para la protección medioambiental (5.2.) en el campo de las iniciativas para la mejora de la calidad de vida (junto a los equipamientos). Su contenido supera ampliamente las tímidas referencias ambientales de la Ley de Política Territorial de Cataluña de 1983 y presenta, a nuestro juicio, una propuesta de interés en materia de ordenación del territorio y espacios naturales protegidos, que deberá ser desarrollada, como señala el artículo 4 de la Ley, por los planes territoriales parciales y sectoriales.

Dentro del objetivo general de “(...) la necesidad de promover un crecimiento que sea sostenible y que respete el medio ambiente”, el PTGC propone llevar a cabo “la protección, conservación y puesta en valor del medio natural, haciéndolo compatible en todo caso con el desarrollo económico, y promoviendo un análisis medioambiental que esté presente en la base de todas las políticas ambientales” (PTGC, M84).

La propuesta articula el logro del objetivo general en torno a seis cuestiones, cada una de las cuales se desarrolla posteriormente:

- La definición de los espacios que pueden ser objeto de protección y los motivos que lo justifican.
- El modo en el que ha de hacerse la delimitación de dichos espacios.
- Las directrices generales para su conservación.
- Las directrices específicas según los diferentes espacios objeto de protección.
- Las medidas básicas de protección.

Aunque no es posible entrar en detalles en este informe³², son necesarias algunas precisiones sobre las “funciones” y la clasificación de los espacios que deben ser objeto de protección, y sobre las determinaciones que el PTGC establece para llevar a cabo la delimitación de los espacios y el ámbito de planeamiento al que esta fundamental operación se remite.

Las funciones por las que el PTGC estima que un espacio puede ser objeto de protección son las siguientes:

- Por sus valores intrínsecos (paisajísticos, ambientales, edafológicos, de equilibrio ecológico y de interés científico y didáctico-educativo).
- Por su valor agrícola o forestal.
- Por su capacidad equilibradora en la relación hombre-naturaleza y su utilización como espacios libres.
- Por sus valores culturales.
- Por criterio de legislaciones sectoriales.

Es importante señalar, dentro de la metodología del PTGC, que entre los primeros, es decir, los espacios objeto de protección por sus valores intrínsecos, figuran:

- Los espacios naturales de especial protección³³.
- Otras áreas del Plan de Espacios de Interés Natural (PEIN).
- Espacios de vinculación o relación entre los espacios del PEIN.

En ese enunciado hay dos aspectos destacables y novedosos en el Estado español cuando el PTGC se aprueba:

- Por una parte, que los espacios del PEIN (una extensión considerable del país, que supera las 650.000 hectáreas e integra un total de 144 unidades) tienen el carácter de un Plan Territorial Sectorial, es decir, de un instrumento de ordenación del territorio de objetivos específicamente conservacionistas, aunque de vocación, inserción y escala claramente territorial. Hasta el momento es el único caso de tal naturaleza en Espa-

32. El desarrollo de la propuesta de “protección medioambiental” de PTGC figura en las páginas M (Memoria) 83-M93.

33. Los espacios naturales de protección especial son aquellos espacios ya protegidos por decretos específicos o por planes especiales de protección y que están incluidos en el PEIN. Su respectiva declaración legal incorpora su delimitación.

ña, lo que no impide que puedan desarrollarse documentos similares en aplicación de la legislación autonómica existente sobre la materia, que en todos los casos recoge la posibilidad de aprobar instrumentos de ordenación de carácter sectorial.

- La propuesta considera también como espacios objeto de protección, entre otros, los espacios de “llogam o relació” entre los espacios del PEIN, con lo que implícitamente se está aludiendo a la conexión ecológica entre espacios PEIN como objeto de protección y, lo que es más importante, se está planteando esta posible actuación desde la ordenación del territorio, más atenta por su escala y su ámbito de intervención a la matriz del territorio y a las conexiones entre espacios protegidos.

Por último, en cuanto a las determinaciones que el PTGC establece para llevar a cabo la delimitación de todos los espacios objeto de protección a los que el propio Plan se refiere, el método propuesto, similar al de otros instrumentos de ordenación del territorio de ámbito autonómico, consiste en remitir la delimitación de los terrenos ocupados por espacios definidos con un objeto de protección, a todos y cada uno de los niveles de planeamiento, estableciendo que las delimitaciones realizadas por el planeamiento de rango superior serán precisadas y concretadas por el resto del planeamiento. En ese sentido, las escalas gráficas y el carácter indicativo o normativo de las delimitaciones varían según el ámbito de planeamiento que tiene cada plan:

- Carácter indicativo: Plan Territorial Parcial y Plan Territorial Sectorial (mínimo 1:50.000).
- Carácter normativo: Planeamiento general urbanístico (mínimo 1:10.000).
- Carácter normativo: Plan especial del espacio (mínimo 1:5.000).

En el caso de un PTP de ámbito comarcal la escala mínima recomendada es 1:25.000 con delimitaciones de carácter indicativo.

4.2.4. La Directriz de Medio Físico en las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco

En este panorama plural del tratamiento de los aspectos ambientales en los instrumentos de ordenación del territorio de ámbito autonómico, y específicamente de la conservación y de los espacios protegidos, las Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vas-

co (DOTPV), establecidas por la Ley 4/1990, y aprobadas tras una larga tramitación por el Decreto 28/1997, de 11 de febrero, del Gobierno Vasco, ofrecen un planteamiento matizadamente distinto a los vistos hasta aquí.

Partiendo de una “especial atención al (denominado) medio físico” en la formulación del modelo territorial, en el que junto a los graves y extendidos procesos de deterioro de los sistemas y procesos naturales, se destaca el “medio físico” como una oportunidad de futuro y un factor clave para el bienestar, el desarrollo económico y la calidad de vida” (DOTPV, 85), el documento dedica una directriz específica (capítulo 8) a la ordenación del medio físico. Dicha ordenación se articula en tres grandes apartados:

- Directrices generales relativas a los elementos y procesos del medio físico: a) tratamiento del suelo; b) de la vegetación; c) de la fauna; d) de las aguas superficiales; e) de los recursos hídricos subterráneos; f) del espacio litoral y marino; g) del paisaje; y h) de yacimientos de interés científico-cultural.
- Directrices generales relativas al control de las actividades: a) Infraestructuras; b) actividades extractivas; c) actividades urbanísticas y edificatorias; d) vertederos de residuos sólidos; e) actividades turísticas y recreativas; f) actividades agrarias.
- Directrices particulares de las categorías de ordenación del medio físico: constituyen una zonificación del territorio en sectores homogéneos según su capacidad de acogida, a cada uno de los cuales se aplica una regulación de usos. Tienen la doble función, según las DOTPV, de homogeneizar las denominaciones utilizadas en la calificación del suelo no urbanizable por el planeamiento urbanístico y de establecer criterios generales para su ordenación en la planificación territorial (planes territoriales parciales y planes territoriales sectoriales) y el planeamiento municipal, orientando la regulación de los usos y actividades en el suelo no urbanizable.

De la organización y contenido de la directriz de medio físico de la DOTPV conviene destacar algunos aspectos de carácter metodológico y sobre el alcance vinculante y de desarrollo de sus propuestas en relación con la conservación de la naturaleza y los espacios naturales protegidos.

En materia de directrices sobre elementos y procesos del medio físico, que desde el punto de vista normativo tienen el carácter de “Criterios y orientaciones para la redacción de los planes territoriales parciales” y “Orientaciones y puntos de referencia para las administraciones sectoriales y para el

planeamiento municipal” (no son, por tanto, determinaciones vinculantes, de aplicación directa). Destaca en el caso vasco la remisión de determinadas propuestas a la elaboración de Planes Territoriales Sectoriales (PTS) de claro contenido ambiental, planteados desde la ordenación del territorio y no como iniciativas sectoriales ambientales o de conservación de la naturaleza.

Hasta ahora han sido aprobados definitivamente el PTS de Ordenación de Márgenes de Ríos y Arroyos de CAPV, Vertiente Cantábrica (Decreto 415/1998, de 22 de Diciembre) y Vertiente Mediterránea (Decreto 455/99 de 28 de diciembre de 1999), con implicaciones en la conservación de los cursos superficiales y sus inmediaciones, y el PTS de Zonas Húmedas de la CAPV (Decreto 160/2004, de 27 de julio), de mucho interés para la conservación de ambientes húmedos costeros y continentales, sobre la base de un interesante estudio de los humedales del País Vasco. Cuentan con aprobación inicial el PTS Agroforestal (Orden del 10 de enero de 2005, del Consejero de Agricultura y Pesca), que establece como “condicionante superpuesto”, siguiendo a las DOTPV, los denominados “corredores ecológicos”, y PTS de Protección y Ordenación del Litoral (Orden del Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de 28 de febrero de 2005).

Las Categorías de Ordenación que para el suelo no urbanizable establecen las DOTPV no plantean explícitamente relación alguna con los espacios naturales ya protegidos o que puedan protegerse en aplicación de la norma sectorial vigente. No obstante dichas categorías tienen potencialidades para mejorar la conservación del conjunto del territorio, conectar territorialmente los espacios protegidos ya existentes y garantizar la salvaguarda de sus entornos, e, incluso trasladar los objetivos y regulaciones de conservación de áreas protegidas a otros espacios con los que existen evidentes similitudes ecológicas y funcionales.

Categorías de Ordenación propuestas por la DOTPV (1997) para el Suelo no Urbanizable:

- Especial Protección
- Mejora Ambiental
- Forestal
- Agroganadera y Campiña
- Pastos montanos
- Sin vocación de usos definido
- Protección de aguas superficiales

Aunque la mayor parte de estas categorías de ordenación tienen el carácter de criterios y orientaciones para la redacción de los PTP y el planeamiento municipal, la primera de ellas (Especial Protección) es determinación vinculante, de aplicación directa, resultando de aplicación a “los bosques autóctonos bien conservados, a los complejos fluviales en buen estado, a las playas, a las zonas húmedas interiores, a los acantilados costeros, las áreas culminares o de vegetación singular y, en general, a todos los elementos valiosos desde el punto de vista de la ecología, la cultura, el paisaje o todo ello conjuntamente” (DOTPV, 134). Tales áreas, que deberán ser precisadas por los PTP, se completan con el “Listado abierto de Áreas y Espacios de Interés Naturalístico” (Anexo 3 del capítulo 21 de las DOTPV), que tendrán la consideración de Especial Protección cuando así lo establezcan los correspondientes PTP o el planeamiento municipal.

A estas categorías de ordenación, las DOTPV añaden el concepto de condicionantes Superpuestos, con virtualidades igualmente para la conservación y que afectan a superficies que, al margen de la categoría a la que pertenezcan, forman parte de “Áreas vulnerables a la contaminación de acuíferos”, “Áreas erosionables o con riesgos de erosión” y “Áreas inundables”, cada una con regulaciones específicas de acuerdo con su realidad ambiental. Llama la atención que los espacios naturales protegidos y la Reserva de la Biosfera de Urdaibai se incluyan también en el apartado de “condicionantes superpuestos”, en el sentido de que en estas partes del territorio existe el “condicionante” de sus respectivos planes de ordenación y gestión, que prevalecen sobre las determinaciones del instrumento de ordenación territorial.

4.2.5 Recursos naturales y conservación en los instrumentos de Canarias e Illes Balears

Las leyes de ordenación del territorio de las dos comunidades autónomas insulares, Illes Balears y Canarias, han concedido gran importancia a los instrumentos de ordenación de ámbito insular, espacios que además tienen elevadas competencias a través de los Consells y los Cabildos para el desarrollo y aprobación de los planes. No obstante, las dos normas vigentes en los archipiélagos (Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de Baleares y Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de los Espacios Naturales

de Canarias) y las que las precedieron, establecen como instrumentos básicos de ordenación de ámbito autonómico las Directrices de Ordenación Territorial (Illes Balears) y las Directrices de Ordenación en Canarias, “instrumento propio del Gobierno de Canarias que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio” (Art.º 15.1. del Decreto Legislativo citado).

Las dos comunidades autónomas cuentan con sus Directrices aprobadas, las Illes Balears por la Ley 6/1999, de 6 de octubre, y Canarias sus Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo por la Ley 19/2003, de 14 de abril. Las Directrices de Canarias, al incardinarse en un marco legislativo que integra la ordenación de los recursos y espacios naturales, el territorio y el urbanismo, y al incorporar, por razones que se justifican en su exposición de motivos, la ordenación del turismo, tiene lógicamente mayor alcance que las Directrices de Baleares. No obstante, lo que aquí interesa son los criterios y determinaciones que a escala autonómica plantean ambos instrumentos en materia de conservación de la naturaleza y áreas protegidas, que deberán ser desarrollados por los instrumentos de ordenación insulares.

Las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears (DOTIB) tienen por objeto definir un modelo territorial para el conjunto del archipiélago basado, como se señala en su artículo 1, en:

- Un desarrollo equilibrado entre los diferentes ámbitos territoriales y sectoriales de las islas y una mejora de la calidad de vida de sus habitantes.
- Una utilización racional del suelo y de los recursos naturales y una mejor distribución en el espacio de los usos y actividades productivas.
- Una protección de la calidad ambiental, el paisaje, la biodiversidad y el patrimonio histórico.

Sobre esta base, asumida en términos parecidos por los diferentes instrumentos de ámbito autonómico, interesa destacar como las DOTIB abordan dentro del modelo territorial propuesto, las denominadas “áreas sustraídas al desarrollo urbano, “cuya función –se dice en el art.º 8– es la protección de los elementos de identidad que los caracterizan y que, por ello, deben preservarse de los procesos de desarrollo urbanístico”.

El artículo 9 de la normativa de las DOTIB se ocupa del suelo rústico protegido, que está constituido por las cinco categorías siguientes:

- Áreas naturales de especial interés de alto nivel de protección (AANP)
- Áreas naturales de especial interés (ANEI)
- Áreas rurales de interés paisajístico (ARIP)
- Áreas de prevención de riesgos (APR)
- Áreas de protección territorial (APT)

Se consideran como suelo rústico común las denominadas áreas de interés agrario (AIA), las áreas de transición (AT) y las áreas de suelo rústico de régimen general (SRG).

Dentro de que los Planes Territoriales Insulares deberán considerar como mínimo las determinaciones establecidas en esta Ley (se comentará como experiencia en la materia el caso del PTI de Menorca, aprobado definitivamente en abril de 2003), es preciso aclarar que las tres primeras categorías de protección (AANP, ANEI y ARIP) estaban ya definidas por la Ley 1/1991, de 30 de enero, de espacios naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección de las Islas Baleares. La ordenación del territorio (DOTIB y PTI) las asumen e incorporan, debiendo delimitar y regular los PTI las áreas de alto nivel de protección dentro de las ANEI (según establece la citada Ley 1/1991 en su artículo 11). Se incorporan, como mínimo, en calidad de suelos rústicos protegidos, con evidente potencial para la conservación, las áreas de prevención de riesgos (inundación, incendios, erosión o desprendimiento), y las denominadas áreas de protección territorial (franja de 500 metros para las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza, y 100 metros para Formentera, medidas desde el límite interior de la ribera del mar, así como franjas en torno a las carreteras de diferente anchura según su jerarquía); estas últimas (las APT) pueden ejercer, según se dice explícitamente en el artículo 21 de las DOTIB, “la función de corredor biológico para la conexión de las áreas protegidas”.

Sin negar el interés de esta mención, los suelos adjudicados a la función de conectores ecológicos son en todo caso reducidos y no siempre los más adecuados (concretamente los vinculados a las franjas de protección de las carreteras). La experiencia del PTI de Menorca, partiendo de los mínimos establecidos por las DOTIB y asumiendo como un objetivo prioritario la conexión de espacios naturales protegidos, ha superado los requerimientos básicos marcados por el instrumento de ámbito regional.

Las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias (DOGTC), recientemente aprobadas con rango de Ley, merecerían un comentario en profundidad, pues sus propuestas, en un marco legal ciertamente original en el Estado, pero también en el contexto de los graves problemas de insostenibilidad territorial del Archipiélago³⁴, van más allá de las relaciones explícitas entre espacios naturales protegidos y ordenación del territorio. Muchos de sus objetivos, presididos por el logro de “un modelo de desarrollo sostenible y duradero para las islas, especialmente respetuoso con el medio ambiente y conservador de los recursos naturales, del patrimonio cultural y del territorio, pero también más equilibrado y justo, y generador de riqueza económica” (Exposición de motivos I, de la Ley 19/2003), están preferentemente dirigidos a la “matriz territorial”, con esperables consecuencias positivas para la conservación de la biodiversidad y la salud de los ecosistemas.

Entre otros objetivos generales, las DOGTC se proponen: (1) Mejorar la protección del suelo rústico amenazado, reorientando la presión residencial hacia una mayor densidad de los asentamientos existentes y limitando las nuevas infraestructuras de transporte en el medio rural; (2) incrementar la eficacia del actual suelo urbano, incentivando la densidad residencial, frente a nuevas ocupaciones extensivas, y la ocupación de espacios interiores vacíos; (3) recalificar territorialmente la actividad turística, frenando la edificación de nuevos espacios y favoreciendo la diversificación de los servicios con mayor capacidad de generación de valor añadido; y (4) racionalizar la inversión en infraestructuras lineales, integrando galerías de servicios que ahorren suelo en la provisión de los mismos. Se trata de propuestas que, de cumplirse, redundarán favorablemente sobre los objetivos de conservación de los espacios naturales protegidos y del territorio en su conjunto.

En síntesis, las DOGTC tienen por objeto:

- Articular actuaciones que garanticen el desarrollo sostenible de Canarias.
- Definir criterios básicos para la ordenación y gestión de los recursos naturales.
- Fijar los objetivos generales de las intervenciones con relevancia territorial.

34. Véase, al respecto, González (2003).

- Establecer estrategias de acción territorial para la definición del modelo básico de Canarias.
- Establecer un marco referencial para las directrices de ordenación sectorial que se formulen como desarrollo de estas directrices generales y para los Planes Insulares de Ordenación.
- Articular las actuaciones sobre la base del equilibrio interterritorial y la complementariedad de los instrumentos que conforman el sistema de ordenación territorial.

Una mención especial merece, a juicio de este documento, la Directriz 3, sobre criterios básicos en la elaboración de las DOGTC; entre los 14 que se mencionan, con un discurso y sistematización en materia ambiental realmente nuevo en instrumentos de esta naturaleza en España, la primera se plantea así:

“La defensa de la biodiversidad y la defensa de la integridad de los sistemas naturales que perviven en las islas, evitando su merma, alteración o contaminación y el desarrollo racional y equilibrado de las actividades sobre el territorio...”.

Junto a este primer criterio, los siguientes se refieren a: la armonización de los requerimientos de desarrollo social y económico con la preservación del medio; la utilización del suelo de acuerdo con su aptitud natural; la definición de un marco territorial que permita contener el crecimiento respecto de la capacidad de carga ambiental; la conservación de patrimonio y paisaje; el reequilibrio entre islas y áreas dentro de las mismas; el ahorro y uso eficiente de recursos; la prevención de riesgos naturales; el mantenimiento de la actividad turística como motor económico insular mediante su renovación, diversificación y extensión de energías renovables; la disminución en la producción de residuos; el uso eficiente de las infraestructuras existentes, su adaptación y mejora; y la potenciación del transporte entre islas y con el exterior, especialmente aquellos definidos como colectivos y no contaminantes.

Se estructuran los contenidos de las DOGTC en los siguientes capítulos:

1. Recursos naturales.
2. Energía y residuos.
3. Ordenación territorial.
4. Transportes y comunicaciones.

5. Patrimonio cultural y paisaje.
6. Actividad económica y territorio.

Dentro del capítulo 1 (recursos naturales), merece destacarse la Directriz 9, en la que se señala que “la ordenación en materia de biodiversidad será establecida por los Planes Insulares de Ordenación en su dimensión de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, por los instrumentos de planeamiento de los espacios naturales protegidos, y por las Directrices de Ordenación y planes sectoriales, conforme a los principios y criterios que establecen las presentes Directrices de Ordenación General” (DOGTC, 9.1.). De manera explícita se establece, pues, la cooperación entre planificación territorial a la escala de los PIO y la “ordenación en materia de biodiversidad”.

Por su parte, el Capítulo II del Título dedicado a la ordenación de los recursos naturales, se ocupa explícitamente de la biodiversidad. Se trata de un capítulo que, más allá de sus determinaciones concretas, tiene interés metodológico para el asunto que es objeto de este texto y, en general, para la integración de los aspectos de conservación en instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional. El capítulo citado contiene 8 directrices (de la 12 a la 19 sobre objetivos; criterios para la conservación de la diversidad de las especies y de los hábitats; criterios para la restauración y gestión; y adquisición de áreas estratégicas); de entre las directrices citadas llama la atención la número 14, sobre “Criterios para la conservación de los hábitats”, un objeto territorial y una escala a los que la ordenación del territorio debe prestar especial atención desde su dimensión ambiental. Dice la citada Directriz:

1. Sin perjuicio de los criterios para la actuación pública establecidos en la legislación sectorial, las intervenciones públicas en los ecosistemas se orientarán a la preservación de la biodiversidad autóctona, asegurando el mantenimiento de poblaciones viables de especies nativas, la representatividad de los ecosistemas objeto de su atención, la interconexión de los espacios protegidos mediante corredores ecológicos, y el mantenimiento de los procesos ecológicos y del potencial evolutivo de las especies y los ecosistemas, en armonía con la actividad humana.
2. La Red Canaria de Espacios naturales protegidos será una representación significativa del patrimonio natural del archipiélago, capaz de asegurar la conservación de su biodiversidad, en la que cada área protegida recibirá la categoría de protección que asegure la preservación y adecuada gestión de sus recursos naturales”.

La conservación de los hábitats, incluida en el Título sobre recursos naturales, está estrechamente vinculada a las directrices del Título IV, dedicado a la Ordenación Territorial. Ésta asume la salvaguarda de la biodiversidad en la “formulación del modelo territorial básico” y plantea una serie de directrices que, concretadas y desarrolladas por los PIO y, en su caso, por directrices sectoriales sobre prevención de riesgos, protección de litoral (formulación de unas directrices de ordenación del litoral), protección del suelo rústico (formulación de unas directrices de ordenación del suelo agrario) y “contención del consumo del suelo urbanizable”, deben contribuir al objetivo enunciado de conservación de la biodiversidad y los hábitats. No obstante, a diferencia de las directrices de las Illes Balears y del País Vasco, el instrumento canario no establece categorías o áreas concretas de protección, remitiendo este asunto a los PIO en sus criterios, identificación y delimitación.

Las directrices contienen determinaciones de aplicación directa (NAD) y un segundo grupo (ND) de aplicación a través de directrices de ordenación sectoriales, planes insulares de ordenación, planes y normas de espacios naturales protegidos, planes territoriales parciales y especiales, planes generales de ordenación, y otras figuras ya existentes en el sistema de la ordenación territorial y sectorial. Son de considerable alcance en materia de desarrollo urbanístico, con las implicaciones que ello tiene para los espacios naturales protegidos y para la conservación de los hábitats, los cambios de la clasificación y categorización del suelo establecidas en las disposiciones adicionales cuarta y quinta de la Ley aprobatoria de las DOGTC, atendiendo al estado de gestión urbanística de los suelos urbanizables.

Por último hay que tener muy presente también que la elaboración de las DOGTC ha contado, desde la aprobación del Decreto 4/2001, de 12 de enero, por el que se acuerda la formulación de las directrices, y, poco después, con la Ley 6/2001, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias, con una serie de medidas cautelares consistentes en la suspensión de los instrumentos de planeamiento habilitados para clasificar y calificar suelo y, con ello, susceptibles de crear expectativas de derechos, y del otorgamiento de licencias³⁵ durante la

35. Sobre estos aspectos y la evolución política de la ordenación del territorio y el turismo en Canarias puede verse Vera Galván (2003).

tramitación de la DOGTC. Con ello, la ordenación del territorio se dota en Canarias (como ha ocurrido en Baleares o establece la Ley de Cantabria) de cautelas legales suficientes para impedir cambios en el territorio durante la tramitación de los instrumentos de ordenación, que hagan imposible o dificulten de forma significativa los objetivos de la propia ordenación. Se trata de una cautela que, con carácter general, establece la Ley 4/89, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, para el periodo de tramitación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. En algún caso ya se ha destacado la limitación que para los instrumentos de ordenación del territorio supone la falta de vías cautelares como las señaladas y la necesidad de incorporarlas a la legislación³⁶.

36. Véanse los comentarios para el caso andaluz en la “Entrevista a Josefina Cruz Villalón” (Directora General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía, en *Andalucía Geográfica*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía, n. 9, pp. 1-5.

5 Los instrumentos de planificación de ámbito subregional

Objetivos y determinaciones en materia de recursos y áreas naturales de interés. Presentación de experiencias

5.1. Cuestiones generales

Como ya se ha expuesto, todas las leyes autonómicas de ordenación del territorio vigentes recogen la posibilidad de planificación integral de ámbitos supramunicipales. Establecen para ello instrumentos específicos de denominaciones diversas (aunque prevalece el nombre de Plan), con objetivos y determinaciones que en los textos legales apenas difieren de los que se atribuyen a planes y directrices regionales, cuyos criterios y propuestas deben desarrollar en esa escala intermedia comprendida entre el espacio autonómico y el municipal. En la práctica no obstante, y aunque en número todavía reducido, están manifestando un nivel de concreción lógicamente más alto, tanto en la profundidad de los análisis y diagnósticos que sustentan las propuestas, como en el alcance de sus determinaciones, sobre todo en relación con el planeamiento municipal y con algunas políticas sectoriales de competencia y ejecución autonómica (figura 2).

Desde el punto de vista político y administrativo es importante recordar que los espacios de ordenación “subregionales” establecidos por la legislación y, en todo caso, por los instrumentos de ámbito autonómico no cuentan con órganos políticos que asuman la elaboración, aprobación y posterior gestión de los planes, salvo en el caso de Canarias y de las Illes Balears (Cabildos y Consells Insulars, respectivamente). Las comunidades autónomas que disponen de legislación comarcal (Cataluña y Aragón, y, con distinto carácter y objetivos, Galicia, a partir de su Ley de Desarrollo Comarcal) no han atribuido en la práctica este tipo de instrumentos a los órganos políticos comarcales³⁷.

37. En Cataluña, el Decreto 79/2001, de seis de marzo, crea la Delegació Territorial del Govern a les Terres de l'Ebre, estructura de descentralización administrativa de la Generalitat vinculada a la aplicación del Plan Territorial Parcial de ese ámbito, aprobado en mayo de 2001.

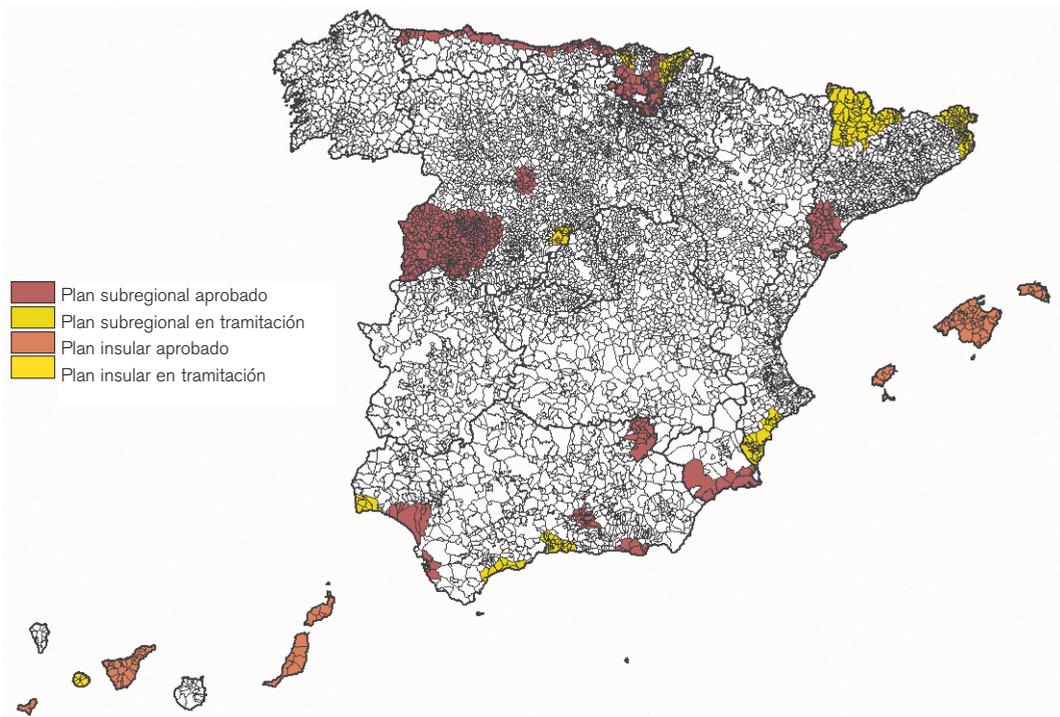


Figura 2: Estado de la planificación de los planes subregionales e insulares en España. Municipios incluidos total o parcialmente en planes subregionales e insulares.

Estos planes se formulan, pues, por el gobierno autonómico (o por el foral, en el caso de los Territorios Históricos del País Vasco, que comparten esta competencia con el Gobierno Vasco) para partes del espacio geográfico de la comunidad autónoma, a diferencia de lo que ocurre con los planes y directrices regionales, en los que hay coincidencia entre espacio político y ámbito de ordenación, o con el planeamiento urbanístico a escala local. Una cuestión previa e importante, en la que aquí no cabe entrar, consiste en cómo se deciden los ámbitos subregionales objeto de ordenación y qué procesos de participación se establecen desde un principio (así debiera ser, al menos) para implicar a la población y a los elegidos en una iniciativa planificadora que política y técnicamente se pone en marcha, en la generalidad de los casos, desde fuera.

Algunas comunidades autónomas han optado explícitamente por el criterio funcional para la delimitación de los ámbitos supramunicipales objeto de planificación. El País Vasco, tras diversos estudios al respecto (Vergara, 1989), ofrece en las DOTPV de 1997 una división de su territorio en 15 áreas

funcionales, a cada una de las cuales corresponde un Plan Territorial Parcial. Estas “áreas”, que agrupan siempre municipios enteros aunque pueden sobrepasar los límites de un Territorio Histórico, se establecen a partir de la jerarquía urbana y de la capacidad de determinados núcleos (y, en algún caso, de parejas de núcleos) de articular funcionalmente un espacio en calidad de cabecera funcional del área. En todo caso los principios funcionales suelen matizarse con otros criterios de naturaleza geográfica e histórica. Métodos más eclécticos (funcionales y geográfico-históricos) se han adoptado para la delimitación de ámbitos subregionales de ordenación del territorio en el proyecto de Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, en Andalucía o en el Plan de Ordenación Insular de Tenerife.

Como se ha dicho, hasta el momento el número de planes de ordenación subregionales es escaso, sobre todo teniendo en cuenta la superficie del territorio del Estado, la variedad y gravedad de problemas territoriales, que con frecuencia se concretan a esas escalas, y los recientes y crecientes alegatos a favor del gobierno del territorio en espacios próximos al ciudadano capaces de crear afinidades e identidades entre el nivel de países-regiones y municipios.

Además, hasta donde sabemos, los pocos planes definitivamente aprobados o en fase avanzada de tramitación se concentran en pocas comunidades autónomas. Andalucía, que ha profundizado en el último decenio en esta vía y escala de planificación, cuenta con varios planes definitivamente aprobados sobre ámbitos subregionales de características geográficas diversas (de aglomeración urbana, de desarrollo turístico y agriculturas intensivas, de valor natural y perfil rural), pero siempre con tensiones y conflictos territoriales a los que el Plan pretende dar respuesta.

En Canarias pueden entenderse como planes subregionales, los Planes Insulares de Ordenación, aunque por el tamaño y complejidad de algunas islas, en especial de las dos más pobladas –Gran Canaria y Tenerife–, se han establecido los denominados Planes Territoriales Parciales que, como recoge el Plan Insular de Ordenación de Tenerife (PIOT) (que los considera dentro de sus determinaciones), pueden formularse para ámbitos comarcales o supramunicipales definidos por el PIOT, y para espacios litorales (PIOT, 1.2.6.1.), con lo que el PIOT adquiere la naturaleza de “plan de planes”. Fuerteventura, Lanzarote, Tenerife, Gran Canaria y El Hierro cuentan con

sus respectivos PIO. En Baleares, están definitivamente aprobados el Plan Territorial Insular de Menorca (abril de 2003) y Mallorca (diciembre de 2004) e Ibiza-Formentera (marzo de 2005).

Castilla y León tiene aprobado un único plan subregional, el del área de Valladolid y su entorno, y otro tanto ocurre en Cataluña, donde cuenta con aprobación definitiva desde mayo de 2001 el Pla territorial de les Terres de l'Ebre. En el País Vasco, se encuentran en distintas fases de tramitación los Planes Territoriales Parciales recogidos por la Ley de Ordenación Territorial de 1990 y establecidos para cada una de las 15 Áreas Funcionales delimitadas por las DOTPV (1997). Cuentan ya con aprobación definitiva los del Territorio Histórico de Álava (PTP de las Áreas Funcionales de Álava Central, de Laguardia-Rioja Alavesa, y de Llodio), con aprobación inicial o provisional los de las áreas funcionales de Guipúzcoa y el del Bilbao Metropolitano, encontrándose aún en avance los de las restantes áreas vizcaínas.

Es interesante desde el punto de vista ambiental y de la conservación de la naturaleza, la atención que está mereciendo en los últimos años la ordenación de los espacios litorales, ámbitos habituales de conflicto entre la urbanización indiscriminada, las grandes infraestructuras y los valores naturales y paisajísticos de conservación. Algunos de los planes subregionales ya citados y aprobados tienen en parte ese carácter, en la medida que afectan a espacios costeros y a sus traspaisés. Hay, no obstante, algunos planes específicamente dirigidos al espacio litoral, como las Directrices subregionales de ordenación del territorio para la franja costera de Asturias, aprobadas en 1993 por el Gobierno del Principado por el Decreto 107/93, de 16 de diciembre, en cuyo desarrollo se ha elaborado el interesante Plan Territorial Especial del Litoral Asturiano (POLA), que cuenta ya con aprobación inicial. Dentro del mismo ambiente costero, Cantabria aprobó definitivamente en 2004, con el máximo rango legal (Ley 2/2004, de 27 de septiembre), su Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria. Por su parte, el País Vasco está utilizando el instrumento del Plan Territorial Sectorial para la ordenación de su espacio litoral (PTS de Protección y Ordenación del Litoral, aprobación inicial 28 de febrero de 2005). En el Mediterráneo, están aprobadas inicialmente desde 2004 las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia.

El POL de Cantabria, equiparado por la Ley que regula la ordenación del territorio en dicha comunidad al Plan Regional de Ordenación Territorial, responde a los contenidos globales propios de la planificación territorial integral, frente al carácter más específico y restringido del POLA asturiano, dirigido prioritariamente a la ordenación de playas y del denominado suelo de protección de costas. En Cantabria, el POL contempla en primer lugar como uno de los fundamentos del modelo territorial la protección de la costa, previendo para ello una denominada área de protección, integrada por distintas categorías protectoras (costera, de riberas, intermareal, ecológica, de interés paisajístico y litoral). Es importante señalar que en la citada Área el POL se comporta con todo rigor como norma imperativa, señalando el régimen jurídico de usos en cada categoría, los cuales se superponen al planeamiento urbanístico municipal desde primer momento. Todo ello sin perjuicio de otras limitaciones impuestas desde la legislación sectorial o el propio planeamiento municipal. Junto al área de protección, el POL define una serie de criterios o directrices para la denominada área de ordenación (integrada por las categorías periurbana, modelo tradicional, ordenación ecológico-forestal y área no litoral), en la que será el planeamiento urbanístico municipal el que fije la ordenación integral del territorio.

Fuera de los planes definitivamente aprobados, no es fácil hacer un inventario de todos los de ámbito subregional en distintas fases de elaboración, pero lo cierto es que los hay en numerosas comunidades autónomas. En el País Vasco, como se ha dicho, se encuentran en fase de aprobación inicial o de avance los de todas las áreas funcionales de Guipúzcoa y Vizcaya. Cataluña tiene muy avanzados varios de sus planes territoriales parciales, y en distinto estado de tramitación los hay también en Andalucía, Castilla y León, Extremadura (aún sin contar con un instrumento director de ámbito regional), la Comunidad Valenciana, Canarias o la Región de Murcia.

La diversidad geográfica de los espacios objetos de ordenación, la variedad de marcos legales y de proyectos políticos de los gobiernos autonómicos, y la huella de los distintos equipos técnicos que elaboran los documentos (claramente perceptible), generan un panorama sumamente diverso en el contenido, propuestas y alcance de las determinaciones de estos instrumentos subregionales, concretamente en lo que se refiere a su dimensión ambiental y a la salvaguarda de áreas de interés natural en relación con los espacios naturales protegidos.

5.2. El caso de los planes subregionales andaluces

El significativo número de planes subregionales andaluces que cuentan ya con texto normativo (estén o no definitivamente aprobados) permite ofrecer una síntesis del modo en que se integran en la ordenación del territorio los recursos naturales y las áreas de interés natural, y las relaciones que en su caso se establecen con los espacios naturales protegidos de la legislación sectorial. Téngase en cuenta que en todos los planes incluidos en el Anexo 4 existen ya espacios naturales protegidos de mayor o menor entidad, y dos de ellos afectan a parques de tanto significado como el de Doñana (Parque Nacional y Parque Natural) (Plan de Ordenación del Territorio del Área de Doñana, POTAD) y el Parque Natural de las Sierras de Segura, Cazorla y Las Villas (Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura).

Todos y cada uno de los planes subregionales plantean una propuesta de ordenación, ajustada a la especificidad de cada territorio, articulada en torno a los siguientes asuntos:

- La estructuración del territorio y la mejora de su funcionalidad.
- La potenciación de los recursos productivos territoriales.
- La racionalización del consumo de los recursos naturales.
- La mejora de prestación de los servicios básicos.

Sobre el tratamiento de los recursos y áreas naturales de interés en los planes andaluces, asunto que constituye siempre uno de los ejes de la planificación, se ha hecho ya un balance sintético y descriptivo, al que seguimos (Muñoz Iribarren, 2003). Se pueden extraer las siguientes conclusiones a partir de las memorias de ordenación y normas de dichos documentos:

- Junto a los espacios naturales protegidos incluidos en la Ley 2/1989, a los posteriormente creados por la administración ambiental de la Junta de Andalucía y a los integrantes de la propuesta de Lugares de Interés Comunitario de la Consejería de Medio Ambiente, todos los planes señalan áreas o espacios de interés natural, paisajístico o ambiental, considerándolos como suelos no urbanizables especialmente protegidos y remitiendo su calificación al planeamiento urbanístico general, que deberá recogerla en la escala que el propio plan determina.

- Sólo en algún caso se señala como criterio y función de los suelos protegidos la de contribuir a la salvaguarda del entorno de los espacios naturales protegidos o a la conexión entre ellos. En el POTAD (cuadro 2) la especial protección atribuida a los espacios forestales (fuera de espacios naturales protegidos) se sustenta en una justificación ecológica y territorial de interés. “La presencia de estas superficies forestales –dice la memoria de ordenación del Plan– es de un extraordinario interés por la multiplicidad de funciones que cumplen; por una parte constituyen extensos ecosistemas que mantienen una interesante diversidad biológica; por otra, juegan un papel notable en algunos procesos ecológicos esenciales para la migración, distribución geográfica e intercambio genético de las especies silvestres; adicionalmente están asociados a unos modelos tradicionales de explotación que son parte significativa de la actividad económica y cultural de este territorio; y, finalmente, cumplen una función protectora con especial repercusión sobre los recursos hídricos de Doñana y la contención de los procesos erosivos” (Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana, 2004:78; véase página web de la Junta de Andalucía).
- Los espacios así protegidos suelen incorporarse con frecuencia a la propuesta del sistema de espacios libres de ámbito comarcal que los planes contienen, fomentándose las actividades de ocio y recreo, pero asegurándose la permanencia de estos terrenos al margen de los procesos de urbanización y la salvaguarda de sus valores naturales.
- Los objetivos más habituales de las propuestas de ordenación se refieren a las siguientes cuestiones:
 - a) Protección de estas áreas de interés natural o paisajístico frente a usos y actuaciones que perjudiquen su función, mediante la regulación de aprovechamientos y actividades compatibles con su conservación.
 - b) En bastantes casos, preservación de la estructura rural existente y potenciación de los usos primarios.
 - c) Fomento, cuando resulte posible, del uso público, incrementando las aptitudes de ocio y recreativas del territorio.
 - d) Prevención de riesgos naturales y recuperación de zonas degradadas.
 - e) En algún caso, establecimiento de medidas adicionales en los espacios naturales protegidos, sin perjuicio de lo regulado por la administración sectorial para los mismos.

Cuadro 2. Objetivos generales del Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana y líneas de actuación ambientales (2003)

Objetivos generales

A) Proteger, mejorar y regenerar los espacios con valor ambiental, paisajístico o cultural y reducir los riesgos naturales y tecnológicos sobre la población, actividades y recursos

Líneas de actuación:

A.1. Establecer medidas de protección de las grandes superficies forestales, con objeto de mantener su contribución al equilibrio en la ordenación general de los usos del ámbito y para coadyuvar a la conservación de los espacios naturales protegidos

A.2. Limitar la expansión de los regadíos con aguas subterráneas en el territorio de vinculación directa con el sistema hídrico y ecológico de Doñana y controlar la repercusión de la actividad agrícola sobre los recursos naturales

A.3. Proteger los espacios litorales, asegurando la preservación de las especies en las aguas interiores y la conservación de los valores de los espacios costeros

A.4. Reducir la presión sobre los acuíferos del ámbito sustituyendo la captación de recursos subterráneos para usos urbanos por recursos superficiales

A.5. Dotar a los núcleos urbanos de sistemas de depuración de vertidos acordes con el volumen y características de su carga contaminante y a las condiciones del medio receptor, y favorecer su reutilización

A.6. Ordenar la relación entre las distintas unidades de paisaje, mejorar la definición de las zonas de transición y proteger los elementos de mayor singularidad que contribuyen a la diversidad paisajística

A.7. Prevenir las situaciones de riesgos naturales y tecnológicos, reduciendo los posibles efectos sobre la población, las actividades productivas y el medio natural

A.8. Potenciar el valor territorial y ambiental de los cauces y riberas de los ríos y arroyos del ámbito

A.9. Proteger los valores culturales del ámbito y, especialmente, los que se refieren a la identidad de Doñana

B) Favorecer una mejor articulación del ámbito para contribuir al desarrollo de las funciones económicas y territoriales

• 5 líneas de actuación

C) Ordenar y compatibilizar los usos del suelo para contribuir a la mejora de las potencialidades económicas

• 3 líneas de actuación

5.3. El Pla Territorial Parcial de les Terres de l'Ebre: la incorporació explícita de criteris ecològics en la ordenació del medi físic. La reciente aportación del Pla Territorial del Alt Pirineu y Arán

En Cataluña, el único Plan Territorial Parcial aprobado hasta ahora, el de las Terres de l'Ebre, plantea en su memoria de ordenación y en el capítulo IV de la normativa una ordenación del medio físico orientada sobre todo al establecimiento del suelo no urbanizable y a la regulación de los usos compatibles y las condiciones de edificación. Desde el punto de vista de este texto merecen destacarse los criterios seguidos para la definición y señalamiento del suelo no urbanizable de protección, dentro del cual se distinguen los siguientes tipos:

- Suelo no urbanizable de protección especial.
- Suelo no urbanizable de protección funcional (bosques y matorrales; llanuras fluvial y deltaica).
- Suelo no urbanizable de protección preventiva (cultivos de secano y *erms*; cultivos de regadío; reservas para sistemas generales en suelo no urbanizable).

En el apartado de suelo no urbanizable de protección especial el Plan incorpora, junto a los espacios incluidos en el PEIN, otras áreas de interés natural que pretenden disminuir el efecto de borde y “evitar la insularización de aquellos espacios”, delimitando áreas naturales periféricas, complementarias de las protegidas, “que permiten obtener una red físicamente articulada y ecológicamente eficaz de espacios libres”.

El Plan establece así mismo como suelos no urbanizables los que denomina “Conectores biológicos y entornos del PEIN”, contribuyendo de esa forma a mejorar el sistema de conservación, a garantizar y ampliar las funciones del PEIN y a incorporar un elemento de calidad territorial al ámbito objeto de ordenación, articulado en torno a los espacios naturales protegidos ya existentes.

Los conectores y bordes, y los espacios PEIN, se completan en el capítulo de suelos no urbanizables de protección especial con los denominados “Elementos naturales de valor local”, definidos por su interés ecológico, paisajístico, agrícola o forestal, y teniendo en cuenta su representatividad, singularidad y fragilidad dentro de un ámbito de escala local. Junto a es-

tos suelos de protección especial, que suman más de 100.000 hectáreas (70.340 hectáreas de espacios del PEIN más 32.772,4 hectáreas de otros espacios), hay que considerar también los bosques y matorrales de protección funcional (por las funciones que desempeñan como “hábitats de fauna, protectores de cabecera y de las márgenes de ríos y barrancos, fijadores del suelo contra la erosión y mantenedores del equilibrio entre oxígeno y CO₂. Junto a ellos, la protección de los terrenos de la llanura aluvial y deltaica (más allá de los incluidos en el PEIN), y de una considerable extensión de áreas ocupadas por cultivos herbáceos y leñosos de secano, y por regadío (estos últimos como suelos no urbanizables de protección preventiva) permite incorporar buena parte de la matriz agraria al suelo sustraído a la urbanización y a usos lesivos para la conservación de los ecosistemas.

La propuesta conceptual y metodológica del Pla de les Terres de l'Ebre, se ha consolidado y fortalecido en la “Estrategia y determinaciones de ordenación” del Pla de l'Alt Pirineu y Arán, recientemente sometido a información pública. Partiendo de una serie de premisas sobre la importancia de la política del suelo no urbanizable, de su diversidad interna (que ha de ser analizada y valorada), y de la necesidad de que constituya un sistema continuo (mejor con piezas de gran tamaño, que con muchas pequeñas), para garantizar sus funciones ecológicas, sociales y al mismo tiempo paisajísticas, señala un total de cinco objetivos; el segundo de ellos consiste en “asegurar las conectividades ecológicas necesarias para el mantenimiento de la biodiversidad y la funcionalidad de los ecosistemas y una continuidad del suelo no urbanizable que dote de sentido morfológico al sistema de espacios abiertos”.

Partiendo de ese objetivo, crea una red de suelo no urbanizable de protección especial que tiene por objeto la conectividad territorial y ecológica entre los espacios naturales protegidos a escala autonómica (PEIN y red Natura 2000) y que incluye, por un lado, los espacios de más alto valor natural a nivel comarcal y regional, y, por otro, los conectores territoriales y ecológicos necesarios para asegurar la conexión y continuidad territorial del conjunto de la red (figuras 3 y 4).

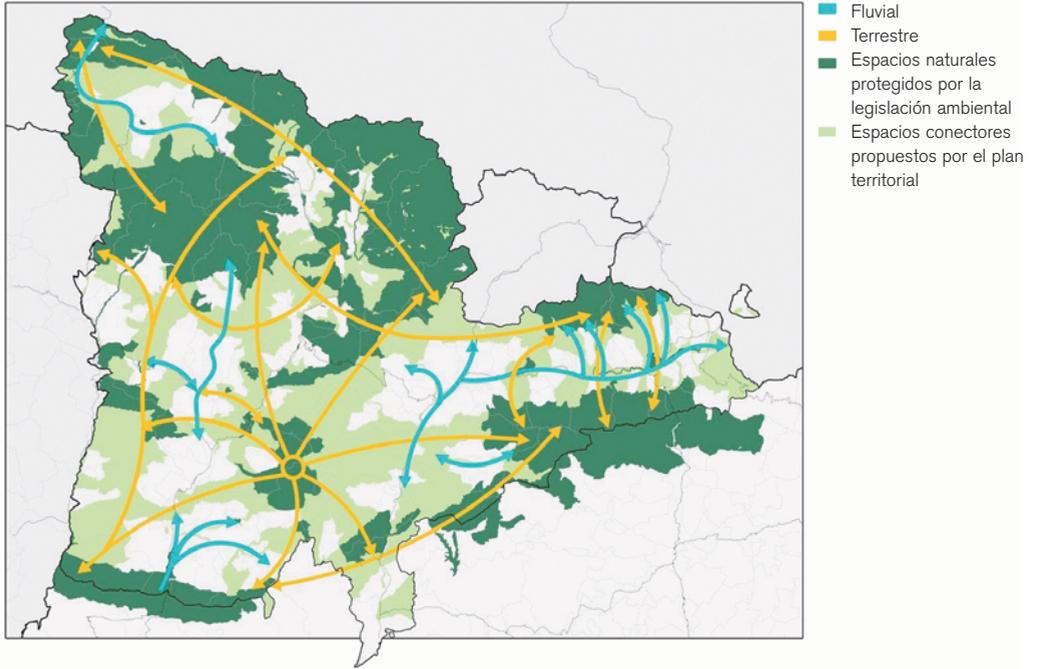


Figura 3: Esquema de conectividad del Pla de l'Alt Pirineu y Arán.

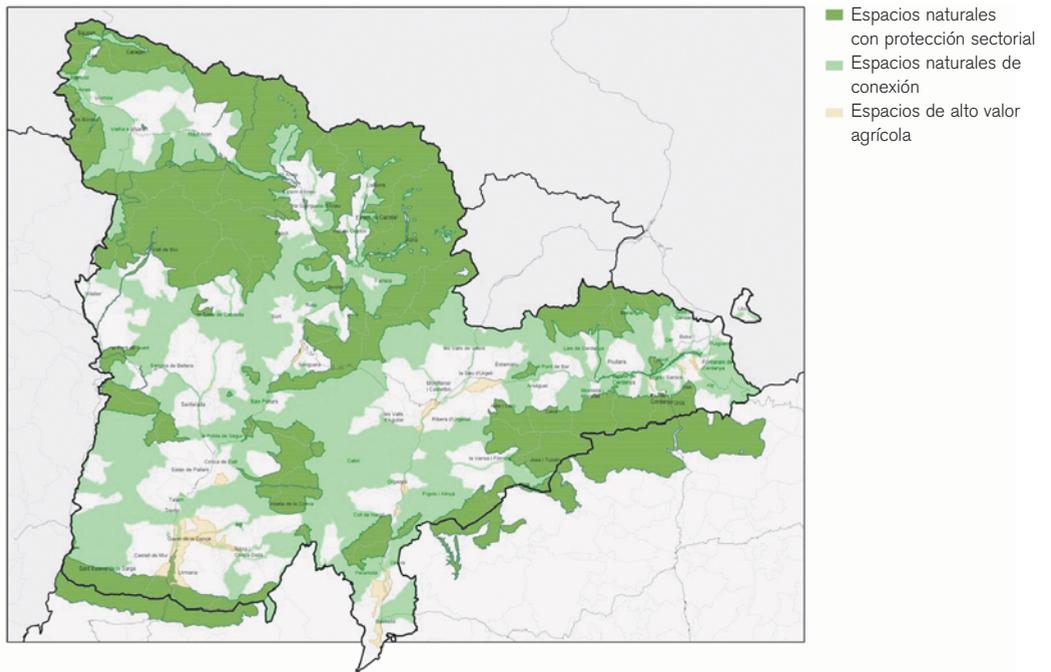


Figura 4: Propuesta de espacios abiertos de protección especial dentro del Pla de l'Alt Pirineu y Arán.

5.4. Sobre la planificación de los recursos y de las áreas naturales de interés insular en el PIO de Tenerife

En el contexto de la planificación integrada del territorio que establece la reciente legislación canaria y que asumen las DOGTC aprobadas por ley en 2003, el Plan Insular de Ordenación de Tenerife (PIOT) merecería un tratamiento extenso, por lo que metodológicamente aporta en el citado contexto, por la propia complejidad y diversidad del espacio tinerfeño, y por el modo en que se integran en su propuesta planificadora urbanismo, territorio, recursos naturales y espacios naturales protegidos.

Como es sabido, desde 1994 (no es, por tanto, un hecho nuevo), la Ley de Espacios Naturales de Canarias, a través de diversas modificaciones de la Ley 1/1987, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación (PIO), incorporó a tales planes el carácter de PORN. Así se mantiene en la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias y en el Decreto Legislativo 1/2000, que refunde las leyes de Espacios Naturales y de Ordenación del Territorio. Eso es lo que ocurre con el PIOT (y con los otros PIO aprobados) que al tiempo que formula, como en la mayor parte de los instrumentos de esta naturaleza y escala, un modelo territorial sostenible para la isla, contiene “al menos, las determinaciones mínimas exigidas por la legislación vigente para los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y, en particular, las necesarias para garantizar la conservación de los recursos naturales, entendiendo por conservación la preservación o utilización ordenada, en su caso, con base al criterio de desarrollo sostenible” (art.º 18.1; a continuación detalla la norma “los mínimos” que deberán incluir).

Esa es la particular fórmula por la que los PIO pasan a ser también PORN; porque deben contener las determinaciones mínimas exigidas a los PORN, lo que no impide –dicho sea de paso– que otros planes de ordenación del territorio, sin esta mención expresa en sus respectivos marcos legales a los PORN, contengan también o superen incluso los requerimientos de los PORN por la legislación específica vigente (es el caso, por ejemplo, del PTI de Menorca, que se presentará más adelante). Con una salvedad que no debiera pasarse por alto y es que, en el caso de Canarias y, concretamente, de Tenerife, parece que no cabrían otros PORN para ámbitos comarcales de la isla o espacios concretos del interior o la plataforma litoral que lo necesitase³⁸. Con ello, el PIOT ha adquirido un alto compromiso con la defensa y gestión de los recursos naturales, que inevitablemente ha llevado a

formular una cascada de planes sectoriales y territoriales, numerosa y compleja, de cuya aprobación y ejecución depende en parte el logro de sus grandes objetivos de sostenibilidad y cohesión social y territorial.

Especial interés revisten en materia de relaciones entre ordenación del territorio y espacios naturales las denominadas “Áreas de Regulación Homogénea” (ARH), ámbitos de ordenación que presentan cierta homogeneidad en sus rasgos naturales y en las actividades que acogen o pueden acoger, y que “definen el modelo de distribución de usos” del PIOT. De esa forma, según el enfoque metodológico del Plan, las ARH “se clasifican, en primer lugar, por el destino que se les asigna en el modelo de ordenación territorial y, en segundo lugar, según los regímenes de uso y criterios de desarrollo y gestión diferenciados” (PIOT, 2.3.1.2.). La clasificación resultante es la siguiente³⁹:

- Áreas de protección ambiental 1 (montañas, barrancos, laderas, malpaíses y Llanos).
- Áreas de protección ambiental 2 (bosques consolidados, bosques potenciales).
- Áreas de protección ambiental 3 (costeras, marinas).
- Áreas de protección económica (protección económica 1, 2 y 3; con condiciones para la actividad agrícola 1 y 2, y agrícolas y alojativas en el 3).
- Áreas de protección territorial.
- Áreas de interés estratégico.
- Áreas urbanas.
- Áreas de expansión urbana.

El propio PIOT establece con rango de directriz, e implicando por tanto a las administraciones públicas competentes, que “los planes (de desarrollo del PIOT) que establezcan la ordenación territorial, de los espacios naturales o urbanísticos definirán un modelo de los usos sobre el territorio, que si bien deben alcanzar una mayor complejidad y detalle que el propio PIOT, con la delimitación de ámbitos de menor dimensión y mayor precisión

38. El PIOT, en su interpretación del art.º 23.3.b. del Decreto Legislativo 1/2000, sobre los Planes Territoriales de Ordenación, ve la posibilidad de elaborar planes de ordenación de los recursos naturales de carácter singular o para ámbitos distintos del insular a través de los denominados Planes Territoriales Especiales.

39. Tiene interés metodológico la exposición de los criterios que se establecen por el PIOT para la delimitación de cada una de las Áreas de Regulación Homogénea, sobre todo de las de protección ambiental, por lo que afecta a las relaciones de tales áreas con los espacios protegidos.

normativa, deben enriquecer pero no contradecir al PIOT” (2.3.1.4. Alcance de la normativa)⁴⁰. A las ARH de Protección ambiental el PIOT las considera “áreas naturales de interés insular”, con carácter de norma de aplicación directa y con las regulaciones para su conservación que eso implica. Aquí reside una potencialidad clara para la conservación, más allá de lo que a otra escala y con más alta vinculación establezcan otros instrumentos de desarrollo del PIOT.

5.5. Los espacios protegidos como uno de los argumentos del Plan Territorial Insular de Menorca

La formulación del Plan Territorial Insular de Menorca, instrumento establecido por la legislación general y las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears (aprobadas estas últimas por ley en 1999) para la ordenación integral del espacio menorquín, propuso desde los inicios del proceso un modelo territorial alternativo a las tendencias de crecimiento incontrolado de la urbanización en los últimos años y basado en los siguientes objetivos generales: transformación cualitativa de la actividad turística; facilitar el acceso a la vivienda; utilización prudentemente del territorio (limitación del crecimiento del uso turístico, principio de precaución en el planeamiento de las infraestructuras, salvaguarda de la identidad y del patrimonio cultural de los núcleos tradicionales); reorientación de las actividades agropecuarias; e incremento sustancial de los espacios protegidos.

Como ocurre en otros casos ya comentados, la concreción de la propuesta de aumento de áreas protegidas, dentro de un ámbito que es Reserva de la Biosfera, no puede desligarse del modelo territorial del PTI, en materia de desarrollos urbanísticos, infraestructurales y edificatorios, y del que cabe destacar: (1) el establecimiento de un techo y una programación espacial y temporal del crecimiento residencial y turístico (10.749 plazas de alojamiento en diez años); (2) el acotamiento y reducción al máximo de las formas extensivas de ocupación urbana; (3) la aplicación de las directrices de sostenibilidad ambiental de la Carta de Alborg sobre desarrollo urbano sostenible en las actuaciones urbanísticas y en el propio hecho edificatorio; (4)

40. Es importante, en la compleja arquitectura jurídica del Plan, lo que se establece con rango de norma de aplicación directa en 1.1.3.2. En tanto no se haya producido la adaptación del planeamiento vigente no se autorizará la ejecución de actos de uso del suelo en terrenos que, en el plano de Distribución Básica de los Usos del PIOT, se encuentren incluidos en una categoría de ARH en la que tal uso resulte incompatible...”.

la limitación y regulación como suelos rústicos de los denominados “núcleos rurales” y “huertos de ocio”; (5) o la opción por la mejora de las infraestructuras existentes (nuevas), salvaguardando en lo posible la identidad de los paisajes y la integridad de los ecosistemas. Todos estos aspectos propios de la planificación territorial están estrechamente vinculados a los objetivos de conservación y no pueden desligarse de ellos. En el funcionamiento del sistema territorial unos no pueden entenderse sin los otros (figuras 5 y 6).

La consolidación y ampliación del sistema de espacios naturales protegidos, sobre la base del Parque Natural de s’Albufera des Grau, núcleo de la Reserva, y de las Áreas Naturales de Especial Interés (ANEI), creadas por la Ley 1/91 de espacios naturales y régimen urbanístico de las áreas de especial protección, se ha llevado a cabo a través de suelos rústicos protegidos del PTI, seleccionados con criterios prioritariamente ecológicos (Mata Olmo y Puertas Blázquez, 2002) y de mejora y consolidación territorial de la red. En ese sentido han resultado muy importantes los suelos rústicos integrantes de las denominadas Áreas Naturales de Interés Territorial, delimitadas sobre la base de sus valores naturales y ecológicos intrínsecos con objeto de:

- Mejorar por esa vía la delimitación de las ANEI establecida en 1991, que presentaba numerosas carencias y deficiencias.
- Incorporar teselas forestales y de matorral interesantes para el funcionamiento ecológico del paisaje.
- Garantizar la conexión territorial de las ANEI y de los ambientes litorales e interiores del conjunto insular.
- Proteger adecuadamente la cuenca hidrográfica e hidrológica que abastece a la laguna de s’Albufera.

A esos mismos objetivos han contribuido también las denominadas Áreas de Interés Paisajístico (sin menoscabo de la tutela de los valores del paisaje en las áreas anteriores y en el conjunto de la isla), delimitadas sobre espacios con una matriz agraria de interés ecológico y belleza estética, y sobre determinados elementos destacados del relieve insular; las Áreas de Prevención de Riesgos, que con frecuencia se han superpuesto a suelos ya protegidos por los criterios anteriores; y las denominadas por la legislación de Baleares, Áreas de Protección Territorial, bandas de protección en torno a viales y para una franja de 500 m a partir de la ribera del mar (con excepciones que no pueden detallarse aquí).

Estos suelos rústicos protegidos se incorporan al PTI como “norma de inmediata, directa y plena aplicación”. Pero el Plan de Menorca ha abordado otras cuestiones importantes en relación con los espacios protegidos; por una parte ha planteado con el carácter de “norma directiva prevalente sobre y vinculante de la ordenación urbanística” los criterios para la ordenación de los usos en los distintos suelos rústicos protegidos y, consiguientemente, para los Planes Especiales de las ANEI, sobre las siguientes materias:

- Cuestiones generales.
- Caminos y accesos.
- Actividad agrícola, ganadera y forestal.
- Actividad extractiva.
- Actividades complementarias de la actividad rural.
- Turismo de playa.
- Organización del uso público, cuando proceda.
- Conservación de la diversidad biológica.

Por último, es importante señalar también que el PTI, dentro de sus atribuciones en materia de formulación del modelo territorial sostenible, propone a la administración sectorial competente y al Govern la creación de dos nuevos parques naturales, uno de barrancos y “playas vírgenes” sobre la base de las ANEI 13 y 14 (de Binigaus a Son Saura), y otro de montaña y litoral de Tramuntana, tomando como punto de partida las ANEI 2 (Sa Vall) y 3 (de Els Alocs a Fornells); de igual modo se propone aplicar la figura de Reserva Natural a los humedales de la isla, y la protección de los fondos de la plataforma marina mediante la declaración de Reserva Marina, como instrumento de ordenación y regulación de usos pesqueros y turístico-recreativos.

De esa forma, el instrumento de ordenación del territorio insular, partiendo de los mínimos establecidos por el marco legal autonómico (Ley de Ordenación del Territorio y DOTIB) en materia de recursos naturales y áreas protegidas, contiene las determinaciones que son habituales en los PORN (aunque no sólo), sobre la base de voluntad política para ello y un desarrollo técnico ajustado a tales requerimientos.

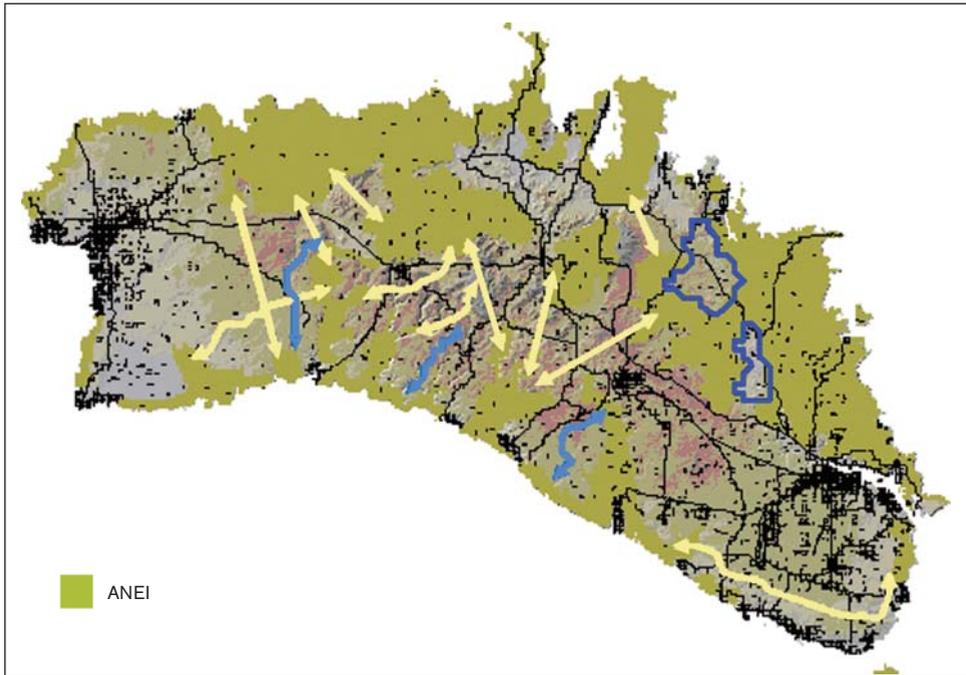


Figura 5: Áreas naturales de especial interés (ANEI. Ley 4/1991) y propuesta de conexión del PTI.

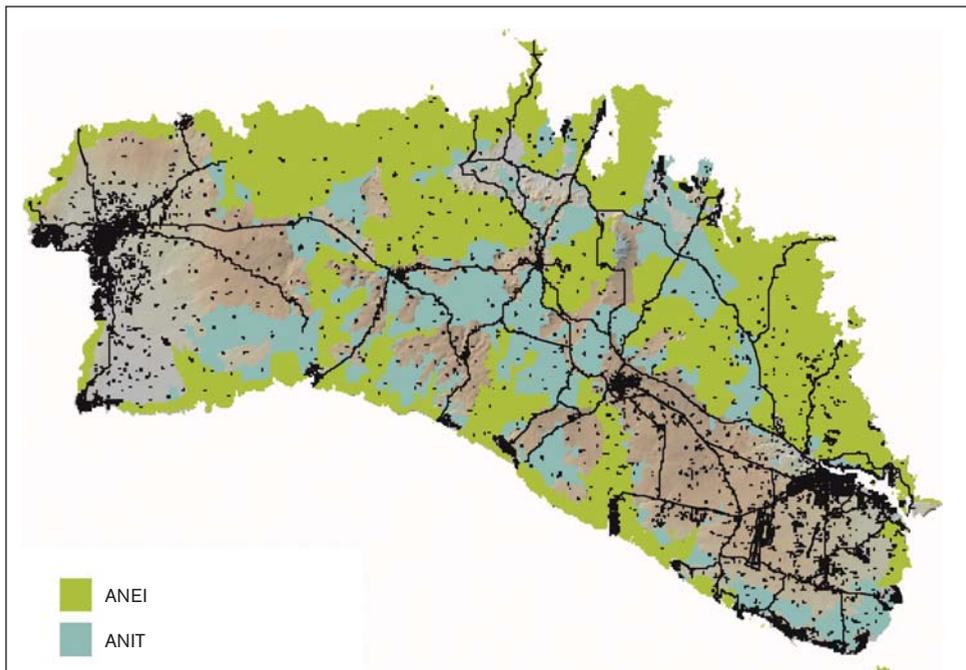


Figura 5: Áreas naturales de especial interés ANEI. Ley 1/1991 y Áreas Naturales de Interés Territorial (ANIT).

6 Conclusiones

De un panorama tan diverso y disperso como el que presenta la ordenación del territorio en España, con resultados escasos todavía en cuanto a instrumentos definitivamente aprobados y sin perspectiva suficiente para evaluar resultados por la corta vigencia de los mismos, pueden extraerse algunas conclusiones, atendiendo especialmente a las posibilidades y a la realidad de la integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio.

De carácter general

1. La ordenación del territorio se configura en el Estado español, tras la aprobación de la Constitución de 1978, como una competencia exclusiva autonómica, con unos objetivos planificadores claramente regionales. El desenvolvimiento de la ordenación del territorio en los dos últimos decenios presenta, no obstante, una trayectoria caracterizada por su lenta evolución, cierta dispersión conceptual, metodológica e instrumental, y un claro desfase entre el amplio desarrollo legislativo autonómico, claramente asentado, y la escasez de instrumentos definitivamente aprobados y aplicados.
2. La opción mayoritaria seguida por la legislación autonómica vigente ha consistido en atribuir el grueso de la planificación a instrumentos de ordenación del territorio, reduciéndose las leyes a plantear el marco de los objetivos y contenidos de tales documentos, y aspectos generales sobre el alcance vinculante de sus determinaciones. En todos los casos, el marco legal establece instrumentos de ordenación integral de ámbito autonómico, subregional (insular en los archipiélagos) y sectorial, acompañados en bastantes casos de instrumentos de ejecución, coordinación y gestión, hasta ahora no desarrollados.
3. Todas las leyes de ordenación del territorio de las comunidades autónomas recogen en sus objetivos generales, con distinto énfasis, extensión y expresiones, los dos grandes asuntos planteados en la Carta Europea

de Ordenación del Territorio: por una parte, la promoción del desarrollo socioeconómico equilibrado (algunos textos añadirán después de 1992 el término sostenible); por otra, la dimensión ambiental de la ordenación, concretada en la gestión responsable de los recursos naturales (que en casi todos los textos se refiere específicamente a la utilización racional del territorio) y la protección del medio natural y cultural.

4. En la práctica totalidad de los casos, las normas autonómicas vigentes de ordenación del territorio no hacen mención expresa a los espacios naturales protegidos al referirse a los contenidos ambientales de los instrumentos de planificación regionales y subregionales. Tampoco contienen referencias al eventual papel que los suelos protegidos por los instrumentos de ordenación del territorio puedan desempeñar en el diseño territorial de las redes de espacios protegidos a través los instrumentos de ordenación.
5. Conceptual y metodológicamente la escala autonómica es adecuada para potenciar las sinergias entre la red de espacios protegidos, diseñada también en el ámbito territorial y político-administrativo autonómico, y el funcionamiento del territorio regional como un sistema en el que se integra y actúa la red.
6. En la mayoría de las comunidades autónomas (con la excepción de Canarias y Cataluña) se constata la falta de mecanismos de colaboración entre la administración de ordenación del territorio y la de espacios protegidos, advirtiéndose la tendencia a un cierto “reparto” del territorio que correspondería gestionar a cada una de ellas. Los contactos entre ambas administraciones, cuando existen, suelen limitarse a las consultas establecidas reglamentariamente en los procesos de tramitación de los diferentes instrumentos de ordenación territorial. De hecho, en la mayor parte de los casos analizados se pone de manifiesto la inexistencia de procedimientos legales que permitan integrar, con carácter normativo, las políticas de ordenación del territorio y de espacios protegidos.
7. Se constata, en general, un déficit de conocimiento básico de los aspectos físico-biológicos esenciales del territorio y de metodologías adecuadas para abordar, dentro de la planificación territorial integrada, la definición de los sistemas de espacios libres o abiertos, en los que debe incluirse el sistema de espacios protegidos.

8. La mayor parte de las comunidades autónomas no han formulado hasta ahora modelos territoriales guiados por el principio de sostenibilidad, en los que incardinar el sistema de espacios protegidos y su papel en la conservación de la biodiversidad, atendiendo a las características y valores de la matriz territorial, en la que el citado sistema de espacios se inserta.
9. La falta de modelo territorial autonómico dificulta además la gestión integral del territorio, el cumplimiento de las funciones de conservación que tiene atribuidas el sistema de espacios naturales protegidos y la coordinación de distintos instrumentos de planificación.

En relación con los instrumentos de planificación

10. Son pocos los planes que explícitamente orientan sus posibilidades de protección con un enfoque ecosistémico del territorio y de la conservación; de ahí que resulten también escasas las menciones explícitas y las propuestas de integración de las redes de espacios protegidos aprovechando las iniciativas de protección de áreas de interés regional y comarcal propias de la planificación territorial.
11. Los sistemas de los espacios libres de los instrumentos de planificación territorial, tanto autonómicos como sobre todo subregionales, se basan hasta ahora en criterios diversos, como la protección de áreas de especial interés territorial por razones ecológicas, paisajísticas o agropecuarias, la integración de los espacios protegidos o la prevención de riesgos. Sin embargo, no se considera en ninguno de los casos estudiados el criterio de representatividad de la diversidad biológica o paisajística, fundamental en la definición de los sistemas de espacios naturales protegidos.
12. El ámbito subregional parece idóneo, por su escala de actuación, por su proximidad a la realidad local y municipal, y por el nivel de vinculación de sus determinaciones, para integrar en el territorio, desde el punto de vista ecológico y social, los espacios protegidos que en toda o en parte de su superficie ya existan en la comarca o área objeto de planificación territorial.
13. Sólo en determinados casos (algunos planes subregionales) se han incorporado explícitamente diversos criterios de valoración de los suelos no urbanizables desde múltiples puntos de vista. En la mayoría de los planes, no se define la función que desempeña cada tesela en la matriz territorial.

14. La proliferación y solape de numerosos instrumentos sobre un mismo espacio puede aportar mucho a la confusión y poco a la ordenación y a los objetivos de conservación.

En relación con los Planes de Ordenación Territorial y Planes de Ordenación de los Recursos Naturales

15. En cuanto a los Planes de Ordenación del Territorio (POT) y a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), parece obvio que hay espacio para uno y otro tipo de planes. Su pertinencia y necesidad dependerá de las circunstancias ecológicas, sociales y políticas de cada lugar, y también de la escala y de los objetivos prioritarios de ordenación.

16. Los problemas de aceptación social de los PORN, derivados de su aplicación como instrumentos meramente restrictivos y limitativos, constituyen una realidad muy extendida. Para superar esta situación es preciso desarrollar todas las potencialidades de los PORN como instrumentos de ordenación del territorio, con la inclusión de medidas proactivas, junto a las específicas de conservación, que pueden formularse en planes de desarrollo socioeconómico.

7 Recomendaciones

A continuación se presentan las principales recomendaciones. Estas se han agrupado siguiendo las diferentes cuestiones abordadas y las distintas escalas de planificación, desde el modelo territorial autonómico a los instrumentos de planificación subregionales. En la primera parte se han destacado aquellas recomendaciones que por su importancia y trascendencia se han considerado “ideas fuerza”.

1. Resulta imprescindible la coordinación y, sobre todo, la cooperación entre las políticas y administraciones responsables de planificación territorial y conservación de la naturaleza. La ordenación del territorio no debe ser una yuxtaposición territorial de políticas sectoriales, incluida la de conservación.
2. En la elaboración y formulación del modelo territorial de cada espacio autonómico debe estar muy presente la opinión de la sociedad. En este sentido, es necesario que todo instrumento de ordenación territorial descansa desde sus inicios en un proceso continuado y profundo de participación e implicación pública, que facilite la concertación y, en lo posible, un acuerdo social amplio sobre los aspectos vertebrales del modelo territorial.
3. Los instrumentos de ordenación del territorio de carácter integral, que incluyen habitualmente la formulación del modelo territorial para un determinado ámbito geográfico de actuación, han de plantearse como verdaderos planes de los espacios libres. En los citados instrumentos la ordenación del sistema de ciudades y de las infraestructuras debería hacerse atendiendo a las características y a los valores de la matriz biofísica del territorio. Al mismo tiempo, los planes constituyen también una excelente oportunidad para formular un auténtico proyecto de sistema de los espacios libres, con indicación de directrices diferenciadas según las características ecológicas y socioeconómicas de sus distintas piezas y favoreciendo la integración en red de las mismas.

4. Los sistemas de espacios libres en los planes de ordenación del territorio, basados en distintos tipos de criterios (integración de los espacios protegidos, conectividad ecológica y paisajística, prevención de riesgos, protección de espacios de interés a escala local), debieran ser globalmente representativos de la diversidad biológica, geológica y paisajística del ámbito territorial del que se trate. El criterio de representatividad, fundamental en la definición de los sistemas de espacios protegidos, resulta también muy importante en el diseño de los sistemas de protección de los planes territoriales.
5. En ese marco, la ecología del paisaje, con su concepción integradora y funcional de las distintas piezas que conforman el territorio (teselas, corredores y matriz), aporta un buen método para fundamentar la elaboración del modelo territorial, considerando el territorio como un sistema formado por el subsistema de los espacios libres y el de los espacios ocupados (ciudades e infraestructuras), cuyo funcionamiento depende estrechamente de las relaciones entre ambos. Hay experiencias de clasificación, análisis y valoración de los espacios libres, con la definición de indicadores (grado de interés, riesgo, potencial socioeconómico, etcétera), que deberían integrarse con los indicadores socioeconómicos habituales (crecimiento, movilidad, accesibilidad y dotación de equipamientos) en la elaboración de modelos territoriales equilibrados y sostenibles. En este sentido, los sistemas de información geográfica son herramientas muy útiles para analizar y modelar las distintas coberturas sectoriales que interaccionan sobre el territorio.
6. En todo caso, las recomendaciones y determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio en materia de sistemas de espacios libres han de entenderse sólo como medidas de carácter estratégico para las acciones que son propias y específicas de la política de conservación de la naturaleza. La planificación territorial deberá, en coordinación y cooperación con dicha política, crear las condiciones territoriales adecuadas para que las acciones en defensa, mejora y gestión de los hábitats y la conexión ecológica de los mismos sea desarrollada por la administración ambiental, a la que competen técnicamente tales acciones.
7. Los planes de ordenación territorial deberían incluir, dentro de la programación de sus actuaciones y, en su caso, de la memoria económica, los recursos financieros y la procedencia de los mismos necesarios para el desarrollo de las actuaciones del sistema de espacios libres (suelo no urbanizable). En el caso de no existir financiación propia del plan, debe-

ría señalarse sobre qué administración y presupuesto recae la ejecución de las acciones y comprometerlas mediante convenios, acuerdos u otros procedimientos.

Respecto a los modelos territoriales

8. Los modelos y planes regionales de ordenación del territorio deberían descansar en un alto nivel de acuerdo y concertación política, y no estar sujetos a periodos electorales, dado que necesitan un cierto periodo de tiempo para su definición y su desarrollo. A escala autonómica, el carácter estratégico y la flexibilidad de los instrumentos puede constituir una garantía de consenso y de previsiones a medio y largo plazo.
9. La formulación de los modelos territoriales habría de contener la ordenación del conjunto de los componentes del sistema territorial (sistema de ciudades, infraestructuras y grandes equipamientos supramunicipales), teniendo en cuenta la distribución espacial y los objetivos de la red de los espacios libres y espacios naturales protegidos.
10. Fruto de la coordinación y de la cooperación administrativa, los instrumentos de planificación territorial deben plantear sus propuestas de *modelo territorial* y sus determinaciones sobre suelos protegidos de acuerdo con los objetivos de conservación de la naturaleza y salvaguarda de la biodiversidad del conjunto del territorio.

Respecto a los instrumentos de planificación

Sobre colaboración interadministrativa

11. La administración de conservación de la naturaleza debe hacerse presente y participar con continuidad y profundidad en los procesos de planificación territorial, incluso tomando la iniciativa. Desde los organismos competentes en materia de espacios protegidos habría que intervenir de forma integral en el conjunto del proceso de desarrollo de los planes de ordenación territorial en diferentes momentos:
 - Al inicio del proceso de planificación, proporcionando información de base útil y fiable, y verificando que esta información sea incorporada correctamente.

- En el momento de la definición de los criterios para el establecimiento del sistema de espacios libres del plan (qué espacios, qué grado de protección, criterios de elección...)
- En el seguimiento y supervisión de encargos o trabajos específicos a equipos externos.
- Y en la ordenación de los aspectos no relacionados directamente con los espacios protegidos, pero que puedan afectar a la estrategia global de conservación de la biodiversidad.

Sobre concepción y metodología de los planes

12. Los planes y directrices de ámbito autonómico constituyen el espacio adecuado para incorporar las redes y los sistemas de espacios naturales protegidos, incluidos los lugares Natura 2000, con el nivel de protección adecuado.
13. A escala subregional los espacios protegidos pueden y deben jugar un papel fundamental en la vertebración del territorio, pasando a ser uno de los principales argumentos de organización y ordenación territorial, y un referente para la regulación de usos y actividades.
14. Los planes, sobre todo allí donde existan espacios protegidos por la legislación sectorial, han de considerarse una buena oportunidad para mejorar, ampliar y conectar ecológicamente los elementos de la red existente dentro del área del plan y con los que eventualmente se encuentren fuera de ella.
15. Es conveniente tratar los suelos rústicos protegidos por los instrumentos de ordenación del territorio como piezas significativas para la conservación de la naturaleza y no como meras *zonas estáticas sustraídas a la urbanización*.
16. En ese sentido, resulta necesario aplicar criterios y objetivos ecológicos en el señalamiento de los suelos rústicos protegidos, en aquellos planes que tienen capacidad para hacerlo.

Sobre la vinculación de los planes con otras políticas

17. Es necesario romper con la tendencia a que la ordenación del territorio a escalas autonómica y subregional se configure como una política sectorial más.

20. Todos los planes sectoriales que tengan relación directa con el aprovechamiento de los recursos, y que sean desarrollados por la administración autonómica, deben tener un tratamiento de planes de conservación. En particular, los planes extractivos (por ejemplo, de pesca) deben tener una clara orientación hacia la conservación de la biodiversidad.
21. Los planes pueden cumplir la necesaria tarea de indicar áreas de preferente aplicación de políticas sectoriales de incidencia positiva en la conservación (programas agroambientales, por ejemplo).

Sobre la implementación de los planes

22. Es conveniente que la formulación y elaboración de los planes se vea acompañada de medidas cautelares que garanticen que durante su tramitación no se produzcan cambios sustanciales en el territorio contrarios a los objetivos de planificación formulados.
23. Deben hacerse esfuerzos para garantizar que la tramitación de los planes no exceda los tiempos establecidos, ya que esta situación puede provocar una inconveniente paralización de las actuaciones (no se puede actuar hasta que se apruebe el plan).
24. Es preciso reforzar la capacidad ejecutiva y comprometer políticamente la aplicación de las propuestas de los planes mediante el desarrollo de instrumentos específicos de actuación que las propias leyes autonómicas recogen, pero que no han sido aprovechados hasta ahora, y mediante convenios entre las distintas administraciones.
25. Es necesario poner en marcha programas de seguimiento y evaluación de los planes de ordenación del territorio, tanto de su aplicación como de su eficacia. Para ello es preciso identificar toda una serie de indicadores que permitan evaluarlos de forma objetiva.
26. La evaluación ambiental estratégica de planes y programas constituye una herramienta adecuada para incorporar la cuestión ambiental a la política de ordenación, impulsando el desarrollo de proyectos de ordenación del territorio en clave de sostenibilidad, y favoreciendo la cooperación con los espacios protegidos y sus funciones ecológicas y territoriales.
27. En la medida que los POT sean vinculantes, deberían incorporar los requerimientos mínimos ambientales de los PORN.

Bibliografía

- Ávila Orive, J. L. (1998): *El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística*. Bilbao, Universidad de Deusto, 325 pp.
- Beltrán Aguirre, J. L. (1999): “*La Ordenación del territorio en Navarra*”, 5 pp.
- Benavent Fdez. de Córdoba, M. (2002): “La ordenación del territorio. Una nueva función pública y viejos problemas”. *Urban*, 7, pp. 52-69.
- Benavent Fdez. de Córdoba, M. (2002): “Los planes de ordenación del territorio de Andalucía. Una práctica asentada con algunas limitaciones”. *Andalucía Geográfica*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía, 9, pp. 8-15.
- Bishop, K.; Phillips, A. and Warren, L. (1995): “Protected for ever? Factors shaping the future of protected areas policy”. *Land Use Policy* 12, 4, pp. 291-305.
- Bonnet Fernández-Trujillo, J. (2002): “Integración de los Espacios naturales protegidos en la Ordenación Territorial: El caso canario” (texto incluido en Materiales del Título de Especialista en Espacios naturales protegidos. Título de Postgrado 2003, UAM-UCM-UA-Fundación Fernando González Bernáldez-EUROPARC-España, 16 pp.).
- Cagmani, R. (2003): “Razones, principios y cuestiones para la política de desarrollo espacial en la era de la globalización, localización y trabajo en red”. *Redes, territorios y gobierno*. Diputació de Barcelona. Barcelona. pp. 405-415.
- Castro Nogueira, H. (2003): “El Plan Director de la red de espacios naturales protegidos: un documento marco para la gestión integrada de los espacios naturales protegidos de Andalucía”. *Boletín de la Sección del Estado Español de EUROPARC*, 16, pp. 22-26.
- CES Región de Murcia (2003): *Memoria sobre la situación Socioeconómica y Laboral. Año 2002*. Murcia.
- Collado Curiel, J.C. (2004): “La Estrategia Territorial de Navarra. Un caso pionero de aplicación de la Estrategia Territorial Europea”, en Romero González, J. y Farinós Dasí, J.: *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*. Gijón, Ediciones Trea, pp. 289-311.
- Comisión Europea (1999): *Estrategia Territorial Europea*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 89 pp.
- Comisión Europea (2003); *Guidance on public participation in relation to the water framework directive*. Bruselas (mimeo).
- Cruz Villalón, J. (2004): “Una nueva cultura para el gobierno del territorio: La concentración y cooperación interadministrativa”, en Romero González, J. y Farinós Dasí, J.: *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*. Gijón, Ediciones Trea, pp. 233-240.

- De La Cruz, A. (1997): "La legislación estatal y autonómica en materia de urbanismo. Un repaso a la legislación sobre ordenación del territorio". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 127, pp. 589-599.
- EUROPARC-España (2002): *Plan de acción para los espacios naturales protegidos del Estado español*. Madrid, Fundación Fernando González Bernáldez, 163 pp.
- Ezquiaga Domínguez, J. M^a. (2004): *Los retos del futuro: el tipo de planificación que necesitamos* (13 pp., inédito).
- Folch, R. (2003): "La aproximación sostenibilista. Evolución de la mirada y del proyecto sobre el territorio". *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*. Barcelona, Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis, pp. 91-99.
- Fonseca Ferrandis E. (1999): *La liberalización del suelo en España. Presupuesto y marco jurídico-constitucional*. Madrid, Marcial Pons-Universidad Carlos III.
- García, J. (2002): "Hacia un nuevo control democrático de la planificación territorial: la Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 132, pp. 219-234.
- García Fernández-Velilla, S. (2003): *Guía Metodológica para la redacción de planes de gestión de Lugares Natura 2000*. Gestión Ambiental, Viveros y Repoblaciones de Navarra. Dirección General de Medio Ambiente del Gobierno de Navarra. 111 pp.
- García Mora, M.^a R. (Coord.) (2003): *Conectividad Ambiental: las Áreas Protegidas en la Cuenca Mediterránea*. Sevilla, Junta de Andalucía.
- Gobierno de Navarra (2001): *Estrategia Navarra para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica*. Departamento de Medio Ambiente. Gobierno de Navarra.
- González, M. (2003): "Las directrices de ordenación general y del turismo de Canarias". *Página Abierta*, n.º 140 (www.pensamientocritico.org/matgon00903.htm).
- Hildebrand Shceid, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*. Sevilla, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía, 511 pp.
- Le Cornec, E. (1999): "Droit communautaire, règles d'urbanisme et subsidiarité ». *Révue Européenne de Droit de l'Environnement*, n.º 2.
- Lozano Cutanda, B. (2003): *Derecho ambiental Administrativo*. Madrid, Dykinson (3.^a edición), 520 pp.
- Mata Olmo, R. y Puertas Blázquez, J. (2002): "Plan Territorial Insular de Menorca. Una propuesta de integración territorial de espacios naturales protegidos a partir de una herramienta de planificación territorial". *Boletín de la Sección del Estado español de la Federación EURO-PARC*, Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa, 14, pp. 34-39.
- Menéndez Rexach (1992): "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico". *Documentación Administrativa*, 230-231, pp. 248-250.

- Muñoz Iribarren, R. (2001): "El tratamiento de los espacios naturales en la ordenación del territorio. El caso andaluz". *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Fundicot, Gijón, 7 pp. (www.fundicot.org/grupo%201/017.PDF).
- Owens, S. y Cowell, R. (2002): *Land and Limits. Interpreting sustainability in the planning process*. London-New York, 244 pp.
- Parejo Alfonso, L. (1990): "La ordenación del territorio y el urbanismo", en Parejo Alfonso, L., Jiménez Blanco, A. y Ortega Álvarez, L. (eds.): *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid.
- Parejo Alfonso, L. (1996): "Ordenación del territorio y medio ambiente". *Revista de Derecho Urbanístico*, n. 146.
- Parejo Alfonso, L. Alfonso, L. (2002): *Marco jurídico de la formulación, elaboración, tramitación y aprobación del Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Gernika-Markina (Bizkaia)*. Diputación Foral de Bizkaia, 81 pp. (inédito).
- Pérez Andrés, A. (1998): *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*. Madrid, Marcial Pons, 642 pp.
- Plaza Gutiérrez, J. I.; Romero González, J. y Farinós Dasí, J. (2003): "Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa". *Ería. Revista Cuatrimestral de Geografía*, 61, pp. 227-249.
- Rodríguez-Chaves Mimbbrero, B. (2003): "Protección ambiental y ordenación territorial y urbanística: ponderación y desarrollo sostenible". *Revista de Derecho Ambiental*, 193, pp. 133 y 166-169.
- Romero González, J. y Farinós Dasí, J. (eds.) (2004): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*. Gijón, Ediciones Trea.
- Subirats, J. (coord.) (2002): *Redes, territorio y gobierno*. Barcelona, Diputación de Barcelona.
- Vega González, G. (2002) "De la ejecución a la ordenación de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional". *Andalucía Geográfica*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía, 9, pp. 36-42.
- Vera Galván, J. R. (2003): "Nota breve acerca del turismo en Canarias, respecto de la Ordenación del Territorio", en Ordenación del Territorio en Canarias, documento de actualidad de la página web de la Asociación de Geógrafos Españoles (www.ieg.csic.es/age/temas/canarias.htm).
- Vegara, A. (1989): "Las áreas funcionales en la ordenación del territorio del País Vasco". *Revista de Economía del País Vasco*, n.º 9.
- VV.AA (2002): *Integración territorial de los espacios naturales protegidos y conectividad ecológica en paisajes mediterráneos*, Junta de Andalucía, pp. 13-33 y 89-103.
- 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, pp. 595-618.

Anexos

Anexo 1

Legislación autonómica de ordenación territorial e instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional, subregional y sectorial

Andalucía

Legislación vigente

- Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional

- Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias (Decreto 103/1999, de 4 de mayo)

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito subregional

- Aprobados: POT de la Aglomeración Urbana de Granada (1999), POT del Poniente Almeriense (2002), POT de la Sierra de Segura (Jaén) (2003); POT del Ámbito de Doñana (2003); POT de la Bahía de Cádiz (2004)
- En tramitación: POT del Litoral Occidental de Huelva, de la Costa del Sol Occidental (Málaga), Litoral Oriental-Axarquía (Málaga)

Aragón

Legislación vigente

- Ley 1/2001, de 8 de febrero, de modificación de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional

- Directrices Generales de Ordenación Territorial (Ley 7/1998, de 16 de julio)

Asturias

Legislación vigente

- Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial en el Principado de Asturias
- 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

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional

- Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias (Decreto 11/1991, de 24 de enero)

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito subregional

- Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la franja costera de Asturias (Decreto 107/1993, de 16 de diciembre)
- Plan Territorial Especial del Litoral Asturiano (Aprobación Inicial)

Cantabria

Legislación vigente

- Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional

- Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (Ley 2/2004, de 27 de septiembre) (equiparado al Plan Regional de Ordenación Territorial por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 2/2001).

Castilla-La Mancha

Legislación vigente

- Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística

Castilla y León

Legislación vigente

- Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional

- Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León (Aprobación inicial, Orden de 22 de marzo de 2001)

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito subregional

- Directrices de Ordenación del Territorio de Valladolid y su entorno
- Directrices de Ordenación del Territorio del entorno de Segovia y Directrices de Ordenación del Territorio del ámbito provincial de Salamanca (en información pública)

Cataluña

Legislación vigente

- Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional

- Plan Territorial General (Ley 1/1995, de 16 de marzo; reformado por Ley 24/2001, de 31 de diciembre)

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito subregional

- Pla Territorial Parcial de les Terres de l'Ebre (2001)
- Pla Territorial Parcial del Alt Pirineu i Arán (en información pública, 2005)

Instrumentos de ordenación sectorial de incidencia territorial (de importancia para la conservación)

- Plan de espacios de interés natural (PEIN)

Comunidad Foral de Navarra

Legislación vigente

- Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo
- Ley Foral 22/2001, de reforma de la Ley Foral 10/1994

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional

- Estrategia Territorial de Navarra (Aprobación inicial, 2004)
-

Comunidad Valenciana

Legislación vigente

- Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio
- Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del territorio y Protección del Paisaje

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional

- Plan de Acción Territorial, de carácter integrado, del entorno metropolitano de Alicante y Elche (PA-TEMAE) (exposición pública)

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito subregional

- Plan de Acción Territorial de la Vega Baja (exposición pública)

Instrumentos de ordenación sectorial de incidencia territorial (de importancia para la conservación)

- Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunidad Valenciana (PATRICOVA) (2003)

Extremadura

Legislación vigente

- Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional

- En elaboración los planes de ordenación del territorio subregionales del Área de influencia de Alqueva, Campo Arañuelo y Valle del Tiétar

Galicia

Legislación vigente

- Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio (BOE de 19 de enero de 1996)

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional

- Directrices de Ordenación del Territorio, que se redactan de acuerdo con la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia (actualmente, su tramitación está en fase de Avance)

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito subregional

- Directrices de Ordenación del Territorio (en fase de Avance)

Illes Balears

Legislación vigente

- Ley 14/2000, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, sustituye a Ley 8/1987
- Ley 2/2001, de 7 de marzo, de atribución de competencias a los Consells insulares en materia de Ordenación del Territorio

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional

- Directrices de Ordenación Territorial de les Illes Balears (Ley 6/1999, de 6 de octubre)

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito subregional

- Plan Territorial Insular de Menorca (abril de 2003)
 - Plan Territorial Insular de Mallorca (diciembre de 2004)
 - Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera (marzo de 2005)
-

Islas Canarias

Legislación vigente

- Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de 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 (BOCANA de 15 de mayo de 2000)
- Ley 6/2001, de 23 de julio, de Medidas urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo en Canarias (BOE de 7 de agosto de 2001)

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional

- Directrices de Ordenación General y Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias (Ley 19/2003)

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito subregional

- Planes Insulares de Ordenación de Lanzarote (2000), Fuerteventura (2001), El Hierro (2002) y Tenerife (2002)
- Plan Insular de Ordenación de La Gomera (Aprobación inicial)

La Rioja

Legislación vigente

- Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja

Instrumentos de ordenación sectorial de incidencia territorial (de importancia para la conservación)

- Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja
- Normas Urbanísticas Regionales

Madrid

Legislación vigente

- Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (deroga parcialmente la anterior)

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional

- Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid. Documento de Bases (1996)

Murcia

Legislación vigente

- Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia
- Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia No tiene directrices regionales de ordenación del territorio

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional

- Aprobadas inicialmente las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (Orden de 28 de junio de 2002)
-

País Vasco

Legislación vigente

- Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito regional

- Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (aprobadas por el Decreto 28/1997)

Instrumentos de ordenación del territorio de ámbito subregional

- Plan Territorial Parcial de Álava Central (Vitoria-Gazteiz) (2004); Plan Territorial Parcial de la Rioja Alavesa (La Guardia) (2004); Plan Territorial Parcial de Llodio (2005); Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Eibar (Bajo Deva, 2005); Plan Territorial Parcial del Área Funcional Mondragón-Vergara (Alto Deva, 2005)
- Con aprobación inicial y/o provisional los Planes Territoriales Parciales de las Áreas Funcionales de Goierri, Donostia-San Sebastián, Tolosaldea, Urola Costa y Bilbao Metropolitano (2003-2004)

Instrumentos de ordenación sectorial de incidencia territorial (de importancia para la conservación)

- Plan Territorial Sectorial de los Márgenes de Ríos y Arroyos. Vertiente Cantábrica (aprobado, Decreto 415/1998, de 22 de diciembre)
 - Plan Territorial Sectorial de los Márgenes de Ríos y Arroyos. Vertiente mediterránea (aprobado, Decreto 455/1999, de 28 de diciembre)
 - Plan Territorial Sectorial de Zonas Húmedas (Decreto 160/2004, de 27 de julio)
-

Anexo 2

Denominación de los instrumentos de ordenación del territorio creados por las leyes vigentes de ordenación del territorio (ámbito autonómico, subregional, sectorial, de ejecución y gestión, y específicos)

Andalucía

Instrumento de ordenación integral y ámbito autonómico

- Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

Instrumento de ordenación integral y ámbito subregional

- Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional

Instrumento de ordenación sectorial

- Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio

Aragón

Instrumento de ordenación integral y ámbito autonómico

- Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón

Instrumento de ordenación integral y ámbito subregional

- Directrices Parciales de Ordenación Territorial

Instrumento de ordenación sectorial

- Directrices Parciales de Ordenación Territorial

Instrumentos de ejecución, gestión y/o coordinación

- Programas Específicos de Gestión o Actuaciones de Ámbito Territorial
- Procedimientos de Gestión Coordinada

Asturias, Principado de

Instrumento de ordenación integral y ámbito autonómico

- Directrices Regionales de Ordenación Territorial

Instrumento de ordenación integral y ámbito subregional

- Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio

Instrumento de ordenación sectorial

- Directrices Sectoriales de Ordenación Territorial

Instrumentos de ejecución, gestión y/o coordinación

- Programas de Actuación Territorial

Otros

- Evaluaciones de Impacto (Ambiental y Estructural)

Cantabria

Instrumento de ordenación integral y ámbito autonómico

- Plan Regional de Ordenación Territorial

Instrumento de ordenación integral y ámbito subregional

- Planes Comarcales de Ordenación Territorial

Instrumento de ordenación sectorial

- Proyectos Singulares de Interés Regional
- Normas Urbanísticas Regionales

Castilla-La Mancha

Instrumento de ordenación integral y ámbito autonómico

- Plan de Ordenación del Territorio

Instrumento de ordenación integral y ámbito subregional

- Planes de Ordenación del Territorio

Instrumento de ordenación sectorial

- Planes de Ordenación del Territorio

Instrumentos de ejecución, gestión y/o coordinación

- Proyectos de Singular Interés
-

Castilla y León

Instrumento de ordenación integral y ámbito autonómico

- Directrices de Ordenación Territorial de Castilla y León

Instrumento de ordenación integral y ámbito subregional

- Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional

Instrumento de ordenación sectorial

- Planes Regionales de ámbito sectorial
- Planes Regionales de ámbito territorial

Instrumentos de ejecución, gestión y/o coordinación

- Proyectos Regionales

Otros

- Planes de Ordenación de los Recursos Naturales
-

Cataluña

Instrumento de ordenación integral y ámbito autonómico

- Plan Territorial General de Cataluña

Instrumento de ordenación integral y ámbito subregional

- Planes Territoriales Parciales

Instrumento de ordenación sectorial

- Planes Territoriales Sectoriales
 - Planes Directores Territoriales
-

Comunidad Foral de Navarra

Instrumento de ordenación integral y ámbito autonómico

- Estrategia Territorial de Navarra

Instrumento de ordenación integral y ámbito subregional

- Planes de Ordenación Territorial

Instrumento de ordenación sectorial

- Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal

Instrumentos de ejecución, gestión y/o coordinación

- Planes Directores de Acción Territorial
-

Comunidad Valenciana

Instrumento de ordenación integral y ámbito autonómico

- Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana

Instrumento de ordenación integral y ámbito subregional

- Planes de Acción Territorial Integrados

Instrumento de ordenación sectorial

- Planes de Acción Territorial Sectoriales (se citan Plan de Acción Territorial del Paisaje, Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana, Plan de Acción Territorial contra el Riesgo Sísmico...)

Extremadura

Instrumento de ordenación integral y ámbito autonómico

- Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura

Instrumento de ordenación integral y ámbito subregional

- Planes Territoriales

Instrumento de ordenación sectorial

- Planes Territoriales

Instrumentos de ejecución, gestión y/o coordinación

- Proyectos de Interés Regional

Galicia

Instrumento de ordenación integral y ámbito autonómico

- Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia

Instrumento de ordenación integral y ámbito subregional

- Planes Territoriales Integrados

Instrumento de ordenación sectorial

- Planes y Proyectos Sectoriales

Instrumentos de ejecución, gestión y/o coordinación

- Programas Coordinados de Actuación

Otros

- Planes de Ordenación del Medio Físico

Illes Balears

Instrumento de ordenación integral y ámbito autonómico

- Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears

Instrumento de ordenación integral y ámbito subregional

- Planes Territoriales Insulares

Instrumento de ordenación sectorial

- Planes Directores Sectoriales
-

Islas Canarias

Instrumento de ordenación integral y ámbito autonómico

- Directrices de Ordenación de Canarias

Instrumento de ordenación integral y ámbito subregional

- Planes Insulares de Ordenación
- Planes Territoriales Parciales

Instrumento de ordenación sectorial

- Directrices de Ordenación
- Planes Territoriales Especiales

Otros

- Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en los Planes insulares de Ordenación
 - Planes y normas de espacios naturales protegidos
-

La Rioja

Instrumento de ordenación integral y ámbito autonómico

- Directrices de Ordenación Territorial de La Rioja

Instrumento de ordenación sectorial

- Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja
- Normas Urbanísticas Regionales
- Proyectos de Interés Supramunicipal

Otros

- Plan de Ordenación de los Recursos Naturales
-

Madrid, Comunidad de

Instrumento de ordenación integral y ámbito autonómico

- Plan Regional de Estrategia Territorial

Instrumentos de ejecución, gestión y/o coordinación

- Programas de Coordinación de la Acción Territorial

Otros

- Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural
-

Murcia, Región de

Instrumento de ordenación integral y ámbito autonómico

- Directrices de Ordenación Territorial
- Planes de Ordenación Territorial

Instrumento de ordenación integral y ámbito subregional

- Directrices y Planes de Ordenación Territorial (ámbito comarcal)
- Directrices y Planes de Ordenación Territorial de carácter sectorial

Instrumento de ordenación sectorial

- Planes de Ordenación del Litoral
- Programas de Actuación Territorial

Instrumentos de ejecución, gestión y/o coordinación

- Actuaciones de Interés Regional
-

País Vasco

Instrumento de ordenación integral y ámbito autonómico

- Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Instrumento de ordenación integral y ámbito subregional

- Planes Territoriales Parciales

Instrumento de ordenación sectorial

- Planes Territoriales Sectoriales
-

Anexo 3

Contenido ambiental de los instrumentos de ordenación del territorio (autonómicos y subregionales) según la legislación vigente de las comunidades autónomas

Andalucía

Instrumento de ordenación de ámbito autonómico

- 7.1.e. Los criterios territoriales básicos para el mejor uso, aprovechamiento y conservación del agua y demás recursos naturales y para la protección del patrimonio histórico y cultural
- 7.1.f. La indicación de zonas con riesgos catastróficos y la definición de los criterios territoriales de actuación a contemplar para la prevención de los mismos

Instrumento de ordenación de ámbito subregional

- 11.1.c. La indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, estableciendo los criterios y las medidas que hayan de ser desarrolladas por los distintos órganos de las administraciones públicas
-

Aragón

Instrumento de ordenación de ámbito autonómico

- 17.d. Formulación de criterios generales para la delimitación de espacios, elementos naturales y bienes culturales que es necesario conservar y proteger, en atención a factores ambientales, paisajísticos, ecológicos, socioculturales, histórico-artísticos, demográficos, económicos y otros análogos, pudiendo fijarse clasificaciones y calificaciones concretas de suelo en áreas determinadas y en distintos tipos de protección.
- 17.g. Indicación, de entre las anteriores, de aquellas áreas que deberán ser objeto de planes o programas específicos de protección de espacios naturales, con su correspondiente prelación.
- 18.1. Delimitación de las áreas geográficas objeto de protección especial y que deben quedar sustraídas al desarrollo de las actividades urbanas para ser destinadas a la preservación o explotación de los recursos naturales, atendiendo a los criterios anteriormente expuestos: áreas deprimidas, áreas en desarrollo, áreas congestionadas y áreas especiales.

Instrumento de ordenación de ámbito subregional

- 26.2.e. Señalamiento de áreas de suelo y bienes culturales sometidos a medidas de protección pasiva y señalamiento de áreas de suelo sujetas a medidas de protección preventiva, por razones cautelares. El alcance de las medidas de protección establecidas en cada caso se fijará por las propias Directrices Parciales de Ordenación Territorial.
 - 26.2.f. Criterios orientativos o vinculantes para el uso del territorio, para la fijación de clasificaciones y calificaciones concretas de suelo o para la fijación de densidades y aprovechamientos urbanísticos homogéneos en áreas determinadas, en función de la consecución de los objetivos propios de la ordenación del territorio.
 - 26.2.h. Definición de las áreas territoriales de uso agrícola o forestal de especial interés que es necesario conservar.
-

Asturias, Principado de

Instrumento de ordenación de ámbito autonómico

- 6.2.e. Señalamiento de las áreas de protección que deban establecerse, mantenerse o ampliarse atendiendo a su valor natural, cultural, social o económico, haciendo especial referencia a los recursos agrícolas y forestales y a los cursos de agua, todo ello sin perjuicio de las delimitaciones específicas que puedan realizarse en aplicación de la legislación sectorial.

Instrumento de ordenación de ámbito subregional

- 6.2.e. Señalamiento de las áreas de protección que deban establecerse, mantenerse o ampliarse atendiendo a su valor natural, cultural, social o económico, haciendo especial referencia a los recursos agrícolas y forestales y a los cursos de agua, todo ello sin perjuicio de las delimitaciones específicas que puedan realizarse en aplicación de la legislación sectorial.

Canarias

Instrumento de ordenación de ámbito autonómico

- 15.2.a. Articular las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias.
- 15.2.b. Definir los criterios de carácter básico de ordenación y gestión de uno o varios recursos naturales.

Instrumento de ordenación de ámbito subregional (Planes Insulares de Ordenación)

- 18.1. (...) Contendrán al menos las determinaciones exigidas por la legislación vigente para los PORN.
- 18.1.b.1. Limitaciones de uso en función de la singularidad de los ecosistemas y de su estado de conservación y, en particular, señalamiento de las áreas del territorio que deban ser excluidas de los procesos de urbanización y, en su caso, de edificación por sus características naturales, su trascendencia para los procesos ecológicos esenciales, para la conservación de la diversidad genética y de la variedad, singularidad o belleza de los ecosistemas y el paisaje.

Cantabria

Instrumento de ordenación de ámbito autonómico

- 12.d. Establecimiento de medidas para la preservación de los recursos naturales y culturales y las eventuales pautas de su compatibilización con el desarrollo económico y urbanístico.

Instrumento de ordenación de ámbito subregional

- 20.1.c. Establecimiento de tipos de suelos que resultan afectados por la norma identificando, en su caso, aquellos que estén ya afectados por una legislación protectora de carácter sectorial (artículo 20.1.c).
 - 20.1.d. Medidas para la implantación de los usos, actividades, construcciones o instalaciones que puedan ubicarse en el suelo rústico (artículo 20.1. d).
-

Castilla y León

Instrumento de ordenación de ámbito autonómico

- 10.f. Criterios para la preservación de los recursos naturales y culturales y su compatibilización con el desarrollo económico y urbanístico, con delimitación de áreas de protección y planificación especial.

Instrumento de ordenación de ámbito subregional

- 17.1.f. Criterios para la preservación de los recursos naturales y culturales y su compatibilización con el desarrollo económico y urbanístico, con delimitación de áreas de protección y planificación especial.

Cataluña

Instrumento de ordenación de ámbito autonómico

- 5.1.c. La determinación de los espacios y de los elementos naturales que es necesario conservar por razón del interés general referido a todo el territorio.
- 5.1.d. La definición de tierras de uso agrícola o forestal de especial interés que es necesario conservar o ampliar por sus características de extensión, situación y fertilidad

Instrumento de ordenación de ámbito subregional

- 13.1.b. La determinación de los espacios de interés natural.
- 13.1.d. La definición de tierras de uso agrícola o forestal de especial interés que es necesario conservar o ampliar por sus características de extensión, situación y fertilidad.

Comunidad Foral de Navarra

Instrumento de ordenación de ámbito autonómico

- 32.2.a. La ordenación del medio físico y de los recursos naturales, la protección y recuperación del paisaje y el tratamiento adecuado del medio rural.

Instrumento de ordenación de ámbito subregional

- 35.1.c. Criterios y normas de uso y protección de suelos no urbanizables, con delimitación de las áreas de especial protección, atendiendo a los valores naturales y paisajísticos, a los recursos forestales, agrícolas y ganaderos, a los recursos hídricos y a otros recursos naturales de interés que se presenten en el ámbito del plan (artículo 35.1.c.c1)

Comunidad Valenciana

Instrumento de ordenación de ámbito autonómico

- 38. g. Criterios, directrices y acciones de carácter territorial a considerar en la ordenación del suelo no urbanizable, la gestión de los recursos y de los espacios naturales, la prevención de los riesgos naturales y la mejora de la calidad ambiental del territorio.

Instrumento de ordenación de ámbito subregional (Planes de Acción Territorial Integrado)

- 53.4. Incluirán estudios de paisaje y catálogo, conforme a lo establecido en el título II de esta Ley (sobre Protección y Ordenación del Paisaje).

Extremadura

Instrumento de ordenación de ámbito autonómico

- 49.e. Definición de los criterios territoriales básicos que han de presidir la utilización o explotación racional del agua y demás recursos naturales, la protección de los valores ecológicos, el tratamiento de las superficies aptas para la explotación agraria, la protección del patrimonio histórico-cultural e intervención de ámbitos sujetos a riesgo catastrófico.

Instrumento de ordenación de ámbito subregional

- 55.c. Definición de zonas para la ordenación del área geográfica afectada, con los fines de protección y mejora del medio ambiente, de los recursos naturales, y del patrimonio histórico-cultural, estableciendo el programa de acciones según las administraciones y entidades públicas que por razón competencial deban desarrollar éstas.

Galicia

Instrumento de ordenación de ámbito autonómico

- 7.1.f. Delimitación de las áreas de protección que queden sustraídas al desarrollo de las actividades urbanas, para ser destinadas a la preservación o explotación de los recursos naturales, atendiendo a su valor cultural, social o económico y estableciendo la prioridad de dicho destino.
- 7.1.j. Definición de los ámbitos en que sea necesario elaborar planes de ordenación del medio físico previsto en la presente Ley, con señalamiento, en su caso, de las condiciones y plazos a que deba someterse la formulación de los mismos.

Instrumento de ordenación de ámbito subregional

- 13.a. Diagnóstico territorial del área, en especial en lo referente a los recursos naturales, entre otros aspectos.
- 13.f. Recomendaciones y propuestas relativas a los espacios que deban ser objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación, a fin de evitar su degradación o conseguir su recuperación para usos, total o parcialmente, distintos.

Illes Balears

Instrumento de ordenación de ámbito autonómico

- 6.1.c. La protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales

Instrumento de ordenación de ámbito subregional

- 9.d. Señalización de los espacios naturales o de las áreas de protección de construcciones o de lugares de interés histórico-artístico con indicación de las medidas protectoras que deban adoptarse.
- 9.e. Definición de los suelos de uso agrícola o forestal de especial interés.
- 9.l. Criterios básicos relativos al uso sostenible de los recursos naturales.
-

La Rioja

Instrumento de ordenación de ámbito autonómico

- 29.d. Establecer criterios para la preservación de los recursos naturales y culturales y su compatibilización con el desarrollo económico y urbanístico.

Instrumento de ordenación de ámbito subregional (Normas Urbanísticas Regionales)

- 35.c. Normas urbanísticas reguladoras de la protección, usos y aprovechamientos del suelo y la edificación.
- 35.d. Medidas de protección urbanística del medio natural, histórico y cultural.
- 35.e. Identificación de los suelos que estén afectados por alguna legislación sectorial.

Madrid, Comunidad de

Instrumento de ordenación de ámbito autonómico

Ordenación de los sistemas de ámbito o función regional o supramunicipales y, en general, de los estructurantes del territorio, contemplando, entre otros aspectos, la delimitación de los espacios naturales y rurales que deban ser preservados del proceso de urbanización.

Determinación de las áreas o los sectores para los que deban formularse, con carácter prioritario, Programas de Coordinación de la Acción Territorial o Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural.

Murcia, Región de

Instrumento de ordenación de ámbito autonómico (Planes de Ordenación Territorial)

- 26.2.b. Delimitación de las zonas a proteger por su interés natural, ecológico, ambiental, paisajístico, histórico, turístico, cultural o económico, con indicación de su régimen de protección y explotación.
- 26.2.c. Delimitación y justificación de las zonas a proteger y potenciar, por sus valores productivos, con indicación del régimen de protección y fomento.

Instrumento de ordenación de ámbito subregional (Planes de Ordenación Territorial)

- 26.2.b. Delimitación de las zonas a proteger por su interés natural, ecológico, ambiental, paisajístico, histórico, turístico, cultural o económico, con indicación de su régimen de protección y explotación.
- 26.2.c. Delimitación y justificación de las zonas a proteger y potenciar, por sus valores productivos, con indicación del régimen de protección y fomento.

País Vasco

Instrumento de ordenación de ámbito autonómico

- 6.3. La delimitación y definición precisa de las áreas o zonas que deban ser objeto de especial protección con el fin de preservar sus valores ecológicos, culturales o económicos y asegurar, en su caso, la explotación racional de los recursos naturales existentes en las mismas.
- 6.4. La definición de los suelos que por su idoneidad actual o potencial para la explotación agraria hayan de ser objeto de protección o ampliación, de manera que se garantice la adecuada proporción entre éstos y los del futuro desarrollo urbano.

Instrumento de ordenación de ámbito subregional

- 12.1.g. Criterios, normas y principios necesarios para el desarrollo de las determinaciones contenidas en las directrices.

Anexo 4

Objetivos y determinaciones ambientales de algunos planes de ordenación del territorio subregionales andaluces

Objetivos sobre recursos naturales y ambientales recogidos en las normativas de los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional en Andalucía*

Bahía de Cádiz

Protección y recuperación valores ambientales

- Proteger la diversidad ambiental y paisajística mediante la conservación y protección del espacio litoral y la consolidación del espacio rural, y su preservación de usos y actuaciones que hagan perder su funcionalidad.
- Conservar y recuperar, mediante la adecuación de las nuevas actuaciones, el tratamiento de los espacios, naturales o transformados, deteriorados o territorialmente significativos.

Preservación estructura rural

- Preservar la estructura rural (caminos, vías pecuarias, infraestructuras agrícolas y asentamientos rurales) y potenciar los usos primarios, asegurando la transición ordenada y respetuosa entre el medio urbano y el rural.

Prevención de riesgos

- Prevenir los riesgos naturales identificados, que son: la erosión litoral y continental, la alteración y agotamiento de los acuíferos y la inundación.

Fomento del uso público

- Fomentar el uso público sobre espacios litorales, bordes de marisma y áreas naturales interiores, incrementando las aptitudes de ocio y recreativas del territorio.

Medidas adicionales espacios naturales protegidos

- Proteger los espacios de la Bahía incluidos en la Ley 2/89, estableciendo medidas adicionales para su protección.
-

Aglomeración Urbana de Granada

Protección y recuperación valores ambientales

- Evitar la pérdida de los valores naturales, ambientales, ecológicos y paisajísticos por la acción urbanística
- Impedir cualquier forma de urbanización, edificación, uso o transformación en los ámbitos protegidos o en su entorno que pueda suponer la pérdida de sus valores.

Medidas adicionales espacios naturales protegidos

- Desarrollar e implementar en los espacios naturales protegidos los objetivos ambientales establecidos por los PORN.
-

*Fuente: Muñoz Iribarren (2001)

Costa Noroeste de Cádiz

Protección y recuperación valores ambientales

- Regenerar la marisma desecada e improductiva y facilitar su aprovechamiento naturalístico y ganadero extensivo.
- Recuperar y proteger el frente litoral como valor natural.
- Contribuir a la diversidad y cualificación del frente litoral.

Aprovechamiento de los recursos

- Potenciar el aprovechamiento sostenido de los recursos pesqueros.

Prevención de riesgos

- Proteger y evitar la sobreexplotación del acuífero Rota-Sanlúcar-Chipiona.

Fomento del uso público

- Favorecer los usos recreativos en el frente litoral.

Poniente Almeriense

Protección y recuperación valores ambientales

- Establecer criterios para la regulación de los usos y actividades de los espacios de interés ambiental y territorial compatibles con su conservación.
- Preservar los espacios de interés ambiental y territorial de los procesos de transformación agraria en invernadero, mediante la prohibición de los aprovechamientos agrícolas intensivos en los espacios con valores ambientales y territoriales.

Prevención de riesgos

- Recuperar las zonas degradadas, mediante la realización de restauraciones geomorfológicas, recuperación de la cubierta vegetal, utilización con otros usos compatibles con su recuperación.

Doñana

Protección y recuperación valores ambientales

- Preservar espacios de interés natural no incluidos en la legislación ambiental y susceptibles de ser incorporados en la Red Natura 2000 como Lugares de Interés Comunitario.
- Preservar los ejes fluviales, mejorar las formaciones de ribera y favorecer su papel de corredores fundamentales para las relaciones ecológicas de Doñana con su entorno.

Aprovechamiento de los recursos

- Contribuir al aprovechamiento sostenido de los recursos pesqueros.

Prevención de riesgos

- Limitar los usos que inciden en la utilización de los recursos del acuífero Almonte-Marismas y mejorar la calidad de sus aguas.
 - Establecer medidas que limiten las situaciones de riesgos naturales y sus efectos.
-

Sierra de Segura

Protección y recuperación valores ambientales

- Establecer un régimen de protección adecuado a espacios valiosos.
- Poner en valor los recursos naturales y culturales como componentes del escenario paisajístico.

Preservación estructura rural

- Preservar los elementos físicos que informan sobre modos de ocupación históricos con un claro valor cultural, y establecer las condiciones de convivencia de los nuevos usos con estos elementos físicos.

Prevención de riesgos

- Controlar los procesos erosivos.
- Corregir los vertidos que no tienen tratamiento adecuado.

Medidas adicionales espacios naturales protegidos

- Establecer una protección territorial de espacios que pretende apoyar y complementar los contenidos de la planificación ambiental mediante una regulación urbanística de los usos.
-

Determinaciones referidas a los recursos naturales y ambientales recogidas en las normativas de los Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional en Andalucía*

Bahía de Cádiz

Protección y recuperación valores ambientales

- Se prohíbe la urbanización y la edificación que no tengan por finalidad la divulgación del medio.

Preservación estructura rural

- Se prohíbe la urbanización y la edificación que no tenga por finalidad la explotación primaria de acuerdo con los usos tradicionales del territorio.

Fomento del uso público

- Se prohíbe la urbanización y la edificación que no tenga por finalidad el uso público o el equipamiento y servicio de las playas.

Medidas adicionales espacios naturales protegidos

- Se regulan medidas adicionales para su protección.
-

Aglomeración Urbana de Granada

Protección y recuperación valores ambientales

- En áreas forestales se prohíben los usos no referidos a la ampliación y mejora de vías de comunicación existentes y la construcción de: nuevas vías de comunicación no asfaltadas y asfaltadas previstas, tendidos de infraestructuras subterráneas, depósitos de agua potable.
- En áreas agromontanas se autorizan, además, establos, infraestructuras de ganadería estabulada, cercas y vallados, presas y represas, construcciones para la explotación de las obras públicas, antenas y torres de telecomunicación, canales y acequias, y rehabilitación de edificios para viviendas unifamiliares aisladas, quedando prohibidos los usos restantes.

Aprovechamiento de los recursos

- En áreas forestales se autorizan los usos tradicionales (entresacas, repoblaciones forestales, case-tas para aperos o guardería forestal).
- En áreas agromontanas se autorizan, además, las infraestructuras agrícolas para regadío.

Fomento del uso público

- Se autorizan las instalaciones para la mejora del uso público.

Medidas adicionales espacios naturales protegidos

- Se regulan medidas adicionales para su protección.
-

Fuente: Muñoz Iribarren (2001)

Costa Noroeste de Cádiz

Protección y recuperación valores ambientales

- Se establecen zonas de protección del litoral, donde quedarán prohibidos los usos residenciales, turísticos, logísticos e industriales, así como los aprovechamientos agrícolas y ganaderos, y serán usos permitidos los relacionados con la recuperación y mejora del hábitat o su conservación en estado favorable.

Aprovechamiento de los recursos

- Para la marisma desecada e improductiva se recoge como compatible el uso naturalista con el uso ganadero extensivo que tradicionalmente se ha desarrollado en este espacio.

Prevención de riesgos

- En el área de protección del acuífero se prohíbe: vertederos, extracción de áridos, y explotaciones ganaderas en régimen semiestablado y libre. Asimismo, se propone la realización de controles cada tres años de las aguas subterráneas y la progresiva sustitución de las captaciones del acuífero.
- En las zonas de protección del litoral quedarán prohibidas las actuaciones que pongan en peligro las formaciones arenosas.

Fomento del uso público

- En las zonas de protección del litoral serán usos permitidos las adecuaciones para usos recreativos, de ocio y naturalísticos.

Medidas adicionales espacios naturales protegidos

- Se pretende potenciar el uso recreativo de las marismas del Parque Natural de Doñana, siendo la Consejería de Medio Ambiente la que establecerá las medidas necesarias.

Poniente Almeriense

Protección y recuperación valores ambientales

- Se priorizan los usos naturalísticos y científicos, haciendo referencia las prohibiciones a: vertidos de residuos, usos edificatorios, actividades extractivas (en zona de cumbres y márgenes fluviales), y cualquier uso o actividad que implique la transformación o degradación de los valores ambientales.

Preservación estructura rural

- Se autorizan los aprovechamientos primarios tradicionales existentes, excluido el uso de invernadero, así como las instalaciones que se encuentran asociadas a tales explotaciones.

Prevención de riesgos

- Se promueven acciones necesarias para áreas degradadas mediante: restauraciones geomorfológicas, recuperación de cubierta vegetal, y utilización para uso compatible.

Fomento del uso público

- Se autorizan las actividades recreativas extensivas que no precisen instalaciones específicas en aquellas áreas que se integran en el sistema de espacios libres de la comarca.

Medidas adicionales espacios naturales protegidos

- Se regulan medidas adicionales para su protección.
-

Doñana

Protección y recuperación valores ambientales

- Se prohíben los usos residenciales, turísticos, logísticos e industriales, así como las infraestructuras aéreas de comunicación, tendidos de energía eléctrica de alta y media tensión, gasoductos, oleoductos y las construcciones de utilidad pública e interés social. Se permiten usos forestales, así como las construcciones e instalaciones destinadas a la protección de los espacios naturales y a acoger actividades educativas, naturalísticas, científicas y culturales, y las obras de desmonte, aterrazamiento y rellenos dirigidos a la regeneración o recuperación de los ecosistemas naturales.

Preservación estructura rural

- Se prohíbe la transformación de los usos naturales y la implantación de nuevos usos agrícolas, acuícolas, residenciales, turísticos, industriales y logísticos, y sólo se permitirán las edificaciones e infraestructuras asociadas al uso natural.

Fomento del uso público

- Se permiten las edificaciones e infraestructuras asociadas al uso recreativo en las áreas definidas, siempre que se adopten a las características paisajísticas del entorno.

Medidas adicionales espacios naturales protegidos

- La protección de estos espacios se llevará a cabo de acuerdo con los instrumentos de planificación de la normativa ambiental.
- Sólo se permitirán las edificaciones e infraestructuras asociadas al uso natural.

Sierra de Segura

Protección y recuperación valores ambientales

- Se protegen los espacios serranos, mediante la prohibición de los siguientes usos: las talas o roturaciones y la eliminación de vegetación natural no previstas en planes de aprovechamiento de monte; las obras que conlleven movimiento de tierras que altere el perfil actual del terreno; y los vertederos de residuos sólidos.
- Para los espacios de ribera se consideran usos prohibidos: nuevas infraestructuras viarias; edificaciones residenciales de nueva planta no vinculadas a la explotación de los recursos primarios; actividades industriales; valla o elementos de cierre que pueda impedir la percepción del espacio protegido; cualquier actividad, instalación o edificación que altere los elementos estructurantes de estos espacios rurales; y cualquier actividad, instalación o edificación que suponga alteración de las formaciones riparias junto a los cauces.
- El resto de actividades son compatibles, pero sometidas a las siguientes restricciones: a) las instalaciones o edificaciones en que se desarrollen usos no prohibidos se situarán a una distancia mínima de 30 metros desde el eje de la calzada, b) en el caso de que se desarrollen cultivos bajo abrigo de plástico o cualquier otro material, este retranqueo se aumentará hasta 35 metros para permitir la plantación de especies que atenúan la presencia de estas instalaciones.

Medidas adicionales espacios naturales protegidos

- La regulación urbanística de los usos establecida pretende apoyar y complementar los contenidos de la planificación ambiental.

Abreviaturas

AANP	Áreas Naturales de Especial Interés de Alto Nivel de Protección
ANEI	Áreas Naturales de Especial Interés
ARIP	Áreas Rurales de Interés Paisajístico
APR	Áreas de Prevención de Riesgos
APT	Áreas de Protección Territorial
CE	Constitución Española (1978)
CEMAT	Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio
CEOT	Carta Europea de Ordenación del Territorio (Consejo de Europa, 1983)
DOTIB	Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears (1999)
DOTPV	Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (1997)
DOGTC	Directrices de Ordenación General y de Ordenación del Turismo de Canarias (2003)
DROTPA	Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias (1991)
ETE	Estrategia Territorial Europea (UE, 1999)
ETN	Estrategia Territorial de Navarra (2004, aprobación inicial)
OT	Ordenación del Territorio
PEIN	Plan de Espacios de Interés Natural (Cataluña)
PIO	Plan Insular de Ordenación (Canarias)
PIOT	Plan Insular de Ordenación de Tenerife (2002)
POL	Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria (2004)
POLA	Plan Territorial Especial del Litoral Asturiano
PORN	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales
POTA	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (Bases y Estrategias, 1999)
POTAD	Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana (2004)
PTGC	Plan Territorial General de Cataluña (1995)
PTI	Plan Territorial Insular (Illes Balears)
PTP	Plan Territorial Parcial (Cataluña y País Vasco)
UE	Unión Europea

Páginas web

Gobiernos autonómicos

ANDALUCÍA

www.juntadeandalucia.es/obraspublicasytransportes/jsp/tema.jsp?ct=4 (contiene todos los planes aprobados, en tramitación y en elaboración)

ARAGÓN

<http://portal.aragob.es>

ASTURIAS (Principado de Asturias)

www.princast.es

<http://tematico.princast.es/pola/Plano%20guía.pdf> (Plan Territorial Especial del Litoral Asturiano)

CANARIAS

www.gobiernodecanarias.org/cmayer

CANTABRIA

www.gobcantabria.es/portal/page?_pageid=33,751413&_dad=interportal&_schema=INTERPORTAL (Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria)

CASTILLA-LA MANCHA

www.jccm.es

CASTILLA Y LEÓN

www.jcyl.es (la Consejería de Fomento aporta información completa sobre las Directrices de Ordenación del Territorio, las Directrices de Ordenación de ámbito subregional de Valladolid y su entorno, el Proyecto de Directrices de Ordenación Territorial de Segovia y su entorno –Documento para Información Pública) y el Proyecto de Directrices de Ordenación Territorial de ámbito provincial de Salamanca)

CATALUÑA

www.gencat.net/ptop/ptcat/index.htm (planes territoriales de Cataluña)

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

www.navarra.es. www.estrategianavarra.com/menu.asp (Estrategia Territorial de Navarra)

COMUNIDAD VALENCIANA

www.gva.es/jsp/portalgv.jsp?deliberate=true

EXTREMADURA

www.juntaex.es

GALICIA

www.xunta.es/conselle/ot/galego/urbanismo/index_urbanismo.htm

ILLES BALEARS

www.caib.es

LA RIOJA

www.larioja.org/web/centrales/urbanismo/urbanismo.htm

MADRID (Comunidad de Madrid)

www.madrid.org

MURCIA (Región de Murcia)

www.carm.es/cmaot/home.jsp

PAÍS VASCO

www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-387/es/ (contiene todos los instrumentos de ordenación del territorio de ámbito autonómico, de áreas funcionales –PTP– y sectoriales)

Planes insulares

IBIZA Y FORMENTERA

www.cief.es/pti2004/definitiu/index.htm (Plan Territorial Insular de Ibiza y Formentera)

MALLORCA

www.conselldemallorca.net//platerritorial/ (Plan Territorial Insular de Mallorca)

MENORCA

www.cime.es (Plan Territorial Insular de Menorca)

FUERTEVENTURA:

www.cabildofuer.es/menu_consejeria.php?con=2 (Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura)

LANZAROTE

www.cabildodelanzarote.com (Plan Insular de Ordenación de Lanzarote)

TENERIFE

www.tenerife.es/piot/memoria/1.asp (Plan Insular de Ordenación de Tenerife)

Participantes en el seminario “Integración de los espacios protegidos en la ordenación del territorio” celebrado en Pontevedra los días 29 y 30 de abril de 2004

Manuel Rodríguez de los Santos

Dirección General de la Red de Espacios
Protegidos y Servicios Ambientales
Junta de Andalucía
Asesor Técnico Servicio Ordenación de Recursos
Avd. Manuel Siurot, 50. 41013 Sevilla

Pere Bonet Bonet

Govern de les Illes Balears
Conselleria de Medi Ambient
Jefe del Departamento de Biodiversitat
Avda. Gabriel Alomar i Villalonga, 33
7006 Palma de Mallorca

Miguel Ángel Muñoz Yanguas

Gobierno de Aragón
Departamento de Medio Ambiente
Subdirector de Medio Ambiente
Plz. De San Pedro Nolasco, 7. 50071 Zaragoza

Josep Antoni Aguiló Ribas

Comissió de Medi Ambient i Ordenació del Territori
Jefe de Servicio de Medio Ambiente y Naturaleza
General Riera, 11. 7010 Palma de Mallorca

Ester Gines Llorens

Gobierno de Aragón
Departamento de Medio Ambiente
Técnico
Paseo María Agustín, 36. 50071 Zaragoza

María Antonia García Granda

Área de Medio Ambiente y Paisaje
Cabildo Insular de Tenerife
Técnico
C/ Las Macetas, s/n
Pabellón Polideportivo Santiago Martín
Los Majuelos. 38108 La Laguna (Tenerife)

Ofelia García Badell

Gobierno de Aragón
Departamento de Medio Ambiente
Técnico
Paseo María Agustín, 36. 50071 Zaragoza

Rosa Amelia Expósito

Área de Medio Ambiente y Paisaje
Cabildo Insular de Tenerife
Técnico
C/ Las Macetas, s/n
Pabellón Polideportivo Santiago Martín
Los Majuelos. 38108 La Laguna (Tenerife)

Cristino Ruano de la Haza

Dirección General de Recursos Naturales
y Protección Ambiental de la Consejería
de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio
e Infraestructuras. Principado de Asturias
Director General
Coronel Aranda, 2, 3ª planta 33005 Oviedo

Salvador Grau

Departament de Medi Ambient y Habitatge
Generalitat de Catalunya
Jefe de Servicio de Planificación del Entorno
Natural
Doctor Roux, 80. 08080 Barcelona

Joana Xamena

Govern de les Illes Balears
Conselleria de Medi Ambient
Directora General de Biodiversitat
Avda. Gabriel Alomar i Villalonga, 33
7006 Palma de Mallorca

José Manuel Gómez González

Consorci Parc de Collserola
Técnico
Ctra. de L'esglèsia, 92. 08017 Barcelona

Albert Beltrán Masdeu

Consorci Parc de Collserola
Técnico
Crta. de L'església, 92. 08017 Barcelona

Carles Castell

Diputació de Barcelona
Técnico
C/ Comte d'Urgell, 187. 08036 Barcelona

Federico Zamora

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
Jefe de Sección de Espacios Naturales Singulares
C/ Princesa, nº 3, 8ª planta. 28008 Madrid

Guillermo Fernández Centeno

Parque Nacional Islas Atlánticas
Organismo Autónomo Parques Nacionales
Técnico
Pintor Laxeiro, 45, bloque 1, local 9
36004 Pontevedra

Jorge Bonache López

Parque Nacional Islas Atlánticas
Organismo Autónomo Parques Nacionales
Técnico
Pintor Laxeiro, 45, bloque 1, local 9
36004 Pontevedra

Francisca Baraza

Región de Murcia
Consejería de Agricultura, Agua y M. Ambiente
Jefa de Planificación de Áreas Protegidas
C/ Catedrático Eugenio Ubeda, 3, 3ª planta
30008 Murcia

Marcelo Martínez Palao

Región de Murcia
Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente
Técnico
C/ Catedrático Eugenio Ubeda, 3, 3ª planta
30008 Murcia

Santiago García Fernández-Velilla

Gobierno de Navarra
Gestión Ambiental. Viveros y Repoblaciones
Coordinador del Área de Biodiversidad
Padre Adoain, 219, bajo. 31015 Pamplona

José Ángel Arranz

Junta de Castilla y León
Consejería de Medio Ambiente
Dirección General del Medio Natural
Jefe de Servicio de Espacios Naturales
Rigoberto Cortejoso, 14. 47014 Valladolid

Jesús Gámez Montes

Junta de Castilla y León
Consejería de Medio Ambiente
Dirección General del Medio Natural
Jefe de la Sección de Planificación y Declaración
Rigoberto Cortejoso, 14. 47014 Valladolid

José Ignacio Rodríguez

Junta de Castilla y León
Consejería de Medio Ambiente
Dirección General del Medio Natural
Jefe de Sección de Especies Protegidas
Rigoberto Cortejoso, 14. 47014 Valladolid

Julia Villegas Grondona

Gobierno de La Rioja
Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial
Técnico
C/ Prado Viejo, 62-bis. 26071 Logroño

Marta Rozas Ormazabal

Gobierno Vasco.
Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai
Técnico
Palacio de Udetxea, Apdo. 130.
Gernika-Lumo. Bizcaya

Gonzalo Puerto Arribas

Xunta de Galicia
Consellería de Medio Ambiente
Area de Espacios Naturais
Jefe de Área
Benito Corbal, 47, 5°. 36071 Pontevedra

Santiago Pérez Poza

Xunta de Galicia
Consellería de Medio Ambiente
Area de Espacios Naturais
Técnico
Benito Corbal, 47, 5°. 36071 Pontevedra

José Antonio Fernández Bouzas

Xunta de Galicia.
Consellería de Medio Ambiente
Area de Espacios Naturais
Técnico
Benito Corbal, 47, 5°. 36071 Pontevedra

Rafael Hidalgo

Ministerio de Medio Ambiente
Dirección General de Conservación de la Naturaleza
Jefe de Servicio
Gran Vía de San Francisco, 4. 28005 Madrid

Rafael Mata Olmo

Universidad Autónoma de Madrid
Catedrático de Análisis Geográfico Regional
Dpto. de Geografía. Facultad Filosofía y Letras
Cantoblanco. Ctra. de Colmenar, Km. 15
28049 Madrid

Ricardo García Moral

Biosfera XXI, Estudios Ambientales S.L.
Director Técnico
Paseo de la Castellana, 166. Escalera 3. 8° B
28046 Madrid

Javier Puertas Blázquez

EUROPARC-España
Técnico
ICEI. Finca Mas Ferré. Edificio A
Campus de Somosaguas. 28223 Madrid

Javier Gómez-Limón García

EUROPARC-España
Técnico
ICEI. Finca Mas Ferré. Edificio A
Campus de Somosaguas. 28223 Madrid



**PLAN
DE
ACCIÓN**

para los Espacios
Naturales
Protegidos del
Estado Español



XUNTA DE GALICIA

CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE
E DESENVOLVEMENTO SOSTIBLE