

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978.—3. PLANTEAMIENTOS TEÓRICOS A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN: SU EVOLUCIÓN. A) *La Ordenación del Territorio como planificación urbanística supralocal*. B) *Su conexión con la planificación económica*. C) *La tensión entre las dos posiciones*.—4. DE LA CRISIS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO A SU RELANZAMIENTO A PARTIR DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA.—5. MARCO GENERAL DE LOS CRITERIOS TERRITORIALES EUROPEOS. A) *Aspectos generales*. B) *La ordenación territorial de los espacios rurales*. C) *Conclusiones*.—6. EVOLUCIÓN DEL DESARROLLO LEGISLATIVO. A) *Objetivos de la ordenación del territorio en las CCAA*. B) *Los instrumentos de la Ordenación del Territorio: La realidad de planificación de las CCAA*.—7. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN ARAGÓN: ANTECEDENTES.—8. LA LEY 4/2009, DE 22 DE JUNIO, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE ARAGÓN: OBJETIVOS Y CONTENIDO. A) *Objetivos: la necesidad de reformular los parámetros básicos de la Ley de 1992*. B) *La ordenación del territorio como función pública*. C) *La gestión territorial. Un objetivo pendiente de realizar*.—9. LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO TERRITORIAL. A) *La Estrategia Territorial y las Directrices territoriales*. a) *Contenidos*. b) *Relaciones entre Estrategia, Directrices y Planes y Proyectos de interés general*. B) *Informe territorial como instrumento complementario de la ordenación del territorio*.—10. PLANES Y PROYECTOS DE INTERÉS GENERAL COMO INSTRUMENTOS ESPECIALES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL. A) *Aspectos generales*. B) *Normativa aplicable y naturaleza de los Planes y Proyectos de interés general*. C) *Contenido y objeto*. D) *Iniciativa de los Planes y Proyectos*.—11. ALCANCE Y EFECTOS DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.—BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción

La aprobación de la Constitución de 1978 dio lugar a un proceso de reformulación de la ordenación territorial que después de más de treinta años no puede considerarse cerrado. La ordenación territorial acusó especiales dificultades para encontrar una ubicación clara en el sistema de distribución competencial, tanto en relación con las competencias del Estado como con las de los Municipios o incluso en el contexto de otras competencias autonómicas. La doctrina —fundamentalmente desde el Derecho y la Geografía, pero también desde otras disciplinas— ha realizado sucesivas aportaciones y reformulaciones, pero también la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional —que ha analizado en diversas ocasiones el alcance y contenido de esta materia competencial— ha alimentado este proceso de elaboración teórica. Se trata de una materia que, además, resulta deudora de un proceso paralelo de elaboración en el seno de la Unión Europea como consecuencia del proceso de integración de las competencias en materia de ordenación del territorio dentro del ejercicio de las políticas europeas.

Esta falta de ubicación clara en el espacio competencial ha dificultado, a su vez, establecer un contenido y alcance claro de los planes o directrices territoriales, lo que ha provocado una actitud de recelo tanto desde los Municipios como desde otros Departamentos de las propias Comunidades Autónomas, todo lo cual posiblemente justifique la escasa relevancia que en la práctica ha tenido el planeamiento territorial. Podría afirmarse que tras treinta años de ordenación territorial, las expectativas creadas por la Constitución de 1978 y el inmediato desarrollo legislativo posterior, no se han visto cumplidas.

Pero este proceso de debilitamiento de la ordenación territorial como competencia y como técnica, se ha visto contrarrestado por el renovado impulso que en los últimos años ha recibido esta materia desde la Unión Europea, en cuyo seno la ordenación territorial –la cohesión territorial– ha terminado constituyendo uno de los pilares de la construcción de Europa. A este último impulso y reformulación responde la Ley de ordenación del territorio de nuestra Comunidad Autónoma aprobada en el año 2009, que cierra una etapa compleja donde el esfuerzo por impulsar –desde la Ley aprobada en el año 1992– la ordenación del territorio no se ha visto recompensada por los resultados en este campo.

De conformidad con todo ello analizaré, en primer lugar, el proceso de formulación teórica, con especial énfasis en los aspectos conceptuales que pueden considerarse actualmente asentados y en las aportaciones realizadas desde las instituciones europeas. En segundo lugar, analizaré el contexto de la producción normativa y de planificación territorial de las Comunidades Autónomas. Y, por último, será objeto de atención el específico caso de Aragón y su ya pequeña historia de luces y sombras en esta materia, con especial atención a la legislación vigente y, dentro de ésta, a los Planes y Proyectos de interés regional.

2. La ordenación del territorio en la Constitución de 1978

En el año 1978 existía una escasa tradición de planificación territorial, limitada, de hecho, a dos experiencias que, a su vez, habían desarrollado dos perspectivas distintas de la planificación territorial: la planificación económica del territorio y la planificación urbanística desde una perspectiva supralocal:

a) Por una parte, cabe recordar los planes de desarrollo económico durante el período 1964-1975, verdaderos ejemplos de planificación territorial y económica. El objetivo de estos planes, corregir los desequilibrios regionales a través de la instalación de nuevas industrias en las zonas subdesarrolladas, conectaba con el modelo francés. La transformación del sistema político que se inició en España en el año 1975 dio lugar al fracaso del IV Plan y a la desaparición del Ministerio de la Planificación pero en el año 1978 constituían –y quizás todavía hoy día constitu-

yen- excelentes ejemplos de la planificación territorial conectada a la planificación económica.

b) Por otra parte, en el año 1978 se contaba con la experiencia de planificación de aquellos espacios –fundamentalmente los metropolitanos– que como consecuencia de los crecimientos espontáneos provocados por una emigración urbana y una oferta turística cada día más potente necesitaban de una planificación supralocal. Así, los Planes Provinciales de Barcelona (1963) y de Guipúzcoa (1966), los Planes Directores del Área Metropolitana de Barcelona (1966) o el Plan General Metropolitano de Barcelona (1976) constituían antecedentes de una planificación territorial vinculada a organización del espacio desde una visión supralocal.

Desde un punto de vista normativo, conformaba el marco jurídico, la entonces reciente reforma de la Ley del Suelo de 1975 que regulaba –por primera vez– instrumentos de naturaleza territorial bajo una visión de la planificación regional de carácter económico muy cercana a la desarrollada por los Polos de Desarrollo. Tanto el Plan Nacional de Urbanismo –art. 7– como los Planes directores territoriales de coordinación –art. 8–(1) constituían modelos de planificación territorial conectados con la planificación económica. Pero dichos instrumentos no llegaron a materializarse: por una parte, como consecuencia de los cambios políticos inmediatos que conllevó un cambio sustancial en el sistema de distribución competencial; y por otra parte, tal como ha señalado BERNABÉ FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, por la insuficiencia de los instrumentos jurídico administrativos vigentes para llevar a cabo las grandes ciudades –2006, pp. 193–.

Dentro de este contexto, la Constitución de 1978 permitió un relanzamiento de esta materia y ello a pesar de su escueta regulación, ya que se limitó a enumerar dicha materia entre las competencias que podían asumir las CCAA en sus respectivos Estatutos de acuerdo con el artículo 148.1.3º. Puede afirmarse que esta previsión constituyó más un interrogante que una respuesta, que, en todo caso, remitió a lo que en su desarrollo estatutario establecieran las CCAA.

Dentro del debate teórico a que dio lugar la aprobación de la Constitución, la ordenación del territorio ha sido objeto de planteamientos diferentes hasta el punto de que incluso hoy día puede afirmarse que

(1) La regulación de los Planes Directores Territoriales de coordinación sorprende por su claridad conceptual en un momento en que la experiencia tenía escaso recorrido: Los Planes Directores Territoriales de coordinación establecerán, de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la Planifica-

ción Económica y social y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los Planes y Normas a que afecte.

no existe un acuerdo generalizado sobre su contenido y alcance. Como ha llegado a señalar en relación con esta materia ALCÁZAR CREVILLÉN –2008, pp. 476–, «cuanto más se profundiza en la doctrina española *iuspublicista*, más es la perplejidad que produce constatar que casi existen tantas posiciones sobre el particular como autores han escrito sobre la materia». No obstante, cabe distinguir dos grandes posiciones doctrinales en relación con el alcance de la ordenación territorial, que se analizan a continuación.

3. Planteamientos teóricos a partir de la constitución: su evolución

A) LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA SUPRALOCAL

Desde una perspectiva constitucional, la doctrina puso de manifiesto dos aspectos que constituyeron las premisas sobre las que se ha construido la configuración de la ordenación territorial: por una parte, la configuración de la ordenación del territorio como una materia distinta y diferenciada de otras, ya sean éstas horizontales como el urbanismo, el medio ambiente y la planificación económica, o sectoriales como las carreteras, los transportes terrestres, las costas, la planificación hidrológica, etc. Y, por otra parte, la atribución de gran parte de dichas competencias al Estado, tal como la materia de transportes terrestres, carreteras, aguas, patrimonio histórico español, costas, sector eléctrico, bases y coordinación de la planificación general de la economía y la legislación básica de protección del medio ambiente(2).

Tal configuración constitucional del sistema de distribución de competencias parecía de forma implícita dotar de un carácter residual a la ordenación territorial –es decir, todo aquello que no es urbanismo, ni medio ambiente, ni carreteras, ni aguas–, lo que podría interpretarse como una intención de dotar de contenidos mínimos a la ordenación del territorio. Este planteamiento constitucional permitió defender a un sector de la doctrina una visión minimizada de la ordenación del territorio limitada, en opinión de este sector de la doctrina, a una planificación urbanística de escala supralocal. Su relación sería fundamentalmente con los planes urbanísticos para los que establecería criterios en aquellos aspectos que incidieran en funciones o intereses que extralimitaran lo

(2) Artículo 149.1.13ª: «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica»; 21ª: «Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma: régimen general de comunicaciones: tráfico y circulación de vehículos a motor, correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación»;

22ª: «La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma,...»; 24ª: «Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma»; 28ª: «Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español...»

estrictamente local. Este sentido, cabe recordar a SAÉNZ DE BURUAGA, que opinaba que «... la ordenación territorial en España no es más que ordenación urbana, siquiera sea en los ámbitos que escapan propiamente al ámbito estricto de la ciudad» (1983, pp. 37-38) (3).

Este punto de vista tuvo un fuerte punto de apoyo en la doctrina jurisprudencial que atribuyó desde el primer momento una función similar al urbanismo. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional –77/1984, de 3 de julio– interpretó esta materia dentro de un contenido funcional muy similar al urbanismo, ya que ambas conciben como «la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puedan destinarse el suelo o espacio físico territorial» (FJ 2).

Además, el Tribunal Constitucional otorgó sin vacilar un carácter prevalente a la competencia del Estado frente a la propia de las Comunidades Autónomas de ordenación del territorio, por ser ésta más general que la anterior, tal como lo acredita la temprana Sentencia del Tribunal Constitucional 71/1982, de 30 de noviembre (4), o la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1986, de 13 de mayo, en la que afirmó que «el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma». En este mismo sentido, cabe interpretar la Sentencia 149/1991, de 29 de julio, pues a pesar de que se refiere a esta materia en unos términos muy amplios, parece desvincular su alcance de una competencia concreta al señalar que «La ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud...» (5).

(3) Dentro de esta misma línea de definición, se pronunciaba GONZÁLEZ HABA y MARTÍNEZ DIEZ 1980, p. 27): «Ni se constituye como una técnica planificadora al servicio del equilibrio territorial de las actividades productivas y los asentamientos poblacionales... Ordenación del Territorio y Urbanismo serían prácticamente la misma cosa, diferenciándose únicamente en la escala de actuación».

(4) Dentro de la jurisprudencia del Tribunal Supremo cabe citar la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7.05.96 dictada en el recurso interpuesto por la Coordinadora Local de Zuera contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 1993 que declaró la utilidad pública, a efectos de expropiación forzosa, de la construcción de un nuevo Centro Penitenciario en Zuera (Zaragoza): «por lo que, si bien la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competen-

cia exclusiva en materia de ordenación del territorio, la conveniencia y oportunidad de instalar un Centro Penitenciario en su territorio corresponde al Estado y, por consiguiente, conforme a lo declarado por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 77/1984 y 149/1991, el ejercicio de la competencia de aquélla no puede interferir ni perturbar la competencia de éste.»

(5) Y continúa señalando mismo sentido «La enorme amplitud de su propio ámbito evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire, del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo (Fundamento jurídico 1B)».

B) SU CONEXIÓN CON LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA

Una segunda lectura de la Constitución la realizó PAREJO ALFONSO, que consideró esencial la función de la ordenación del territorio para materializar los principios rectores de las políticas públicas (1987, pp. 26-32) entendiendo que se debía tener en cuenta la naturaleza de la competencia y no tanto en la atribución a una u otra instancia territorial. Para PAREJO ALFONSO la expresión «ordenación del territorio» de la Constitución hace referencia a las grandes magnitudes, las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio y, por ello, en suma, a una actividad pública dirigida más bien a evaluar las características de un determinado territorio, así como su posición y función en la economía del conjunto y a «dirigir», consecuentemente, la actuación de los grandes operadores sobre el mismo (fundamentalmente, pues, el sector público) (1986, p. 220).

Por su parte, PÉREZ ANDRÉS señalará en esta misma línea argumental, que de la lectura conjunta de numerosos artículos del texto constitucional, especialmente los que pertenecen al Capítulo de los «Principios Rectores de la Política Social y Económica», pero también del Título VII dedicado a Economía y Hacienda y Título VIII –«De la Organización Territorial del Estado»– es posible extraer «... *un modelo constitucional de ordenación territorial... mucho más amplio que el título competencial de ordenación del territorio que han asumido las CCAA en base al artículo. 148.1.3º*» (1998, p. 239).

Podría afirmarse de acuerdo con esta posición que la ordenación territorial encuentra importantes limitaciones como competencia, lo que no resulta incompatible con su amplitud como función pública.

C) LA TENSIÓN ENTRE LAS DOS POSICIONES

Tal como ha quedado indicado, la visión restrictiva de la ordenación territorial se ha fundado en gran parte en la interpretación del Tribunal Constitucional del sistema de distribución competencial. Pero creo que se debe matizar también el alcance de esta jurisprudencia por cuanto en gran parte sus pronunciamientos se han visto vinculados por el planteamiento de las CCAA, que han pretendido dotar al título competencial de la ordenación territorial de un alcance que, en mi opinión, ha condicionado esta jurisprudencia y la propia configuración de la ordenación territorial. En efecto, el Tribunal Constitucional ha analizado en su jurisprudencia los posibles límites que las competencias del Estado podían encontrar en un supuesto contenido que debía extraer, en abstracto, del título competencial de la ordenación territorial frente a actuaciones concretas del Estado dentro del marco de sus competencias, un poder de dirección de las CCAA que podía condicionar sin más las propias del Estado. Pero, en mi opinión, no es en ese plano abstracto donde cabe

extraer algún contenido o consecuencia de la ordenación territorial sino en la posible existencia de una alternativa concreta adecuadamente fundada en un amplio sistema de información territorial. En efecto, la ordenación territorial puede encontrar en la solidez y coherencia de sus propuestas concretas, un terreno propicio para incidir en la política sectorial del Estado. En efecto, en la formulación de las propuestas, la concreta planificación territorial –y no el título competencial en abstracto– puede encontrar su capacidad –y no siempre jurídica– para reconducir una propuesta del Estado. Es en la racionalidad de sus propuestas concretas, en la adecuada justificación de su diagnóstico y en la complejidad de su estudio de alternativas, donde la ordenación del territorio puede encontrar su capacidad de acción y de convicción.

En efecto, el alcance y contenido de la ordenación del territorio no debe plantearse en términos abstractos derivados directamente de sus objetivos y contenidos teóricos sino en la posible *autoritas* que podría legitimar una solución alternativa por parte de la Comunidad Autónoma. De hecho, el eventual éxito –discreto y silencioso éxito– de la planificación territorial se ha dado en la incidencia sobre competencias de otras Administraciones, cuando ha resultado fundada en un diagnóstico coherente del que surgen propuestas concretas –en transportes, en planificación industrial, en mejoras de las carreteras– que puedan mejorar las propuestas de la planificación sectorial. En dichos casos normalmente no ha existido necesidad de acudir a mecanismos jurídicos pues la propia coherencia y a veces originalidad de la propuesta ha incidido en las políticas de otras Administraciones.

4. De la crisis de la ordenación del territorio a su relanzamiento a partir de la estrategia territorial europea

En los años siguientes a la aprobación de la Constitución, el esfuerzo normativo de las CCAA no tuvo un reflejo paralelo en el desarrollo efectivo de la planificación territorial. Esta situación fue detectada por parte de LÓPEZ RAMÓN que vio en la excesiva ambición de contenidos y en sus difusos límites con la protección ambiental, la causa más importante de su ineficacia real (1992, p. 200).

Como alternativa a una planificación integral del territorio inoperante por utópica, plantea este autor una ordenación territorial integrada en la planificación sectorial cuya adecuación sería analizada a través de la técnica de evaluación del impacto territorial. Así, LÓPEZ RAMÓN(6) señalaba que «Una técnica adecuada a tal objeto (la de evaluar la

(6) Entre los estudios metodológicos cabe citar «El procedimiento de Evaluación de Impacto Territorial: Práctica en los Länders alemanes y sugerencias para el caso de Andalucía la evaluación del impacto territorial, herramienta para el impulso a un desarrollo territorial sostenible: marco general de referencia», E. PALLARDÓ

ordenación del territorio sectorial) pudieran ser las evaluaciones de impacto territorial, concebidas a partir de una ampliación de las existentes y conocidas evaluaciones de impacto ambiental».

Pero dicha técnica ha tenido un desarrollo muy limitado (básicamente en Alemania y en Suiza y como técnica de evaluación de políticas europeas dentro del Programa Espon) pues tal como señalaba C. HAGUE como técnica de evaluación se superponía a la evaluación ambiental. De hecho, a través de la evaluación estratégica ambiental de planes y programas ha terminado imponiéndose como evaluación de las políticas sectoriales(7).

En el momento de mayor debilidad de la ordenación territorial, surgió un renovado apoyo al más alto nivel institucional europeo al encontrar en la ordenación territorial un obligado parámetro de sus políticas sectoriales y fundamentalmente en sus políticas de fondos estructurales. Además, este renovado impulso de la ordenación territorial ha permitido encontrar nuevos argumentos en defensa de una visión más amplia de la ordenación territorial(8) conectada con la planificación económica. Dada la riqueza de planteamientos y su compleja evolución creo importante resumir sus pautas más relevantes.

5. Marco general de los criterios territoriales europeos

A) ASPECTOS GENERALES

Dentro del seno de la Unión Europea, el concepto de ordenación territorial surgió como consecuencia de la necesidad de articular de forma más racional las políticas económicas y regionales a partir de las bases teóricas elaboradas por el Consejo de Europa(9). Los documentos aprobados en Postdam en 1999 (la denominada Estrategia Territorial Europea) y en Leipzig (la Agenda Territorial en 2007) así como el propio Tratado de la Unión Europea han terminado por atribuir al criterio territorial un carácter básico en los objetivos de competitividad de la economía europea. Hoy día la relación entre territorio y economía den-

COMAS, *III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio* –Gijón, 3 a 6 de julio de 2001–.

(7) «Territorial Impacts and Spatial Planning», *Proceedings of the one-day conference on TERRITORIAL IMPACT ASSESSMENT*, 26 October 2001 Louvain-la-Neuve, Belgium. Jornada organizada por el EX-CTP.

(8) El exponente más claro es T. PAREJO NAVAJAS, *La estrategia territorial europea: La percepción comunitaria del uso del territorio*, Ed. Marcial Pons, 2004.

(9) El conjunto de reflexiones que en el seno del Consejo de Europa fue elaborando la Conferencia Europea de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio (CEMAT) a partir del año 1970, tuvo en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en la Conferencia celebrada en Torremolinos en mayo de 1983, su aportación más relevante en esta primera etapa.

tro del concepto de ordenación territorial europea es un proceso todavía vivo, como lo acredita la actual propuesta de libro verde de cohesión territorial.

La idea esencial, en consecuencia, sobre la que pilota la ordenación territorial europea, fundamentalmente a partir de la Estrategia Territorial Europea y la Agenda Territorial, deriva de la conexión entre equilibrio territorial y competitividad económica, en la medida en que una Europa con un crecimiento más equilibrado por una parte entre el centro, actual motor de la Economía Europea, altamente densificada, y una periferia más retrasada, peor conectada, y entre las ciudades y el mundo rural, potenciará la competitividad de la Economía Europea. Esta idea inicialmente planteada en las reuniones de Ministros competentes en esta materia fue elevada de nivel al constituir uno de los pilares de los objetivos planteados en los Consejos de Jefes de Estado en Lisboa y Gotemburgo en los años de 2001 y 2002(10). Las sucesivas presidencias de Holanda y Alemania dieron un impulso a esta nueva perspectiva mediante la elaboración de documentos preparatorios(11) de lo que posteriormente sería la Agenda Territorial, en la que se abundó especialmente en la idea de la diversidad territorial como una riqueza propia europea que permitiría hacer más competitiva su economía. En la actual elaboración del Libro Verde la cohesión territorial insiste en la idea de aprovechar la diversidad del territorio y del sistema de ciudades europeo como un valor intrínseco.

En concreto, señala que la cohesión territorial *«consiste en garantizar un armonioso desarrollo de todos esos lugares y lograr que sus habitantes puedan aprovechar al máximo sus características inherentes»*. Por ello, es un medio para transformar la diversidad en un activo que contribuya al desarrollo

(10) El objetivo declarado de los Jefes de Gobierno en la cumbre de Lisboa en el año 2000 fue el de hacer de la UE «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». A este objetivo económico y social se añadió la visión ambiental en la Estrategia de Gotemburgo acordada en la reunión de los Jefes de Gobierno los días 15 y 16 de junio de 2001. En concreto dicha Estrategia se refería a la una estrategia para el desarrollo sostenible y ha añadido una dimensión ambiental al proceso de Lisboa para el empleo, la reforma económica y la cohesión social. El desarrollo sostenible –afrontar las necesidades de la generación actual sin poner en peligro las de las futuras generaciones– es un objetivo fundamental de los Tratados,

que exige utilizar las políticas económicas, sociales y ambientales de forma interactiva.

(11) Los Ministros responsables de política territorial reunidos en Rotterdam –November 29, 2004– «Acuerdan incorporar a las políticas de la UE la dimensión territorial, a cuyo fin consideran necesario elaborar un documento con el nuevo objetivo de la Unión Europea relativo a la cohesión territorial.»

Por su parte, la reunión de los Ministros en Luxemburgo en mayo de 2005, se adoptó un programa de trabajo para la elaboración de una Agenda Territorial cuyo primer borrador es «The territorial state and perspectives of the european union document. Towards a stronger european territorial cohesion. In the light of the lison and gothnburg ambition», que fue aprobado el 6 de junio de 2006.

sostenible de la UE en su conjunto. De esta manera, el objetivo de la Unión Europea, tal como lo anuncia la redacción del nuevo Tratado de Europa que se encuentra por confirmar por los países miembros, es alcanzar un desarrollo económico sostenible⁽¹²⁾, basado en la cohesión social, económica y territorial.

Los documentos son profusos en su diagnóstico y visión del futuro pero, a modo de resumen, cabe citar la Agenda Territorial que señala expresamente que se construye sobre los tres objetivos principales de la Estrategia Territorial Europea (ETE), que sigue siendo válida, a saber: • desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y una nueva asociación urbano-rural; • asegurar la paridad del acceso a las infraestructuras y al conocimiento; y • desarrollo sostenible, gestión prudente y protección del patrimonio natural y cultural.

La Agenda Territorial de 2007 hizo un esfuerzo importante por conectar los criterios de desarrollo con los programas económicos tal como se pone de manifiesto en el Marco Estratégico Nacional de Referencia de España para el período 2007-2013⁽¹³⁾.

En este documento se intentan concretar los nuevos criterios coordinando los fondos desde un prisma territorial. Así, el documento comienza reafirmando esta visión territorial al señalar con rotundidad que *«por tanto, se puede afirmar que la cohesión territorial es el elemento clave en el diseño de este MENR»*. Esta cohesión es por una parte un equilibrio de la renta de la población. Así, señala que *«los fondos estructurales aplicados en España contribuirán sin duda a mejorar el equilibrio en la distribución territorial de la renta y en la prestación de los distintos servicios así como a un desarrollo armónico de los distintos sectores productivos en todos los territorios»*.

Los documentos de planificación o directrices territoriales deben tener en cuenta no sólo los criterios de la estrategia territorial europea sino también los propios programas económicos, de manera que, en buena lógica, el análisis y diagnóstico en el nivel regional y subregional debería responder a estos criterios y conectar con los programas económicos del Estado y de la Unión Europea.

B) LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LOS ESPACIOS RURALES

Interesa especialmente en el contexto de estos comentarios el especial énfasis que para la Europa del Siglo XXI tiene el crecimiento económico de los espacios rurales que además se ubican en áreas periféricas, como es el caso de Aragón. La preocupación por el mundo rural y,

(12) Por lo tanto, hay que prestar una atención muy especial a los espacios rurales desfavorecidos. Parágrafo 96 de la Estrategia Territorial Europea.

(13) De conformidad con el Regla-

mento (CE) n° 1083/2006 del Consejo de 11 de julio, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión.

especialmente en zonas de mayor aislamiento y baja densidad, ya se encontraba recogida en el documento del ETE aprobado en Postdam en 1999. En estas zonas (señalaba la Estrategia Territorial Europea) la agricultura es aún a menudo el único medio de subsistencia, aunque su capacidad competitiva sea relativamente baja. Y continúa señalando que *«El desarrollo de los espacios rurales –señala el ETE– enfrenta también a muchas regiones, más que nunca, con importantes debilidades estructurales, que pueden verse acentuadas por la influencia de factores naturales, por ejemplo, una situación geográfica periférica o de difícil acceso (islas, zonas montañosas) o un clima desfavorable (área mediterránea, regiones con población muy dispersa del norte de Escandinavia)»*.

Los problemas anunciados en la Estrategia Territorial Europea son retomados en el Libro Verde de Cohesión Territorial en relación con los espacios rurales, al señalar las especiales dificultades de estos espacios donde *«La baja densidad, la situación periférica y la debilidad estructural (debido por ejemplo a la dependencia del sector primario) coexisten en estas regiones y representan conjuntamente un importante obstáculo para el desarrollo»*, lo que obliga a que el esfuerzo deba ser mayor⁽¹⁴⁾. Tal como señala, el citado Libro verde de Cohesión Territorial *«los espacios montañosos –que serían trasladables en gran parte a estos espacios– se enfrentan a los desafíos que plantea el cambio climático, una economía que depende de un número limitado de actividades, la presión derivada del turismo y la pérdida de biodiversidad»*.

C) CONCLUSIONES

Cabe extraer del conjunto de documentos europeos, tres criterios esenciales que deberían funcionar como ejes de la ordenación territorial:

a) La estrategia territorial –hoy visión territorial en el Tratado de Lisboa– significa fundamentalmente la introducción de un criterio territorial en la definición de las políticas económicas. Surge, en esencia, como consecuencia de la necesidad de establecer un escenario territorial que permita encauzar los diferentes fondos estructurales y las políticas sectoriales. Se trata, en definitiva, de conectar economía y territorio.

b) La novedad del ETE respecto al planteamiento anterior se encuentra en la conexión del equilibrio territorial no sólo con la equidad –no sólo es una cuestión de equilibrio como ideal de justicia: la igual accesibilidad a los servicios y a la riqueza en Europa– sino con la competitividad, en el sentido de que un territorio europeo menos concentrado con un sistema de ciudades y poblaciones menos centralizado potenciará

(14) Señala The territorial state and perspectives of the European Union: *At the same time more remote rural areas with low population density and a difficult economic development will face an increasing dichotomy between rural and urban areas. Over the next*

decade urban agglomerations will benefit from current economic and demographic trends whereas many remote rural areas face increasing difficulties and needs to better capitalise their territory potentials.

su competitividad. El policentrismo, no constituye simplemente una idea formal y bien intencionada sino el verdadero motor que favorecerá una mayor integración económica global.

c) Y, por último, la cohesión territorial supone la introducción de formas alternativas de gestión vinculadas a la implementación de las técnicas propias de gobernanza a través de la interrelación a escalas multinivel. El instrumento más adecuado es la cooperación territorial y la gestión multinivel de manera que, de conformidad con el principio de subsidiariedad, la Unión Europea debe actuar a partir de las necesidades y propuestas que surgen desde las unidades funcionales de menor escala⁽¹⁵⁾.

6. Evolución del desarrollo legislativo

A) OBJETIVOS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS CCAA

La aprobación de la Constitución de 1978 y la consiguiente atribución de las competencias a la Comunidad Autónoma supuso, como se ha indicado anteriormente, un relanzamiento de esta materia que se manifestó en la intensa producción normativa que las CCAA generaron desde los años inmediatos a las aprobaciones de los Estatutos.

En efecto, desde el año 1983 hasta la actualidad todas las CCAA han realizado una permanente aportación legislativa en esta materia. Se trata de leyes con contenidos similares, pero no siempre coincidentes⁽¹⁶⁾, en

(15) Libro Blanco de gobernanza del Comité de las Regiones (versión 2009): La aplicación de la cohesión territorial, como objetivo comunitario, resulta, a dichos efectos, fundamental para el futuro de las políticas comunes. El ámbito de aplicación de la cohesión territorial debe, efectivamente, tener en cuenta tres dimensiones: una dimensión correctora, a través de la «reducción de las disparidades existentes» y asegurando la igualdad en el acceso a los servicios públicos esenciales a todos los ciudadanos con independencia del lugar donde residan; una segunda dimensión preventiva, con el fin de «hacer más coherentes las políticas sectoriales que tengan un impacto territorial y buscar en todo caso la potenciación de los recursos endógenos de las zonas menos favorecidas al objeto de garantizar la fijación de la población en estos territorios», y una tercera dimensión incitativa, por medio de la mejora de «la integración territorial» que fomente la cooperación (p. 30).

(16) Andalucía: Ley 1/1994, de 11 de

enero, de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Asturias: Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado mediante Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril; Cantabria: Ley 2/2001, de 25 de junio de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo; Castilla León: Ley 10/1998, de 5 diciembre de normas reguladoras de la Ordenación del Territorio, modificada por la Ley 14/2006 de 4 de diciembre; Castilla-La Mancha: Ley 12/2005, de 27 de diciembre, de modificación del Decreto legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística; Cataluña: Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial; Baleares: Ley 14/2000, de 21 de diciembre de ordenación territorial; Canarias: Decreto legislativo 1/2000 de 8 de mayo y Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de estas islas; Extrema-

las que se puede constatar una evolución en sus planteamientos de acuerdo con dos criterios: a) Desde un punto de vista conceptual, dicha evolución deriva en gran parte de los diferentes planteamientos de la ordenación territorial europea de la que han sido claramente deudoras las CCAA; b) Desde un punto de vista formal, su diferente ubicación en una norma específica en materia de ordenación territorial, o junto con el urbanismo, ha supuesto, a su vez, una incidencia en su configuración conceptual.

1.-A una primera etapa corresponden las leyes aprobadas con el objetivo específico de regular la materia de ordenación territorial, desvinculada del cuerpo normativo urbanístico que básicamente estaba configurada por la legislación del Estado. Todas ellas se caracterizan por atribuir a la planificación territorial una perspectiva supramunicipal del territorio, un urbanismo a gran escala que a su vez debía conectar con una pretendida cohesión económica del territorio. Las aún hoy día vigentes Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña(17), y la Ley 4/1990, de 31 mayo de Ordenación del Territorio del País Vasco(18), constituyeron un referente claro de esta época en cuanto planificación del espacio físico integrada tanto por los aspectos supramunicipales del urbanismo como por la planificación económica(19).

Las leyes inmediatamente posteriores –como la valenciana y la aragonesa– recordaron los objetivos de la ordenación del territorio fijados

dura: Ley 15/2001, de 14 de diciembre del Suelo y Ordenación Territorial; Galicia: Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia –modificada por Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 6/2007, de 11 de mayo, de Medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral–. La Rioja Ley: 5/2006, de 2 de mayo de Ordenación del Territorio y Urbanismo; Murcia: Decreto legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del suelo Instrumentos de ordenación territorial; Madrid: Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo; Navarra: Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo; País Vasco: Ley 4/1990, de 31 mayo, de Ordenación del Territorio; Valencia: Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

(17) En el Preámbulo de dicha Ley se establece que los objetivos de la ordenación territorial son: En primer lugar, fomentar una distribución equilibrada del crecimiento a fin de alcanzar unos niveles de renta adecuados en todo el territorio.

En segundo lugar, promover un crecimiento ordenado desde el punto de vista de las implantaciones sobre el territorio para favorecer una mayor eficacia de las actividades económicas y una mejor calidad de vida. En tercer lugar, favorecer el crecimiento económico de Cataluña y luchar contra el paro.

(18) Señala el Preámbulo de la Ley del País Vasco que «los objetivos íntimos de la política de Ordenación del Territorio, a los que habrán de dirigirse las actuaciones anteriormente definidas, no son otros que el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida, con eliminación de las grandes diferencias existentes entre los diferentes sectores de población».

(19) A ellas les siguieron las CCAA de Madrid –Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial–; de Navarra –Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, de ordenación del territorio–, que además fue la primera de dicha CA–, y de Valencia –Ley 6/1989, de 7 de julio, de ordenación del territorio–.

por la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 adoptada en el seno del Consejo de Europa(20), de manera que según señala la Ley valenciana de 1989 «*la política territorial así definida debe asegurar la coordinación entre sectores al mismo tiempo que organizar la cooperación entre los diversos niveles de decisión y la distribución de los medios financieros*»(21). El desarrollo legislativo llenaba de esta manera la escasa regulación contemplada en la legislación del Estado –TR/76–(22) sobre ordenación territorial; por otra parte, su regulación a través de leyes específicas permitía incidir en la organización del territorio respetando al mismo tiempo la regulación urbanística que de forma tan sólida se encontraba contemplada en el TR 76. Y, desde un punto de vista conceptual, todas ellas recogieron una concepción amplia de la ordenación del territorio que encontró un apoyo sólido en las ideas de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983.

De esta forma, aunque en unos términos genéricos y un tanto imprecisos, se perseguía potenciar un desarrollo equilibrado, mejorar la calidad de vida y preservar el medio ambiente, todo ello a través de una adecuada localización de las infraestructuras y equipamientos, de un modelo coherente del sistema de asentamientos y de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Este carácter genérico y difuso de sus objetivos explica también la facilidad con la que las CCAA desarrollaron este título competencial. Pero, como pronto se vio, esta ambición de contenidos y su indeterminación como técnica no solo causó una gran desconfianza en la Administración del Estado y la Local sino que también fue causa de su propia inoperancia como documento técnico.

2.–La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, marcó un punto de inflexión en relación con la materia de ordenación territorial, ya que al considerar incompetente al Estado para regular con carácter general la materia urbanística obligó a las CCAA a dictar sus propias leyes en materia urbanística, lo que dio lugar a un conjunto de leyes que regularon de forma conjunta ordenación del territorio y urbanismo, en los que cabe resaltar tres aspectos:

(20) Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada en la Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT) de Torremolinos en 1983. Las actividades del Consejo de Europa relativas a la planificación territorial empezaron en 1970 en la primera Conferencia celebrada en Bonn. La CEMAT se ha consolidado desde entonces como el foro de encuentro sobre el desarrollo territorial del espacio europeo y la Carta adoptada en el seno del Consejo de Europa además de una referencia que posteriormente recogió la Unión Europea, constituyó la referencia básica sobre la que

se formuló en punto teórico este técnica dentro de nuestro territorio.

(21) Preámbulo de la derogada Ley valenciana 6/1989, de 7 de julio, de ordenación del territorio. En la misma línea la también derogada Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de ordenación del territorio de Aragón (Vigente hasta el 1 de julio de 2009).

(22) Real Decreto 1346/1976, 9 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE 16 y 17.06).

a) Por una parte, este nuevo planteamiento formal conllevó una mayor conexión de la ordenación territorial con la planificación urbanística, de manera que la planificación territorial tendría en algunas leyes autonómicas el carácter de un urbanismo de carácter supralocal. De este modo, el énfasis se pondría en el suelo no urbanizable, o en aquellos aspectos que se consideraban de interés supralocal. A título de ejemplo cabe citar la Ley de Baleares 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, cuyo Preámbulo señala que *«les corresponderá la ordenación de todo aquello que, trascendiendo el ámbito municipal, se refiera a los asentamientos humanos, a las actividades y a los usos a realizar sobre el territorio, a la creación de servicios comunes para los municipios, así como a aquellas medidas destinadas a una mejora de la calidad de vida y a la protección del medio natural»*.

b) Por otra parte, en este conjunto de leyes de segunda generación aparecerían las ideas formuladas en la Estrategia Territorial Europea fundamentalmente en dos aspectos: uno, la necesidad de contemplar la perspectiva europea en el diagnóstico territorial, y dos, la inclusión dentro de su regulación de la evaluación del grado de cumplimiento de sus objetivos a través de indicadores concretos. De forma expresa, la Ley de La Rioja recuerda la *«Estrategia Territorial Europea, acordada por los Ministros del ramo en Postdam en mayo de 1999 y que pretende la colaboración en el desarrollo territorial de los Estados miembros con implicación de los poderes regionales y locales»*.

c) Y, por último, se terminan por consolidar los Proyectos de interés supralocal o regional como un instrumento de competencia regional para implantar proyectos estratégicos al margen del procedimiento de desarrollo de los planes urbanísticos.

Todos estos objetivos suponen la inclusión de una gran heterogeneidad de objetivos dentro de la ordenación territorial. Basta recordar la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, cuyo artículo 31.2 atribuye a la Estrategia Territorial la finalidad de definir los términos de la *«cohesión económica y social del territorio de Navarra, la utilización racional de sus recursos naturales, la conservación de su patrimonio cultural y la mejora de la competitividad para el desarrollo económico y de calidad de vida. Así como la integración coordinada de la política de desarrollo territorial con la referida a las regiones de la Unión Europea, conforme a la estrategia territorial común de esta última»*; o el artículo 10 de la Ley de Cantabria, que considera que *«La ordenación del territorio se llevará a cabo mediante el Plan Regional de Ordenación Territorial, las Normas Urbanísticas Regionales y los Proyectos Singulares de Interés Regional»*(23).

Como puede observarse, dentro de estos objetivos se incluían conte-

(23) Ley 2/2001, de 25 de junio de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo.

nidos urbanísticos, medio ambientales y económicos, lo que terminó constituyendo –por su amplitud y heterogeneidad– un obstáculo determinante en el intento de materializar la planificación territorial.

B) LOS INSTRUMENTOS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: LA REALIDAD DE PLANIFICACIÓN DE LAS CCAA

La gran heterogeneidad de contenidos y alcance normativo, la falta de claridad en muchos de sus objetivos y la excesiva ambición como técnica planificatoria pueden explicar la evidente disfunción que existe entre el importante esfuerzo regulador en esta materia por parte de las CCAA y la escasa implantación en la realidad de los planes territoriales.

En el año 2006, señalaba A. HILDENBRAND SCHEID que *«de las 17 Comunidades Autónomas no está aprobado el plan de ordenación del territorio de ámbito regional previsto en su respectiva legislación de ordenación del territorio»*(24). Este hecho –señala A. HILDENBRAND– *«significa que más de la mitad del territorio nacional (59%) y casi la mitad de la población española (un 48%) carecen de un plan de este tipo»*(25). Llamaba la atención de este autor el déficit característico del territorio español en comparación con otros países europeos: *«En este aspecto, el output de la producción de planes, España desentona negativamente con los países de su entorno, que tienen una cobertura de su territorio por planes de este tipo mucho mayor o incluso completa como demuestran los casos de Alemania y Suiza»*.

Desde entonces la situación no ha dado síntomas de mejoría. Algunos Planes en Cataluña(26), País Vasco(27), Baleares y Aragón, el inicio

(24) Especialmente problemático era para este autor «el hecho de que en España actualmente no existe ningún plan de ordenación del territorio en vigor para ninguna de las grandes áreas metropolitanas con más de 500.000 habitantes (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga) que, junto con las zonas del litoral, son los espacios que presencian las mayores transformaciones y presiones sobre su suelo. Sólo tres aglomeraciones urbanas con un tamaño poblacional inferior –Granada, Valladolid y el sistema urbano polinuclear de la Bahía de Cádiz–, cuentan con un instrumento de ordenación del territorio aprobado»

(25) Señala este autor que «A nivel subregional están aprobados tan sólo 28 planes de ordenación del territorio. De este modo sólo una superficie muy reducida de España cuenta con un planeamiento supra-municipal y plurisectorial para un desarrollo territorial ordenado y sostenible. Los planes aprobados representan nada más

que 36.304 Km², 6.298.263 habitantes y 484 municipios, es decir, un 7,2%, un 15,4% y un 6,0% del total nacional de superficie, población y municipios». La política de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia. A. HILDENBRAND SCHEID, *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 230, Año 2006, pp. 80.

(26) Cabe citar entre ellos el Plan territorial parcial de les Comarques Centrals –16 de septiembre de 2008–, el Pla territorial parcial de l'Alt Pirineu i Aran –25 de julio de 2006–, Pla director territorial de l'Empordà –3 de octubre de 2006–, el Pla territorial parcial de Ponent (Terres de Lleida) –24 de julio de 2007–, el Pla director territorial de l'Alt Penedès –16 de setembre de 2008–, el Pla director territorial de la Garrotxa –16 de setembre de 2008–.

(27) Decreto 179/2006, de 26 de septiembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional del Bilbao Metropolitano. De-

de la tramitación de la Estrategia Territorial de La Rioja...(28) Pero el análisis y diagnóstico emitido en aquel momento sobre la situación y sus causas resulta igualmente aplicable en el año 2009.

Señalaba este autor entre las causas, la fuerte resistencia por parte de los municipios que se ven afectados por las determinaciones recogidas en estos planes y la falta de suficiente voluntad y capacidad de aprobar los planes de ordenación regionales y subregionales, por parte de las Comunidades Autónomas. A ello, como veremos más adelante para el caso de Aragón, cabe añadir como causas de esta falta de implantación del planeamiento territorial, la ausencia de objetivos y contenidos claros, su propia dificultad para concretar las políticas autonómicas sobre un territorio y la ausencia de efectos o consecuencias positivas para los Municipios como contrapartida a las limitaciones que la aprobación de estos documentos pueden conllevar para su autonomía.

7. La ordenación territorial en Aragón: antecedentes

La Comunidad Autónoma de Aragón, en desarrollo del título competencial atribuido a las Comunidades Autónomas en el artículo 148.1 de la Constitución, reguló esta materia por primera vez mediante Ley 11/1992, de 24 de noviembre. Dicha Ley se inspiró en la Carta Europea de Ordenación del Territorio aprobada en la Conferencia CEMAT de 1983, en unos términos similares al conjunto de normas que aparecieron en la misma época en las diferentes Comunidades Autónomas. La idea de una visión supralocal del territorio, su papel coordinador de las diferentes políticas sectoriales bajo una idea del equilibrio territorial y su concreción a través de Directrices constituyeron la base del conjunto de normas autonómicas que aparecieron en aquella época.

Dentro de este contexto, la LOTA de 1992, aunque bajo una deficiente técnica normativa, introdujo aspectos de un cierto carácter innovador dentro del marco legislativo de aquella época:

a) La visión de la ordenación del territorio no sólo como una potestad de ordenación integral sino también de gestión coordinada. De esta manera, la Ley reguló los procedimientos de gestión administrativa coordinada que constituyeron el antecedente de la resolución única (art. 36), el informe de impacto territorial (art. 37) y de los proyectos de interés supramunicipal o de interés regional (art. 39). Como resultado de esta Ley se crearon las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y el Consejo de Ordenación del Territorio de razón que integran las competencias de urbanismo, medio ambiente y ordenación

creto 32/2006, de 21 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Zarautz-Azpeitia (Urola Costa).

(28) Directrices de Ordenación Territorial: DOT: sin aprobar (Boletín Oficial de La Rioja, nº 30 de 1 marzo de 2008).

del Territorio con el objeto de unificar las potestades públicas de control de las actividades con incidencia territorial al fin de posibilitar la creación de un escenario único y coordinado.

b) La necesidad de entender el territorio y los instrumentos de gestión bajo un prisma de flexibilidad que permitiera adecuarse a las necesidades concretas más allá de las unidades administrativas y de las distribuciones competenciales (art. 18). Ello suponía entender los instrumentos de ordenación con un alcance flexible (vinculantes y orientativos) y con un ámbito territorial que pudiera adecuarse a unidades funcionales diversas, y considerar la cooperación interadministrativa como el verdadero instrumento de gestión.

c) Por otra parte, y bajo el mismo prisma de flexibilidad, quiso dotar al territorio no transformado (o no urbano) que no fuera susceptible de protección por sus valores de una visión positiva y dinámica, lejos del carácter negativo que había recogido nuestra legislación urbanística (suelo no urbanizable), como un antecedente de lo que posteriormente la Ley 6/1998, de 13 de abril, llevaría hasta sus últimas consecuencias.

Entre sus logros se encuentran la aprobación de las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón, aprobadas por Ley 7/1998, de 16 de julio; las Directrices Sectoriales sobre Actividades e Instalaciones Ganaderas, aprobadas por Decreto 200/1997, de 9 de diciembre; o las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés, aprobadas por Decreto 291/2005, de 13 de diciembre y más recientemente las Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña (BOA de 6 de noviembre de 2008) –aprobado por Decreto 205/2008, de 21 de octubre, del Gobierno de Aragón– aunque han sido muchas más las Directrices comarcales elaboradas durante la última legislatura. En el camino se han quedado algunas directrices que fueron objeto de derogación al poco tiempo de su aprobación⁽²⁹⁾ o el particular caso de las Directrices del Pirineo (aprobadas en el año 1995) y anuladas por el Tribunal Superior de Justicia por no haber justificado su aprobación sin la previa aprobación de las Directrices Generales⁽³⁰⁾.

Dentro de las Directrices Parciales se distinguen dos partes diferenciadas: las estrategias y las normas. La primera parte, llamada a ser un

(29) Mediante Decretos 13, 139, 140 y 142 de 23 de mayo de 1995, se aprobaron las Directrices parciales de Ordenación Territorial de la Jacetania, el Serrablo, el Sobrarbe y el entorno de la ciudad de Huesca. Todo ellos fueron Derogados por Decretos de 17 de agosto del mismo año.

(30) Con anterioridad a las vigentes Directrices parciales de Ordenación Territorial del Pirineo fueron aprobadas por De-

creto 14/1995, de 23 de mayo, de la Diputación General de Aragón fueron anuladas por Sentencia de 15 de febrero de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón por no haberse acreditado la urgente necesidad de abordar tales medidas de protección antes de que se promulgaran las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón.

instrumento de coordinación de políticas sectoriales, de propuestas intersectoriales pero, en su concreta formulación, carentes de contenido concreto, por lo que han adolecido del debido papel articulador. En el caso de las Directrices del Pirineo, llama la atención la ausencia de propuestas concretas sobre aspectos importantes sobre la política del agua o el desarrollo turístico. Las normas de las Directrices, por el contrario, definen de forma detallada fundamentalmente aquellas de determinaciones relacionadas con densidades, tipologías, alturas, materiales edificatorios o normas sobre el suelo no urbanizable. También han regulado con detalle aspectos procedimentales relativos a trámites o informes en materias reguladas por otras normas, lo que en ocasiones han terminado por introducir en aspectos territorialmente irrelevantes una falta de claridad normativa –art. 66–.

En definitiva, las Directrices aprobadas carecen de contenidos concretos en sus aspectos estratégicos, lo que les impide constituir un instrumento articulador del territorio; y por el contrario, adquieren especial relevancia en cuanto norma reguladora de determinaciones urbanísticas, lo cual las ha terminado asemejando a las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento pero sin que quede claro en muchos casos la relación con los Planes Generales aprobados. Puede afirmarse que la trayectoria de estos casi 18 años ha puesto de manifiesto las carencias de esta materia: por una parte, por el escaso ámbito espacial que cuenta con Directrices y, en segundo lugar, por la falta de contenidos claros. La primera de dichas circunstancias puede explicarse por los mismos problemas señalados con carácter general en el panorama nacional: la desconfianza de los propios Municipios ante el carácter limitativo de sus competencias –fundamentalmente urbanísticas–; por otra parte, la falta de efectos positivos concretos para los Municipios que su aprobación conlleva para su desarrollo; Y por último, la ausencia de Directrices no constituye una limitación u obstáculo para alcanzar un desarrollo o gestión del suelo –como sucede con el planeamiento urbanístico– lo cual explica la falta de iniciativa municipal o incluso la oposición en muchos casos.

Por su parte, en lo que se refiere a la falta de contenidos concretos y claros en su papel estratégico puede explicarse por la escasa convicción de la propia Comunidad Autónoma en orden a atribuir a estos documentos un efectivo papel coordinador de sus propias políticas sectoriales desde una visión unitaria del territorio.

Se podría decir que las Directrices se han manifestado como documentos de reflexión sobre el territorio que permiten establecer diagnósticos de gran calado pero que no han alcanzado el pretendido carácter de coordinador o armonizador de las políticas sectoriales de la propia Comunidad Autónoma.

8. La Ley 4/2009, de 22 de junio, de ordenación del territorio de Aragón: objetivos y contenido

A) OBJETIVOS: LA NECESIDAD DE REFORMULAR LOS PARÁMETROS BÁSICOS DE LA LEY DE 1992

La Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón justifica la nueva regulación de la ordenación territorial en la necesidad de adecuar el ordenamiento aragonés en tres aspectos esenciales, que con gran claridad expresa su Preámbulo:

a) En primer lugar, alude a la necesidad de adecuar la ordenación del territorio a las novedades introducidas en seno de la Unión Europea, en especial por la Estrategia Territorial Europea (Postdam 1999) y la Agenda Territorial Europea (Leipzig, 2007) lo que como veremos se refleja fundamentalmente en la incorporación de los principios sustantivos territoriales que establece la Estrategia Territorial Europea en relación con la ordenación territorial.

b) En segundo lugar, la Ley justifica la nueva regulación en los cambios que la protección ambiental ha sufrido desde la ley de 1992. Por una parte, la trasposición de las técnicas europeas de la evaluación estratégica ambiental al derecho interno, por la Ley 7/2006 de Protección Ambiental de Aragón, y la conexión de la protección de la naturaleza a la Red Natura 2000 –Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Diversidad–.

c) En tercer lugar, expresa el objetivo de adaptar la normativa territorial al modelo de organización administrativa de Aragón: por una parte, a la división territorial y organizativa en Comarcas; y, por otra, a la especial organización interna de la Comunidad Autónoma que, frente a los modelos de nuestro entorno⁽³¹⁾, las competencias en materia de «Ordenación del territorio» y «Urbanismo» se encuentran fragmentadas

(31) 1.–Andalucía: La Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio 2.–Asturias: Consejería Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo. 3.–Cantabria: Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo. 4.–Castilla y León: Consejería de Fomento. 5.–Castilla-La Mancha: Consejería de ordenación del territorio y vivienda. 6.–Catalunya: Departament de Política Territorial i Obres Públiques. 7.–Balears: Conselleria de Mobilitat i Ordenació del Territori. 8.–Canarias:

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial 9.–Extremadura: Consejería de Fomento Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio 10.–Galicia: Consejería de Medio ambiente, territorio e infraestructuras 11.–Murcia: Consejería de Obras Públicas y ordenación del territorio 12.–Navarra: Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio 13.–País Vasco: Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca 14.–Valencia: Consejería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda.

en Departamentos diferentes desde 1999(32). Ello posiblemente explique que nuestra Comunidad Autónoma, tras la Sentencia 61/97, no haya unificado –a diferencia del resto de CCAA– en un solo cuerpo normativo la regulación de las materias de ordenación territorial y urbanismo.

La Ley introduce, pues, importantes novedades en su régimen jurídico aunque posiblemente la más importante sea el haber dotado a este siempre resbaladizo orden jurídico y a sus contenidos de una claridad y concreción de la que hasta ahora carecía. En efecto, con este nuevo régimen jurídico, adquieren mayor claridad los documentos de planificación territorial, los efectos y alcance de sus determinaciones y, en concreto, las relaciones con otras competencias de la propia Comunidad Autónoma aún con algunas dudas interpretativas que surgen, como veremos a continuación, en relación con los aspectos más importantes.

B) LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO FUNCIÓN PÚBLICA

Desde un punto de vista formal, la Ley responde a un planteamiento similar a las leyes de otras comunidades autónomas y de la propia Ley de 1992: una regulación no tanto de contenidos o determinaciones sustantivas como de técnicas e instrumentos y procedimientos, de manera que gran parte de su regulación constituye remisiones a instrumentos de carácter integral o sectorial que concretan o desarrollan el contenido propio de la Ordenación del Territorio.

No obstante, la Ley hace un esfuerzo para fijar criterios sustantivos o estrategias (fundamentalmente en el propio Preámbulo) a los que debe responder la ordenación territorial en Aragón. En efecto, la Ley plantea entre sus objetivos dotar a la ordenación del territorio de un contenido más claro. Recuerda en su Preámbulo el marco de indefinición doctrinal que caracterizó la época en la que apareció la primera generación de leyes en materia de ordenación territorial: «*Las Leyes describían el desarrollo de una nueva función pública, sobre la que existían ciertas confusiones doctrinales y abundantes incógnitas políticas y jurídicas*» en el que únicamente parece haber existido consenso en su «*carácter horizontal determinante de las vocaciones territoriales*».

Por una parte, limita los objetivos –excesivamente genéricos en sus planteamientos teóricos– y conecta con la Estrategia Territorial Europea tal como recuerda el Preámbulo: «*el desarrollo territorial policéntrico y equilibrado y una nueva relación entre campo y ciudad, el acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento y la gestión prudente del patrimonio natural y cultural*». Dentro del propio articulado, el artículo 3 de la LOTA enuncia las estrategias que deben regir en la política de ordenación territo-

(32) En la Comunidad Autónoma de Aragón, El Departamento de política territorial, Justicia e Interior ejerce las competencias y el Departamento de Obras Públicas, urbanismo y transporte, las competencias en materia de urbanismo.

rial(33). Tres de ellas tienen un carácter sustantivo: el sistema policéntrico, el acceso equilibrado a los servicios y la tutela ambiental y cultural. Y los dos últimos, de carácter procedimental o de método de trabajo, se refieren a la necesaria coordinación administrativa (fundamentalmente con las Entidades Locales) y participación ciudadana(34).

Se trata en todos los casos de criterios asentados que nadie hoy día cuestiona. El problema surge, como se ha indicado, en su aplicación concreta. En efecto, la gran dificultad se encuentra, tal como la experiencia ha puesto de manifiesto, en la decisión de concretar las medidas concretas que conlleva la jerarquización del sistema urbano y establecer prioridades entre Municipios lo que motiva la oposición de los menos favorecidos. Un territorio como el aragonés de baja densidad y desequilibrado en su distribución y con una estructura municipal inadecuada respecto a su población real, provoca una lucha agónica entre Municipios por transformarse en focos de atracción y desarrollo lejos de cualquier idea de ordenación territorial. La experiencia señala que además de la falta de claridad conceptual, la dificultad de la ordenación territorial se encuentra en la propia fuerza de los Municipios y su posición competitiva en el territorio globalizado.

Por lo que se refiere a las estrategias complementarias de coordinación administrativa y participación ciudadana(35), cabe también puntualizar que la cooperación administrativa no ha dado los resultados desea-

(33) El artículo 3 señala que la política aragonesa de ordenación del territorio debe desarrollarse conforme a las siguientes estrategias: a) Policentrismo, mediante el desarrollo de un sistema urbano equilibrado y policéntrico y de una asociación cooperativa e integrada entre los núcleos urbanos y los espacios rurales, fundamentada en la organización comarcal. b) Accesibilidad, a través de la garantía de un acceso equivalente, eficaz y sostenible a infraestructuras, equipamientos, dotaciones y servicios, en especial mediante redes de transporte integrado, de tecnologías de la información y la comunicación y de difusión cultural. c) Tutela ambiental, por medio de la protección activa del medio natural y del patrimonio cultural, con particular atención a la gestión de los recursos hídricos y del paisaje, y la evaluación de los riesgos naturales e inducidos. d) Interdependencia y coordinación administrativa, prestando atención permanente a las entidades locales, así como al entorno territorial de Aragón, integrado por las comunidades autónomas limítrofes, el Estado, el ámbito de cooperación transfronteriza con las entidades territoriales francesas y la

Unión Europea. Participación ciudadana, garantizando que la población pueda intervenir en aquellos instrumentos de planeamiento territorial que le afecten.

(34) El Preámbulo desarrolla de forma más pormenorizada estas estrategias enunciando de una manera concisa y clara los grandes pilares sobre los que debe girar la política territorial en Aragón.

(35) Además de trasladar las estrategias del desarrollo territorial europeo a la realidad aragonesa, conviene que la ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma se desarrolle conforme a dos estrategias adicionales. La primera de ellas es la de interdependencia y coordinación administrativa, que obliga a prestar atención permanente al entorno territorial de Aragón, integrado por las comunidades autónomas limítrofes, el Estado, el ámbito de cooperación transfronteriza con las entidades territoriales francesas y la Unión Europea. La segunda estrategia es la de participación ciudadana, a fin de garantizar que la población pueda intervenir en aquellos instrumentos de planeamiento territorial que le afecten.

dos por la legislación, pues su efectividad exigiría una previa reconversión de los parámetros tradicionales que rigen el funcionamiento de las Administraciones Públicas, que alcanza incluso al funcionamiento entre Departamentos de una misma Administración. Por ello, la cooperación en la gestión territorial exigiría una transformación de calado, que en estos momentos constituye una asignatura pendiente tal como viene señalando la doctrina⁽³⁶⁾, y que en la Unión Europea se integra dentro de la gobernanza de escala multinivel⁽³⁷⁾.

C) LA GESTIÓN TERRITORIAL. UN OBJETIVO PENDIENTE DE REALIZAR

El Preámbulo de la Ley de 1992 reguló en unos términos muy genéricos la gestión de los instrumentos territoriales a través de los Programas Específicos de Actuación o Gestión Territorial. Frente a este déficit, la Ley de 2009 exige una concreción presupuestaria en el momento de la elaboración del Programa al determinar que de forma simultánea a la elaboración del Programa se *consignen «las previsiones necesarias para atender a la financiación de aquél en el anteproyecto de presupuestos de cada Departamento»* –art. 29.3–. Asimismo exige que las actuaciones previstas para cada año en los Programas de Gestión Territorial sean tenidas en cuenta necesariamente por el Gobierno de Aragón en la elaboración del proyecto anual de presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Como se ha indicado anteriormente, la ordenación territorial en Aragón se encuentra pendiente no sólo de una mayor implantación de los instrumentos de ordenación –hoy Directrices Territoriales– sino también de la propia capacidad de transformación de la realidad. La ordenación territorial no debe manifestarse en un conjunto de normas limitativas del urbanismo, o en un arma política limitativa de las iniciativas sectoriales de otras Administraciones, sino en la definición de unas políticas activas que sean capaces de dirigir y transformar el territorio de conformidad con un modelo propuesto. Y ello únicamente es posible alcanzarlo con programas económicos concretos y vinculados a plazos determinados, que permitan dotar a estos documentos de una capacidad generadora de inversiones y transformadora del territorio. Hasta ahora, como hemos señalado, las Directrices han constituido un buen ejercicio de reflexión y diagnóstico pero carente de propuestas capaces de encauzar y dirigir el territorio ni mucho menos de vincular sus propuestas a programas económicos.

En caso contrario, la Ordenación del Territorio puede encontrar

(36) «El procedimiento administrativo y las nuevas formas de dirección, regulación y gobernanza. Hacia una nueva generación de procedimientos administrativos» en *La transformación del Derecho Administrativo*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2008 (en prensa), coordinado por J. BARNES.

(37) El Libro Blanco del Comité de las Regiones (versión 2009) constituye el documento que desarrolla las líneas de aplicación de los principios de la gobernanza al ámbito regional.

una sólida alternativa en propuestas de ordenación territorial sectorial tan sólidas como la recogida en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, en la medida que conecta documentos territoriales y programas económicos coordinados, o lo que denomina Programa de Desarrollo Rural Sostenible –que aprueba el Gobierno de la nación– y las Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural(38) –que aprueban las Comunidades Autónomas(39)–, a los que dota de unas previsiones de financiación reales, tal como se infiere del Título II que expresamente dedica a esta cuestión.

9. Los instrumentos de planeamiento territorial

A) LA ESTRATEGIA TERRITORIAL Y LAS DIRECTRICES TERRITORIALES

a) *Contenidos*

La Ley regula las diferentes clases de instrumentos de ordenación territorial –la Estrategia Territorial de Aragón y las Directrices Territoriales– con contenidos similares:

a) Una parte estratégica de acuerdo con un modelo territorial que permita coordinar las actuaciones con incidencia territorial de los diferentes poderes públicos y de los agentes sociales y económicos que operen en la Comunidad Autónoma(40). La diferencia fundamental con el contenido de las Directrices de la Ley de 1992 se encuentra en la inclusión de *«indicadores para el seguimiento de la evolución de la estructura territorial y su aproximación al modelo establecido»*. Frente al carácter estático de los contenidos de las Directrices Generales, la Estrategia Territorial dota a las estrategias de una vocación transformadora del territorio que se infiere de la propia previsión de su seguimiento. En esta misma línea, las Directrices de Ordenación Territorial regulan entre su contenido. *«Los indicadores e índices para el seguimiento de la evolución de la zona, actividad o elemento objeto de las Directrices»*(41).

b) En segundo lugar, la Ley prevé la inclusión de una parte normativa. La Ley señala que tales normas consisten en *«reglas de aplicación directa»* o –como señala a continuación– *«que incidan en la previsión de desarrollo del planeamiento, información o gestión territorial, en el planeamiento urbanístico municipal y en las actuaciones sectoriales que la Comunidad Autónoma puede dictar para aplicar las estrategias propuestas, en el ámbito de su*

(38) Artículo 12 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

(39) Artículo 13 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural.

(40) Artículo 17 de la Ley en relación con la Estrategia Territorial.

(41) Artículo 22 en relación con las Directrices territoriales.

competencia»(42). Tiene, pues, un especial énfasis en los aspectos urbanísticos que, tal como se ha dicho en la experiencia territorial preexistente, tienden a regular determinaciones urbanísticas al modo de Normas Subsidiarias de Planeamiento relativas a alturas, densidades, y otros aspectos propios de la regulación del planeamiento urbanístico, cuando alcanzarían una mayor madurez si plantearan aspectos relativos a conexiones y equipamientos supralocales y otros aspectos del sistema urbano que conectaran el modelo urbanístico con el modelo territorial comarcal o subregional propuesto por las Directrices.

b) *Relaciones entre Estrategia, Directrices y Planes y Proyectos de interés general*

La LOTA del 2009, atribuye la competencia para la aprobación de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón al Gobierno de Aragón frente a la regulación de la LOTA de 1992 que exigía su aprobación mediante Ley. Por otra parte, la Ley no exige para la aprobación de las Directrices la previa aprobación de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, sin perjuicio de que deban adaptarse al contenido de ésta.

De esta forma, atribuye al mismo órgano –Gobierno–, la competencia para la aprobación de todos los instrumentos de planificación (Estrategia Territorial de Aragón, Directrices de Ordenación Territorial). La diferencia se encuentra en un procedimiento complejo de aprobación de la Estrategia Territorial de Aragón (art. 19) que podría justificar la garantía y control en la elaboración y aprobación de la Estrategia Territorial de Aragón, en el que participan diferentes órganos territoriales, existiendo una previa fase de debate en las Cortes de Aragón. Sin embargo, la participación de las Cortes de Aragón no está prevista en el procedimiento de alteración puntual de la Estrategia Territorial de Aragón (art. 20.1).

La explicación de la naturaleza reglamentaria de la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón se encuentra en el Preámbulo al señalar que «*fundamentalmente de la opción adoptada por la Ley de flexibilizar su procedimiento de aprobación y de garantizar una completa tramitación administrativa*», considerando más adecuada su configuración de carácter reglamentario dada la complejidad del documento objeto de aprobación.

Por lo que se refiere a la posible aprobación de las Directrices sin la necesidad de la previa aprobación de la Estrategia Territorial, supone un criterio de flexibilidad que puede obedecer a los obstáculos que dicha

(42) Artículo 18. 4 de la Ley en relación con la Estrategia Territorial. Con el mismo contenido para las Directrices territoriales el artículo 22.

exigencia de la Ley de 1992 encontró en la práctica(43). El Preámbulo señala que esta flexibilidad es compatible con una relación de jerarquía normativa entre la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón y el resto de instrumentos de planificación territorial, en la medida en que exige la modificación de la Estrategia Territorial en caso de que las Directrices Territoriales –o los Planes y Proyectos de interés general– establezcan contenidos contrarios, o la adaptación de las Directrices en caso de aprobación posterior de la Estrategia Territorial en unos términos que conlleven una incompatibilidad sobrevinida de las Directrices. Unos u otros documentos deberán resultar en última instancia coherentes.

B) INFORME TERRITORIAL COMO INSTRUMENTO COMPLEMENTARIO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Bajo la denominación de instrumentos complementarios de la ordenación del territorio, la Ley prevé la técnica del informe preceptivo como vía de control de las intervenciones en el territorio de otras Administraciones. El contenido del informe contiene una diferente alcance en función de que se trate o no de un Plan o Proyecto del Estado(44).

En el caso del dictamen de Planes o Proyectos de competencia del Estado, la Ley no establece un contenido concreto limitándose a señalar los Planes objeto de dictamen con una cláusula residual muy genérica –art. 48– y a establecer que tendrán un efecto «determinante» para el Estado, cuyo alcance analizaremos más adelante.

Frente a esta regulación, en los informes sobre Planes que no son del Estado –art. 51.–, la Ley concreta el contenido del informe que «señalará, en su caso, las medidas correctoras, preventivas o compensatorias que deban adoptarse» y prevé un trámite de discrepancias entre los Departamentos en términos similares al procedimiento de evaluación ambiental –art. 56–. Para posibilitar que el informe pueda analizar las cuestiones territoriales de forma adecuada se exige la elaboración de un documento específico por parte del promotor del Plan o Proyecto para este trámite –artículo 55– como una suerte de evaluación de impacto territorial.

La Ley distingue en el caso del informe territorial (es decir, cuando no son competencia del Estado) cuatro supuestos: a) su emisión dentro del procedimiento de evaluación ambiental de planes y programas; b)

(43) Como se ha indicado anteriormente, las Directrices parciales de Ordenación Territorial del Pirineo aprobadas por Decreto 14/1995, de 23 de mayo, de la Diputación General de Aragón fueron anuladas por Sentencia de 15 de febrero de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón por no haberse acreditado la urgente necesidad de abordar tales medidas de protección antes de que se promulgaran

las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón

(44) Título V, bajo la rúbrica «Instrumentos complementarios de la ordenación del territorio» (arts. 48 a 56). Es el caso del Dictamen autonómico sobre Planes y Proyectos del Estado con incidencia territorial, y el Informe Territorial sobre Planes, Programas y Proyectos.

dentro del trámite de aprobación de los Planes Generales de Ordenación Urbana; c) los Planes y Proyectos de interés general; y d) los Planes Sectoriales de la Comunidad, aun cuando los dos primeros –PGOUs y PIGAs– podrían considerarse sometidos con carácter general al control ambiental: en el primer caso como consecuencia del Anexo II de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón, y en el segundo por cuando así lo exige el artículo 36 de la LOTA.

10. Planes y proyectos de interés general como instrumentos especiales de ordenación territorial

A) ASPECTOS GENERALES

La Ley regula en el Título tercero una de las novedades más importantes ya que además de regular Programas de Gestión Territorial dentro de los instrumentos de gestión territorial incluye Planes o Proyectos de Interés General de Aragón. Los PIGA, que se definen como *«instrumentos que tienen por objeto autorizar y regular la implantación de actividades de especial trascendencia territorial»* (art. 32).

Se trata de un instrumento que tiene un claro antecedente en la Ley de Ordenación del Territorio de 1992 y en la Ley urbanística de Aragón de 1999(45). En el primer caso, como hemos visto, atribuía a la Comunidad Autónoma la competencia para autorizar la ubicación en suelo no urbanizable genérico, *«cuando se justifique para la realización de programas de viviendas sociales o para la implantación de actividades motoras de la economía comarcal de significada trascendencia»*. La Ley urbanística de 1999 reguló bajo la denominación de Proyectos Supramunicipales esta potestad con mayor precisión, como una modalidad de las autorizaciones en este suelo no urbanizable por interés público o social. Además, para evitar la ocupación periurbana del suelo no urbanizable por razones económicas, reguló el pago de un canon como un sistema de compensación económica que permitiera un eventual restablecimiento a la situación original, siguiendo la estela de la Ley valenciana de 1992.

Este régimen demostró algunas carencias con el tiempo: por una parte, el límite cuantitativo que separaba los supuestos de autorización especial por interés público o social y los que integraban los Proyectos supramunicipales se reveló inadecuado; y, por otra parte, la configuración de los Proyectos supramunicipales para la instalación de actividades concretas también resultó insuficiente cuando la Comunidad Autónoma pretendió no sólo implantar una actividad sino ordenar un nuevo ámbito al modo del planeamiento de desarrollo urbanístico. Así, la previsión del canon como técnica compensatoria resultó incoherente con los nuevos planteamientos de desarrollo y, por otra parte, el régimen previsto se vio

(45) Ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística de Aragón.

superado por los problemas que plantearon la cesión y conservación de viales y espacios públicos por parte de la Comunidad Autónoma.

Este conjunto de circunstancias, explica la nueva regulación de la Ley de Ordenación del Territorio que incluye los Planes junto con los Proyectos de Interés General. La Ley de ordenación del territorio regula parcialmente estos instrumentos limitándose a la definición del concepto y la regulación de la declaración de interés general dado que el resto del régimen jurídico se encuentra recogido en la Ley 3/2009, de 17 de junio de urbanismo de Aragón. La regulación compartida de estos instrumentos responde a la misma fragmentación organizativa de las competencias territoriales en varios Departamentos y, a su vez, a la existencia de dos cuerpos normativos diferenciados que regulan la materia urbanística y la de ordenación territorial. Como se ha dicho, esta situación constituye una especialidad aragonesa en el contexto de las Comunidades Autónomas no exenta de problemas que encuentra en la regulación de estos instrumentos un claro ejemplo de las disfunciones que pueden plantearse como consecuencia de la superposición parcial de las dos regulaciones.

B) NORMATIVA APLICABLE Y NATURALEZA DE LOS PLANES Y PROYECTOS DE INTERÉS GENERAL

La inclusión de los Planes junto con los Proyectos de interés regional dificulta de forma extrema la calificación de su naturaleza jurídica por cuanto dichos instrumentos pueden contener determinaciones tan distintas como pueden ser la ordenación de una nueva pieza de la ciudad, o la mera edificación de una actividad industrial en un enclave aislado. Dentro, pues, de estos instrumentos, pueden recogerse tanto la ordenación de detalle y la previsión de usos específicos de diferentes parcelas, como limitarse a legitimar una construcción y sus correspondientes instalaciones. Lo que en urbanismo tiene sus categorías diferenciadas, se pierde en este versátil documento. La Ley 3/2009 de 17 de junio de urbanismo de Aragón, distingue el contenido de los Planes y de los Proyectos de manera que los Planes contendrán las determinaciones propias de la urbanización y los Proyectos los contenidos de los tradicionales proyectos de construcción e instalación.

De esta manera, los Planes de interés general tendrían la doble naturaleza mixta de planeamiento y la gestión y, por el contrario, los Proyectos de interés general tendrían la naturaleza propia de proyectos de edificación a los que, además, la Ley exime de la obligación de obtener licencia municipal⁽⁴⁶⁾.

(46) Se refiere exclusivamente a la licencia municipal, en el que podría estar subsumido el supuesto de sujeción a licencia de actividad clasificada; pero en el su-

puesto de que estuviera sujeta a autorización integrada parece lógico entender que estaría sujeta al ser competencia de la Co-

La calificación que entraña más dificultades es su ubicación como instrumentos de ordenación territorial pues, en mi opinión, su trascendencia territorial permite atribuir su competencia a la Comunidad Autónoma pero no atribuirles una naturaleza que viene determinada por la justificación en una perspectiva integral del territorio. Los Planes y Proyectos pueden –deberían– ser consecuencia del diagnóstico y propuesta de la Estrategia Territorial o de una Directriz zonal, pero en la medida en que surge como una propuesta aislada desvinculada de un instrumento de ordenación, no cabe considerarla revestida de la naturaleza de ordenación territorial que surge de la visión que otorga una metodología propia de la planificación territorial.

Los Planes y Proyectos de interés regional –en sí– son planificación, gestión o técnica autorizatoria pero todos ellos –a mi entender– de naturaleza urbanística, si bien de interés general en la medida en que ordenan, transforman o permiten edificar en un espacio determinado al margen del planeamiento municipal. Pueden incluso ser consecuencia de un instrumento de ordenación territorial pero, en sí, no conllevan una reflexión del territorio de carácter general que permita calificarlos de instrumentos de ordenación territorial aunque sea de carácter especial.

C) CONTENIDO Y OBJETO

De acuerdo con la Ley, los Planes y Proyectos permiten implantar *«actividades de especial trascendencia territorial que se ubiquen en más de un término municipal o que situándose sólo en uno, trasciendan de dicho ámbito por su incidencia territorial, económica, social o cultural, su magnitud o sus singulares características»*(47).

Por su parte, la Ley 3/2009, de 17 de junio, de urbanismo, añade algunos aspectos relevantes. Por una parte, regula las actividades que pueden ser objeto de esta modalidad de instrumentos de política territorial en unos términos que abarca la práctica totalidad de los usos del suelo(48). En concreto, señala la Ley de urbanismo que estas actividades se podrán ubicar en cualquier clase de suelo excepto en suelo urbano.

De esta manera, frente al régimen anterior que limitaba su objeto a la implantación de actividades en suelo no urbanizable genérico, la Ley

munidad Autónoma y no de los Municipios.

(47) Artículo 87 de la Ley citada 3/2009.

(48) El artículo 87. recoge los siguientes usos: La ejecución de grandes equipamientos, redes e infraestructuras de servicios públicos o de interés general. La ejecución de los programas y políticas públicas de suelo y vivienda. Implantación de actividades industriales y de servicios de es-

pecial importancia. La ejecución de cualesquiera actuaciones conjuntas, concertadas o convenidas, en todo caso, por la Administración de la Comunidad Autónoma y los municipios para el ejercicio conjunto de sus competencias. Podrán también participar en los correspondientes convenios o conciertos otras Administraciones. Otras finalidades expresamente establecidas por Ley.

de urbanismo lo amplía a cualquier modalidad de suelo no urbanizable y al suelo urbanizable, incluido el delimitado «*vez hayan transcurrido los plazos máximos para su ejecución que resulten de aplicación conforme a esta Ley*». El cambio es sustancial y plantea algunas dudas sobre tan amplio objeto. La mayor de ellas se encuentra, a mi entender, en la dificultad que conlleva compaginar la posible afección del suelo no urbanizable especial con el régimen propio de este suelo, en la medida en que tanto la ley de urbanismo de Aragón como la propia Ley de Ordenación del Territorio persiguen proteger frente a cualquier alteración contraria a los valores protegidos⁽⁴⁹⁾; y una transformación radical del territorio –propia de los planes y proyectos de esta escala supralocal– no parece posible que resulten compatibles con dicho criterio de protección.

Por ello, la alteración del régimen urbanístico de protección a través de Planes y Proyectos de interés general debería al menos estar justificado y previsto en verdaderos instrumentos de ordenación del territorio, pues únicamente la perspectiva general y unitaria del territorio debería tener competencia para justificar una localización determinada a pesar del régimen de protección del suelo no urbanizable.

D) INICIATIVA DE LOS PLANES Y PROYECTOS

Según el artículo 34 de la Ley de Ordenación del Territorio, «*Los Planes y Proyectos de Interés General de Aragón serán promovidos en todo caso por la Administración de la Comunidad Autónoma*», si bien parece implícitamente permitir la existencia de una iniciativa privada al señalar, en su último inciso, que la tramitación será «*de oficio o a instancia de la iniciativa privada*». La Ley, pues, introduce la iniciativa privada sin concretar el alcance, ya que no señala si dicha legitimidad se limita a la petición, al carecer de la condición de promotor en sentido estricto, o si dicha se encuentra revestido del derecho al trámite propio de la regulación de la iniciativa particular en el planeamiento urbanístico.

Por otra parte, este planteamiento –tanto en su perspectiva más amplia como la más limitada– no resulta coherente con la Ley de urbanismo, pues ésta parece excluir con claridad la iniciativa particular en cualquiera de sus fases. En concreto, la Ley 3/2009 de 17 de junio, únicamente permite la gestión y ejecución de los Planes y Proyectos de interés general a través de un «*Consortio que tendrán derecho a participar exclusivamente la Administración de la Comunidad Autónoma, las entidades locales afectadas, la Administración General del Estado y entidades privadas sin ánimo de*

(49) De acuerdo con una larga tradición legislativa, el artículo 33 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, «en el suelo no urbanizable especial está prohibida cualquier construcción, actividad o cualesquiera otros usos que impliquen transformación de su destino o naturaleza, lesionen el va-

lor específico que se quiera proteger o infrinjan el concreto régimen limitativo establecido por los instrumentos de ordenación territorial, los planes de ordenación de los recursos naturales, la legislación sectorial o el planeamiento urbanístico».

lucro» –art. 93–. Parece claro que si la iniciativa privada está excluida de su posterior gestión no parece cabal que pueda existir una verdadera iniciativa privada en la tramitación de Plan o Proyecto de interés general. Por ello, la interpretación más coherente con una lectura sistemática de las dos Leyes sería entender que la legitimidad de la Ley tendría un carácter meramente formal a los meros efectos de su petición, pero sin ninguna consecuencia ni en su participación en la tramitación, ni en la gestión ulterior.

Se trata en todo caso de una disfunción que se podría haber evitado si de un solo cuerpo normativo se tratase, pues la fragmentación conlleva un evidente riesgo –por cuidado que se tenga en la separación de contenidos– la superposición de dos regulaciones sobre un mismo aspecto puede introducir un grado mayor de duda o incertidumbre interpretativa.

11. Alcance y efectos de las competencias en materia de ordenación del territorio

Como señala el Preámbulo de la Ley, la opinión doctrinal existente en relación con la ordenación del territorio «abría un amplio abanico de interrogantes; entre ellos, los relacionados con la indeterminación de su alcance». Con el objeto de superar esta situación, La Ley regula el alcance y efectos de las competencias tanto en la regulación de las Estrategias y Directrices como en la regulación de la emisión del dictamen sobre los Planes sectoriales(50). En ambas ocasiones establece que los criterios establecidos en dichos instrumentos o en los informes territoriales tendrán un carácter determinante –art. 49–.

Se trata de un término que carece de un alcance concreto en el contexto de nuestro ordenamiento jurídico ya que, como es sabido, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común distingue entre informes vinculantes y no vinculantes –art. 83–; la Ley 3/2009 se aparta de este doble criterio para fijar un carácter carente de contenido predeterminado. Posiblemente la existencia de una jurisprudencia del Tribunal Constitucional claramente contraria a la previsión de informes vinculantes en leyes de ordenación territorial sobre el ejercicio de competencias del Estado haya llevado al legislador a buscar un término espe-

(50) Señalara el artículo 26 1. que «las formulaciones de carácter estratégico contenidas en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón y en las Directrices de

Ordenación Territorial tienen el valor de criterios determinantes del ejercicio de las potestades de todas las Administraciones públicas, con las salvedades siguientes...».

cial(51) que, al menos en su significado semántico, aparezca con mayor fuerza que los informes no vinculantes.

Pero el intento de formular un *tertium genus* no parece factible pues únicamente cabe interpretar el carácter determinante dentro del régimen jurídico de las Administraciones Públicas –los informes son vinculantes o no vinculantes– y, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cuando afectan a competencias del Estado, únicamente resultan adecuados a la Constitución los informes en materia de ordenación territorial no vinculantes.

Seguramente por todo ello, la Ley matiza y concreta dicho alcance en la regulación de los contenidos de las Estrategias y Directrices señalando algunos criterios sobre el alcance del carácter determinante. En efecto, el artículo 26, tras señalar que las propuestas de carácter estratégico contenidas en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón y en las Directrices de Ordenación Territorial tienen el valor de criterios determinantes del ejercicio de las potestades de todas las Administraciones públicas, establece dos salvedades que en realidad constituyen dos puntualizaciones sobre su alcance, distinguiendo a tal efecto los dos casos posibles: a) cuando afecten a competencias del Estado o b) cuando afecten a las propias competencias de la Comunidad Autónoma.

a) En el caso de que las determinaciones territoriales afecten a las competencias del Estado, la Ley únicamente establece que el órgano afectado «ponderará» los criterios «expresados en los instrumentos de ordenación del territorio» «incluido cuando proceda el Dictamen sobre los Planes y Proyectos del Estado»(52). El carácter determinante obligaría únicamente al Estado a tener en cuenta dichas propuestas, a considerarlas como hipótesis de trabajo, con independencia de que el Estado siguiese o no su propio criterio.

b) Mayor alcance tiene el carácter determinante cuando dicho informe afecta a Planes de la Comunidad Autónoma dado que, en este caso, el Departamento afectado no puede limitarse a ponderar y decidir en consecuencia. En este caso, la Ley prevé un trámite especial para el supuesto de discrepancia, de manera que el Gobierno de Aragón deberá

(51) La STC 46/2007, de 1 de marzo. –Ponente Sr. Pérez Tremps– analiza el artículo 79.2 de la Ley 6/99 del Parlamento Balear, sobre Ordenación Territorial de las Islas Baleares, que establece un informe vinculante del Gobierno Balear para la aprobación de cualquier plan y declara que los informes vinculantes regulados en materia de ordenación territorial sobre competencias del Estado vulneran la Constitución. Dicha jurisprudencia obliga a entender que lo que la única interpreta-

ción posible sobre el alcance de dicho informe es su carácter no vinculante.

(52) Señala en concreto que «cuando afecten al ejercicio de competencias estatales, corresponde al órgano competente establecido en la legislación del Estado ponderar los criterios expresados en los instrumentos de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma, incluido, cuando proceda, el Dictamen Autonómico sobre los Planes y Proyectos del Estado».

resolver «de forma motivada valorando su conveniente para los intereses públicos» (53). Así pues, el Departamento competente no sólo debe ponderar sino que se encuentra condicionado o vinculado por dicha propuesta, ya que no puede establecer un criterio diferente salvo que así lo acuerde el Gobierno de Aragón. En caso de discrepancia la Ley eleva de rango la decisión, al modo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, entre el órgano ambiental y el órgano con competencia sobre el Plan o Proyecto evaluado (54).

La solución de la Ley resulta clara y coherente con su propia formulación conceptual de la ordenación del territorio; la capacidad de incidir en políticas sectoriales se encuentra en la «autoritas» que pueda emanar de unas propuestas fundadas en un justificado diagnóstico a partir de una información multisectorial, lejos de la pretendida prevalencia competencial que, como se indicaba anteriormente, carece de fundamento constitucional (55).

Bibliografía

AA VV, *Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible Año: 2004*, Editorial: Ciudad Argentina (Buenos Aires-Madrid).

ALCÁZAR CREVILLÉN, R., «La ordenación del Territorio y el Urbanismo», en *Derecho Público Aragonés El Justicia de Aragón*, 2005.

ALLENDE, J. (2000), *Medio ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 273 pp.

BASSOLS COMA, M., «Ordenación del Territorio y Medio ambiente: Aspectos jurídicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 95, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, mayo-agosto de 1981.

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M., *Ordenación del territorio Evolución del*

(53) Señala en concreto que «cuando los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, sus organismos públicos y demás entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma, o las entidades locales, en el ejercicio de sus competencias, prevean actuaciones concretas que supongan una desviación de los citados criterios, se deberá plantear la cuestión ante el Gobierno de Aragón, que resolverá de forma motivada, valorando su conveniencia para los intereses públicos».

(54) Art. 32 de la Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental de Aragón.

(55) En el Preámbulo, la Ley señala expresamente que frente a los contornos im-

precisos y excesivamente amplios de la Ley de 1992 «La ordenación del territorio tiende a limitar el alcance de los elementos imperativos, para configurarse, en primer término, como la función pública que requiere y posibilita tener un conocimiento adecuado del territorio. Es preciso establecer los medios para disponer de la información que posibilite la adopción de las decisiones relativas a la utilización del territorio sobre la base de un conocimiento científico suficiente del mismo. De esa manera, se posibilita el establecimiento de un modelo territorial que constituya un marco para las políticas sectoriales con incidencia territorial, facilitando la toma de las decisiones relativas a los usos del suelo y a la localización de los diferentes equipamientos e infraestructuras».

- concepto y de su práctica en el siglo XX*, Universidad de Sevilla, Junta de Andalucía Colección Karo número 16, 2006.
- CALDERON, E. (2001), *Lecciones de Ordenación del Territorio. Política territorial de la Unión Europea*, Madrid, Univ. Politécnica de Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA, 1999, *Estrategia Territorial Europea*, Luxemburgo, disponible en Internet: http://europa.eu.int/comn/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm
- CUESTA AGUILAR, M. J., «Universidad de Jaén. Ordenación del territorio, medio ambiente y globalización: reflexiones desde la geografía regional al nuevo contexto socio-económico. territorio, medio ambiente y globalización», *Boletín de la AGE*, nº 42, 2006.
- FALUDI, A., *OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies*, Delft University of Technology The Open Method of Coordination in Spatial Planning at EU Level.
- FARINÓS DASÍ, J., «Challenges of multi-level Governence for Spatial Planning Between local and regional levels», en *QPE-Revista Electrónica*, vol. 6, enero-abril 2004, pp. 81-95.
- HAGUE, C., «Territorial Impacts and Spatial Planning», *Proceedings of the one-day conference on TERRITORIAL IMPACT ASSESSMENT*, 26 October 2001 Louvain-la-Neuve, Belgium, Jornada organizada por el EXCTP.
- HILDENBRAND SCHEID, A., «El procedimiento de evaluación de Impacto Territorial: Práctica en los länders alemanes y sugerencias para el caso de Andalucía Administración de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 10, 1992.
- NOGUÉ I FONT, J., SALA, P., «El paisaje en la Ordenación del Territorio: los catálogos de paisaje de Cataluña», *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, Nº 43, 2008.
- LÓPEZ RAMÓN, F., *Estudios jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, 1995, Aranzadi Editorial.
- MARINERO PERAL, A. M., «La ordenación del Territorio en la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, nº 190, 2000.
- MARCOU, G., 2001, «Instrumentos jurídicos para el control del crecimiento urbano en el Derecho francés», en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 215, pp. 115-135.
- MENÉNDEZ REXACH, A., «Coordinación de la Ordenación del Territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico», *Documentación Administrativa*, nº 230-231, abril-septiembre de 1992.
- PAREJO ALFONSO, L., «La organización administrativa de la Ordenación del

- Territorio», *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 105, octubre-noviembre-diciembre de 1987.
- PAREJO NAVAJAS, T., *La Estrategia Territorial Europea: La percepción comunitaria del uso del territorio*, Marcial Pons, 2004.
- PEMÁN GAVÍN, I., «Límites contenidos en el artículo 149.1 de la constitución a las competencias autonómicas en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo», *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 107, marzo-abril 1988.
- POMED SÁNCHEZ, L. A., «¿El abandono de la concepción francesa de la Ordenación del Territorio?», *Revista Aragonesa de Administración Pública (RarAP)*, nº 6-7, Zaragoza, Diputación General de Aragón, 1995.
- PRECEDO, A. (2004), *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI: desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*, Madrid, Síntesis, 207 pp.
- Revista Aragonesa de Administración Pública del Gobierno de Aragón*, 1994
Condiciones institucionales de una política Europea de Ordenación del Territorio
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2004), *Ordenación del Territorio y desarrollo territorial: el Gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, Gijón, Trea, 348 pp.
- VEGA GONZÁLEZ, G, 2001, «Reflexiones sobre el escaso desarrollo de las leyes de Ordenación del Territorio en España», *Comunicación presentada en el III Congreso Internacional de Ordenación del territorio*, organizado por FUNDICATO en Gijón del 3 al 6 de julio de 2001.

