

**“LA ATENCIÓN AL MEDIO AMBIENTE DESDE LA
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: UNA VISIÓN GENERAL
DESDE EL MARCO LEGISLATIVO AUTONÓMICO”**

“ATTENTION TO THE ENVIRONMENT FROM THE LAND
PLANNING: A GENERAL VISION THE LEGISLATIVE
AUTONOMOUS FRAME”

Autora: Esther Rando Burgos. Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga

Resumen:

El trabajo aborda la componente medioambiental desde la perspectiva de la ordenación del territorio, partiendo de uno de los objetivos fundamentales que persigue esta función pública: la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Se analiza el desarrollo de este objetivo en la legislación sobre ordenación territorial de las Comunidades Autónomas, así como la atención prestada al contenido ambiental por parte de los instrumentos de planificación territorial, tratando de sintetizar una perspectiva conjunta del escenario autonómico.

Abstract:

The paper approaches environmental component from the perspective of the land management, departing from one of the fundamental aims that chases this public function: the management responsible for the natural resources and the protection of the environment. There is analyzed the development of this aim in the legislation on territorial arrangement of the Autonomous Communities, as well as the attention given to the environmental content on the part of the instruments of territorial planning, trying to synthesize a joint perspective of the autonomous scene.

Palabras claves: Ordenación del Territorio; Medio Ambiente; Legislación; Planificación Territorial; Planificación Ambiental

Keywords: Land Management; Environment; Legislation; Territorial Planning; Environmental Planning

Sumario:

- 1. Introducción**
- 2. El medio ambiente en el marco europeo de ordenación del territorio**
 - 2.1. Carta Europea de Ordenación del Territorio**
 - 2.2. Estrategia Territorial Europea**
 - 2.3. Agenda Territorial Europea**
- 3. La protección del medio ambiente en la legislación de ordenación del territorio**
- 4. Tratamiento de la planificación ambiental desde la planificación territorial**
 - 4.1. Marco estatal de referencia: sistema de relación entre la planificación para la protección de los recursos naturales y la planificación territorial**
 - 4.2. Categorización de la planificación ambiental por la planificación territorial**
 - 4.2.1. Integración de la planificación ambiental y planificación territorial: Canarias**
 - 4.2.2. Inclusión de los planes con contenido medioambiental como instrumentos de planificación territorial en sentido propio: Asturias y Castilla y León**
 - 4.2.3. Inclusión de los planes con contenido medioambiental como instrumentos de planificación territorial sectorial: Andalucía, Aragón y Navarra**
- 5. Contenido ambiental de los planes territoriales**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

Summary:

- 1. Introduction**
- 2. The environment in the European frame of land management**
 - 2.1. European letter of Land management**
 - 2.2. Strategy of the European Union**
 - 2.3. Territorial Agenda of the European Union**
- 3. The protection of the environment in the legislation of land management**
- 4. Treatment of the environmental planning from the territorial planning**

4.1. State frame of reference: system of relation between the planning for the protection of the natural resources and the territorial planning

4.2. Categorization of the environmental planning for the territorial planning

4.2.1. Integration of the environmental planning and territorial planning: Canarias

4.2.2. Incorporation of the plans with environmental content like instruments of territorial planning in own sense: Asturias and Castille and Leon

4.2.3. Incorporation of the plans with environmental content like instruments of territorial sectorial planning: Andalusia, Aragon and Navarre

5. Environmental content of the territorial plans

6. Conclusions

7. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN

El fin de un instrumento de planificación territorial es lograr el modelo territorial que diseña. Este modelo territorial no es más que la expresión del orden territorial propuesto (y deseado) para un ámbito territorial, conforme a unos criterios y en el que se articulan y organizan las principales componentes del ámbito que planifica.

Como elementos comunes a cualquier territorio, la ordenación del territorio tendrá que prestar especial atención al sistema de asentamientos, al sistema de comunicaciones y transportes, al sistema de infraestructuras y a los recursos naturales presentes en el ámbito territorial cuya planificación le viene asignada.

El territorio es el continente sobre el que se desarrollan y tienen lugar estos y otros tantos elementos, que en esencia constituyen el contenido del mismo.

Su adecuada puesta en común e interrelación son funciones de la planificación territorial con el objeto de lograr un territorio vertebrado y articulado físicamente, cohesionado socialmente e integrado económicamente. En suma, por lo general, la planificación territorial trata de reorganizar y articular las componentes presentes en un determinado territorial para conseguir un desarrollo competitivo, cohesionado y sostenible del mismo, instituyéndose en el instrumento para ello.

En este escenario, la componente medioambiental resulta clave en la configuración del modelo territorial previsto, ya que en relación con ella, le viene atribuida a la ordenación del territorio uno de los objetivos fundamentales de esta función pública: la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Pero además, como medio indispensable para alcanzar otro de los objetivos de esta función pública, la utilización racional del territorio.

Ahora bien, articular estos objetivos en el modelo de organización territorial y reparto competencial diseñado por la Constitución Española, obliga a poner en relación los diferentes títulos competenciales y el desarrollo normativo llevado a cabo.

El medio ambiente se encuentra regulado entre los principios rectores de la política social y económica previstos por la Constitución Española, configurado por el art. 45 como derecho (a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona) y deber (de conservarlo), pero además, como un mandato a los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. Y todo ello con una consecuencia muy concreta: el deber de imponer sanciones penales o administrativas y la obligación de reparar el daño.

Contrariamente, en relación con la ordenación del territorio, la Constitución únicamente se refiere a esta función pública con ocasión del reparto competencial, sin precisar o concretar más atribuciones sobre la misma.

Nuevamente es preciso poner en relación estos dos títulos competenciales en el marco del título VIII de la Carta Magna, y en particular en los arts. 148 y 149 al diseñar el modelo de reparto competencial. De esta forma, mientras la ordenación del territorio se faculta a las Comunidades Autónomas a asumirla como competencia propia (art. 148.1.3ª CE), el marco diseñado para el medio ambiente obliga a poner en relación los arts. 149 y 148 CE. Así, mientras el Estado se reserva como competencia exclusiva en el art. 149.1.23ª la legislación básica sobre protección del medio ambiente, el propio precepto reconoce que ello, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Pero además, el art. 148.1.9ª CE, atribuye a las Comunidades Autónomas la gestión en materia de protección del medio ambiente.

Complementario del complejo entramado que ya se deriva del reparto competencial cuando se trata de poner en común estas dos funciones públicas, es el carácter transversal que ambas presentan. Tanto el medio

ambiente como la ordenación del territorio inciden de manera directa sobre otros títulos competenciales, y en particular lo hacen recíprocamente.

Estas cuestiones y otras tantas que se abordan en el presente trabajo, hacen muy necesaria una reflexión sobre cómo se articulan en la práctica las previsiones de nuestro ordenamiento jurídico con los propios objetivos que la ordenación del territorio y de manera singular, con el referente a la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

2. EL MEDIO AMBIENTE EN EL CONTEXTO EUROPEO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

2.1. Carta Europea de Ordenación del Territorio

La interconexión entre ordenación del territorio y medio ambiente ha sido y es una constante. El carácter transversal de la primera encuentra uno de sus máximos exponentes en la segunda.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio¹, CEOT, ya en el año 1986, tras conceptualizar la ordenación del territorio como “una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”, destaca como características de la misma “el hombre y su bienestar, así como su interacción con el medio ambiente, constituyen el centro de toda preocupación de la ordenación del territorio, cuyo objetivo es el de ofrecerle un marco y una calidad de vida que aseguren el desarrollo de su personalidad en un entorno organizado a escala humana”.

Y esta primera aproximación a la atención medioambiental, se refuerza al fijar los objetivos fundamentales que, en paralelo, persigue la ordenación del territorio: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio.

Para la consecución de la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, la CEOT, propone promover estrategias que permitan reducir al máximo los conflictos que surgen entre las crecientes necesidades de recursos naturales y la exigencia de su conservación, tratando de asegurar una administración responsable del marco natural, de los recursos

¹ Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España), en el marco de la Conferencia Europea de ministros responsables de ordenación del territorio.

del suelo y del subsuelo, del aire y del agua, de los recursos energéticos, de la fauna y de la flora, dedicando una atención especial a las bellezas naturales y al patrimonio cultural y arquitectónico.

2.2. Estrategia Europea de Ordenación del Territorio

La Estrategia Europea de Ordenación del Territorio², ETE, bajo el lema "hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE", se ajusta al objetivo comunitario de procurar un desarrollo equilibrado y sostenible, particularmente a través del refuerzo de la cohesión económica y social. Para ello, partiendo de la definición del Informe Brundtland de las Naciones Unidas³ del desarrollo sostenible como aquél que incluye no sólo un desarrollo económico respetuoso con el medio ambiente y que conserve para las generaciones futuras los recursos actuales, sino también un desarrollo territorial equilibrado, la ETE aboga por asociar tres objetivos políticos fundamentales: cohesión económica y social; conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, y; competitividad del territorio europeo.

Nuevamente, la ETE, al igual que la CEOT una década antes, atribuye como objetivo fundamental de la ordenación del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales.

Pero además, la ETE es consciente de que la posibilidad de realizar actuaciones por parte de la Comisión Europea con efectos sobre el desarrollo territorial de la Unión Europea, UE, pasan por articular un conjunto de títulos del Tratado, entre otros, la política de medio ambiente. Y lo singulariza, atribuyendo entre los cometidos de esta política pública, la inclusión de disposiciones que insisten específicamente en la conexión con la ordenación del territorio y, especialmente, con el uso del suelo a la par que pone como ejemplo la necesidad de constituir una red de biotipos denominada "Natura 2000", integradora de las zonas protegidas de toda la Comunidad y en la que han de integrarse las zonas de protección de aves, fauna, flora y hábitat, con el propósito de conservar determinados biotipos y especies, teniendo siempre en cuenta los intereses regionales y socioeconómicos. También cita otras acciones comunitarias en materia de medio ambiente que afectan de manera indirecta al uso del suelo o al desarrollo territorial, como la Directiva 85/337/CEE, sobre evaluación de impacto ambiental de grandes proyectos, las directivas sobre normas de calidad para los entornos de los espacios

² Acordada en la reunión informal de ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999.

³ Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Elaborado en agosto de 1987 por diferentes naciones para la ONU, por una comisión dirigida por la doctora Gro Harlem Brundtland, por aquel entonces primera ministra de Noruega y a la que debe su nombre.

naturales, la normativa sobre disminución de emisiones o el programa de demostración sobre gestión integrada de zonas costeras (GIZC), iniciado por la Comisión en 1996, que promueve la gestión sostenible mediante la cooperación y la planificación integrada, teniendo en cuenta a todos los agentes implicados en un ámbito territorial apropiado⁴.

Entre las tendencias que la ETE identifica como importantes y con influencia sobre el desarrollo territorial de la UE, se refiere al medio ambiente, entendiendo que un enfoque más respetuoso de la gestión de los recursos naturales, así como la protección de los elementos naturales (aire, agua, suelo) contra la contaminación, constituyen objetivos importantes que no pueden ser logrados sino por una cooperación de dimensión tanto europea como mundial. La ETE se fija como lema “una ordenación del territorio moderna, eficaz y respetuosa de los recursos naturales puede representar una aportación importante a estos objetivos”

2.3. Agenda Territorial Europea

La Agenda Territorial Europea 2020, ATE/2020, siguiendo la estela de su antecesora, la Agenda Territorial Europea (2007) “Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”⁵, bajo el lema “Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diversas”⁶, hace hincapié en la búsqueda de un desarrollo territorial sustentado en la sostenibilidad. Entre los retos y potenciales para su logro, se centra en el cambio climático y los riesgos medioambientales (con el reto de guiar la atención hacia la coordinación territorial de las políticas, especialmente las de clima, energía, gestión del agua, agricultura, vivienda, turismo y transporte) o la pérdida de biodiversidad y patrimonio natural, paisajístico y cultural vulnerable (entendidos como parte del capital y de la identidad territorial, en la

⁴ De igual forma, la ETE recoge como “... la política de medio ambiente de la Comunidad viene influyendo cada vez más en la evolución de las zonas urbanas, mediante la normativa sobre tratamiento de aguas residuales y residuos, contaminación acústica y atmosférica. Por ejemplo, cada vez con mayor frecuencia se recogen en las leyes nacionales y en los sistemas de planificación del uso del suelo unos límites de contaminación acústica, que influyen en la realización posterior de las infraestructuras. De forma análoga, los límites de contaminantes atmosféricos pueden tener una influencia directa sobre la evolución de las zonas urbanas e industriales”.

Estrategia Territorial Europea, pág. 18.

⁵ Agenda Territorial de la Unión Europea (2007) “Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas”. Acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig, 24-25 de mayo de 2007.

⁶ Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 (2011) “Hacia una sociedad integradora, inteligente y sostenible para una Europa de Regiones diversas” (2011). Reunión informal de ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial, 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungría).

medida en que los valores ecológicos, la calidad medioambiental y los activos culturales, son esenciales para el bienestar y para las perspectivas económicas).

Entre las prioridades territoriales para el desarrollo de la Unión Europea, la ATE/2020 plantea "gestionar y conectar los valores ecológicos, paisajísticos y culturales de las regiones", subrayando que unos sistemas ecológicos eficaces y la protección y mejora del patrimonio cultural y natural son condiciones importantes para el desarrollo sostenible a largo plazo. Pero además, atribuye la responsabilidad de todos por garantizar su buen funcionamiento, su protección y su mejora e insiste en respaldar la integración de los sistemas ecológicos y las áreas protegidas por sus valores naturales en redes de infraestructuras verdes⁷ a todos los niveles.

También aboga por el alto valor de los paisajes urbanos y rurales europeos y la necesidad de su protección y desarrollo en términos cualitativos. La ATE/2020 considera que las zonas ricas en paisajes naturales y culturales pueden necesitar una atención especial para sacar todo el partido a dichos activos para lo que apunta hacia la creación de empleos verdes y funciones recreativas reforzadas como medio para complementar la conservación, junto a la gestión local, regional y transregional del patrimonio cultural y natural. Defiende la protección, rehabilitación y utilización del patrimonio a través de un enfoque orientado a los territorios, a la vez que destaca la importancia por mejorar la identidad regional y local reforzando la sensibilización y la responsabilidad de las comunidades locales y regionales hacia su entorno, paisaje, cultura y valores únicos.

3. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA LEGISLACIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La ordenación del territorio es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en virtud de la atribución del art. 148.1.3^a de la Constitución Española y la posterior asunción por todas ellas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Es por tanto a las Comunidades Autónomas a las que le viene atribuido su desarrollado legislativo.

⁷ Concepto incorporado en el marco valenciano por la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana. La "infraestructura verde del territorio", se configura con la finalidad de armonizar los nuevos crecimientos en el territorio con sus objetivos de protección, como una red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural. Además, se emplea con la finalidad de lograr uno de los grandes retos de la planificación territorial, la vertebración territorial, para lo que incluye los terrenos con mayores valores del territorio, que al igual que las infraestructuras tradicionales (carreteras, vías férreas, etc), tiene la capacidad para vertebrar el territorio y dotarlo de continuidad.

Los respectivos marcos autonómicos en la materia, incorporan, en consonancia las previsiones del marco europeo, la componente medioambiental en sus políticas territoriales, centrada en la conservación y protección del medio ambiente, elemento esencial para la consecución del modelo territorial cuyo logro es la meta de la planificación territorial.

Además, la tendencia generalizada, principalmente en las primeras legislaciones de ordenación del territorio aprobadas en nuestro país, es a transcribir e incorporar como propio el objetivo fundamental que para la ordenación territorial señalara la CEOT, esto es, gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Sin bien, lo cierto es que con la evolución de esta función pública y el transcurso de los años, paulatinamente las diferentes leyes han ido complementando y desarrollando aquel objetivo originario.

Entre los marcos legislativos aprobados en la década de los 90 que continúan vigentes, se mantiene una tendencia a transcribir casi con el tenor literal el objetivo señalado en el año 1986 por la CEOT en relación con el medio ambiente y los recursos naturales. Es el caso, de Baleares que al señalar los objetivos fundamentales de esta función pública en el marco de su Comunidad Autónoma, se limita a señalar, entre otros, el de “garantizar la protección y la mejora del medio ambiente” (art. 1.c) de la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial de Baleares, LOTB) o Galicia que le asigna el objetivo fundamental de “disposición de una adecuada estructura espacial tendente a conseguir un equilibrado desarrollo de la Comunidad Autónoma de Galicia procurando el máximo bienestar de su población al tiempo que se garantiza la protección y mejora del medio ambiente” (art. 3.a) de la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia, LOTG). También País Vasco, si bien en la propia exposición de motivos de la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio de País Vasco, LOTPV, indica que “a través de la política de Ordenación del Territorio se ha de perseguir, de manera inmediata, la definición de los usos aceptables o potenciables en función de cada tipo de suelo, y a través de tal definición, la consecución de las infraestructuras precisas, el acceso de la población a los equipamientos sanitarios, docentes, administrativos, comerciales etc., la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente”.

Sin embargo, estos primeros textos empiezan paulatinamente a ampliar el concepto e incorporar junto a la protección de la naturaleza, la del patrimonio histórico y cultural. Cuestión ésta que se observa en Andalucía que atribuye a la ordenación del territorio en el art. 2 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, LOTA, el objetivo general de

contribuir a la cohesión e integración de la Comunidad Autónoma y a su desarrollo equilibrado, a la vez que le asigna otros objetivos específicos, entre ellos, "la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural" (art. 2.2.b) LOTA). También Castilla y León señala como objetivo general de la ordenación del territorio el de "la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural" (art. 2.2. de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, LOTCYL) y Madrid que contempla entre los objetivos principales de la ordenación del territorio el de "las determinaciones de ámbito regional dirigidas a mejorar las condiciones de vida en colectividad y a armonizar el desarrollo económico-social con el medio ambiente en general, la preservación de la naturaleza y la protección del patrimonio histórico y cultural" (art. 13.b) de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, LPTSUM).

Por su parte, las últimas leyes aprobadas, si bien mantienen el objetivo fundamental de asignar a la ordenación territorial el objetivo de la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, van adecuándolo a las nuevas realidades y demandas, incorporando la perspectiva de la sostenibilidad. Por ejemplo, y sin carácter exhaustivo, es la tendencia que siguen las Comunidades Autónomas de Aragón, Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias o Navarra.

En el caso de Aragón, la Comunidad Autónoma le atribuye entre otros, el objetivo de "promover el desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma, haciendo compatible en todo su territorio la gestión, protección y mejora del patrimonio natural y cultural con la competitividad económica, el fortalecimiento de la cohesión social y el equilibrio demográfico" (art. 2.b) del Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, TRLOTA).

Murcia, por su parte, establece como finalidad de la actividad administrativa en materia de ordenación del territorio, entre otras, "lograr la utilización racional del territorio, de acuerdo con los intereses generales, la preservación y conservación del patrimonio histórico-artístico y la gestión eficaz de los recursos naturales, energéticos, del medio ambiente y del paisaje" (art. 3.2. de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia, LOTUM), junto al que presta especial interés al paisaje, señalando también como finalidad propia la de "establecer políticas de ordenación, protección y gestión del paisaje (art. 3.3. LOTUM).

El principio de desarrollo sostenible adquiere especial significancia en la Comunidad Valenciana que apuesta por ejercer las potestades atribuidas en ordenación territorial y urbanística incorporando aquél. La propia Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, LOTUPV, lo conceptúa en el art. 3 como “el desarrollo territorial y urbanístico sostenible es el que satisface las demandas adecuadas y suficientes de suelo para usos y actividades residenciales, dotacionales y productivas, preservando, valorizando y activando las distintas componentes ambientales, paisajísticas y culturales del territorio con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo equilibrado del territorio”

Por su parte, Canarias, enumera entre los principios específicos de la ordenación territorial y urbanística “la promoción del uso racional de los recursos naturales y territoriales, armonizando las exigencias derivadas de su protección y conservación con el desarrollo económico, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres y, en general, la mejora del nivel de vida de la ciudadanía, compensando de forma adecuada a quienes se comprometan a su costa con esos objetivos” (art. 5.2.a) de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, LSENC).

Navarra también atribuye a la actividad administrativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo, la finalidad del desarrollo territorial sostenible (art. 2.3. del Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, TRLOTUN) para lo que enuncia, entre otros, como fines de la actuación pública con relación al territorio “defender y proteger los espacios, recursos y elementos naturales, así como las riquezas con relevancia ecológica, para impedir la alteración o degradación de sus valores naturales y paisajísticos” (art. 4.a) TRLOTUN), “asegurar la explotación y el aprovechamiento racionales de las riquezas y los recursos naturales, mediante fórmulas compatibles con la preservación y la mejora del medio” (art. 4.c) TRLOTUN) y “preservar las riquezas del patrimonio histórico, cultural y artístico de Navarra, considerando tanto los elementos aislados como los conjuntos urbanos, rurales o paisajísticos, promoviendo las medidas pertinentes para impedir su destrucción, deterioro, sustitución ilegítima o transformaciones impropias; e impulsando su recuperación, rehabilitación y enriquecimiento” (art. 4.d) TRLOTUN).

4. TRATAMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL DESDE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La ordenación del territorio como el medio ambiente, y al igual que otras tantas funciones públicas, emplean como técnica con la que desarrollar el conjunto de objetivos que persiguen, la planificación.

El propio carácter transversal de la ordenación del territorio como función pública cuyo objeto es organizar el territorio con el fin de su vertebración y articulación física, el logro de la cohesión social y el equilibrio en términos de equidad entre las diferentes partes que lo conforman, explican (e incluso, hacen necesaria) la incidencia que sus determinaciones tienen sobre otras tantas materias sectoriales que también coexisten en ese mismo territorio⁸. El territorio no puede ser entendido desde una concepción aislada, el territorio es el continente sobre el que se desenvuelven y tienen lugar un conjunto de políticas cuyo entendimiento y tratamiento conjunto determinan la configuración final de aquél. La cuestión central estriba en que en el modelo de reparto competencial diseñado por la Constitución Española, cada una de esas funciones públicas viene asignada a diferentes Administraciones territoriales o a diferentes órganos que tienen encomendado su desarrollo e implementación.

A la luz de lo anterior, parece adecuado que, en su tarea planificadora, la ordenación del territorio preste atención a aquellos elementos que lo configuran. Un elemento fundamental en cualquier territorio es su entorno, incluyendo el aire, el agua, la tierra, la flora, la fauna, etc...en suma, el medio ambiente, pero de manera muy particular sus recursos naturales.

Ahora bien, la concurrencia de dos títulos competenciales diferenciados, hace adecuado poner en relación las atribuciones que cada uno de ellos genera. De

⁸ En este sentido, BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. señala que, pese a la no conceptualización de lo que ha de entenderse por ordenación del territorio, de la lectura del texto constitucional, de la normativas aprobadas por las Comunidades Autónomas, de los propios planes aprobados y de las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional, se deriva la concepción de "una actividad pública que tiene por objeto las decisiones básicas condicionantes de la estructura, disposición y composición de las actividades en el territorio, y va a consolidarla como una competencia de las Comunidades Autónomas que ha de tener en cuenta, para llevarse a cabo, la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos a fin de garantizar, de ese modo, el mejor uso de los recursos y el equilibrio entre las distintas partes del territorio".

En BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2004) "La ordenación del territorio y su relación con la planificación de infraestructuras y servicios del transporte". Ponencia en los encuentros técnicos celebrados en el marco de la elaboración del Plan Estratégico de Infraestructura y Transporte (PEIT), Ministerio de Fomento.

Disponible <http://peit.cedex.es/encuentro3/ponencias.htm>

esta forma, mientras la ordenación del territorio viene atribuida con carácter de competencia exclusiva a las Comunidades Autónomas por el art. 148.1.3^a de la Constitución Española, en medio ambiente, el Estado ostenta la potestad sobre legislación básica, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23^a CE) y junto a aquélla, se faculta a las Comunidades Autónomas para la gestión en materia de protección del medio ambiente (art. 148.1.9^a CE)⁹.

4.1. Marco estatal de referencia: sistema de relación entre la planificación para la protección de los recursos naturales y la planificación territorial

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en adelante LPNB, tiene por objeto establecer el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el art. 45.2 de la Constitución.

Como instrumentos para el conocimiento y la planificación del patrimonio natural y de la biodiversidad, la LPNB establece el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

En particular, para la planificación de los recursos naturales, la LPNB, mantiene los creados por su predecesora, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, en cuanto instrumentos básicos del sistema, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales.

Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, PORN, se perfilan como el instrumento específico de las Comunidades Autónomas para la planificación de los recursos naturales que fijan las directrices básicas de los espacios naturales. Además, las disposiciones de estos planes constituyen un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes, lo que se justifica según la propia exposición de motivos de la LPNB en que se está ante una “condición

⁹ RANDO BURGOS, E. (2018) “La planificación sectorial en Andalucía bajo el prisma de la sostenibilidad y la integración”. Inédito, pendiente de publicación.

indispensable si se pretende atajar el grave deterioro que sobre la naturaleza ha producido la acción del hombre”.

Conforme al art. 17.1 de la LPNB, los PORN “son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica. Su vigencia y plazos de revisión serán definidos por la normativa de las comunidades autónomas o, en el ámbito de sus competencias, por la Administración General del Estado”

Si bien la elaboración y aprobación de los PORN viene atribuida por la LPNB a las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos competenciales (art. 22.1), la LPNB, precisamente por su carácter de legislación básica, establece un conjunto de reglas comunes y de obligada observancia para las Comunidades Autónomas. De esta forma, la LPNB fija el marco común en relación a los objetivos¹⁰, el contenido mínimo¹¹, algunas reglas de observancia

¹⁰ El art. 18 LPNB, señala como objetivos de los PORN, sin perjuicio de lo que disponga la normativa autonómica, los siguientes:

- Identificar y georeferenciar los espacios y los elementos significativos del Patrimonio Natural de un territorio y, en particular, los incluidos en el Inventario del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, los valores que los caracterizan y su integración y relación con el resto del territorio.
- Definir y señalar el estado de conservación de los componentes del patrimonio natural, biodiversidad y geodiversidad y de los procesos ecológicos y geológicos en el ámbito territorial de que se trate.
- Identificar la capacidad e intensidad de uso del patrimonio natural y la biodiversidad y geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que deban establecerse a la vista de su estado de conservación.
- Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias contenidas en la ley.
- Señalar los regímenes de protección que procedan para los diferentes espacios, ecosistemas y recursos naturales presentes en su ámbito territorial de aplicación, al objeto de mantener, mejorar o restaurar los ecosistemas, su funcionalidad y conectividad.
- Prever y promover la aplicación de medidas de conservación y restauración de los recursos naturales y los componentes de la biodiversidad y geodiversidad que lo precisen.
- Contribuir al establecimiento y la consolidación de redes ecológicas compuestas por espacios de alto valor natural, que permitan los movimientos y la dispersión de las poblaciones de especies de la flora y de la fauna y el mantenimiento de los flujos que garanticen la funcionalidad de los ecosistemas.

¹¹ El contenido mínimo de los PORN, es regulado por el art. 20 LPNB, distinguiendo:

- Delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación, y descripción e interpretación de sus características físicas, geológicas y biológicas.

en el procedimiento de elaboración¹², la protección cautelar durante la tramitación de un PORN¹³ o el régimen de los espacios naturales sometidos a régimen de protección preventiva¹⁴.

Especial significancia, a los efectos que ocupan, tiene el art. 19 LPNB que regula los efectos de los PORN. Con carácter general, se establece que

-
- Inventario y definición del estado de conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad, de los ecosistemas y los paisajes en el ámbito territorial de que se trate, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.
 - Determinación de los criterios para la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los recursos naturales y, en particular, de los componentes de la biodiversidad y geodiversidad en el ámbito territorial de aplicación del plan.
 - Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad.
 - Aplicación, en su caso, de alguno de los regímenes de protección de espacios naturales.
 - Establecimiento de los criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial de aplicación del Plan, para que sean compatibles con los objetivos de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.
 - Identificación de medidas para garantizar la conectividad ecológica en el ámbito territorial objeto de ordenación.
 - Memoria económica acerca de los costes e instrumentos financieros previstos para su aplicación.

¹² El art. 22.2 LPNB prevé que en la elaboración de los PORN, se incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las organizaciones sin fines lucrativos que persigan el logro de los objetivos de la ley.

¹³ Conforme al art. 23 LPNB, durante la tramitación de un PORN o una vez delimitado un espacio natural protegido y mientras no disponga del correspondiente plan, no podrán realizarse actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos del plan. Para ello, la LPNB establece que una vez iniciado el procedimiento de aprobación de un PORN y hasta que se produzca, no podrá reconocerse a los interesados la facultad de realizar actos de transformación de la realidad física, geológica y biológica, sin informe favorable de la Administración actuante, informe que habrá de emitir el órgano ambiental de la Administración actuante en un plazo máximo de noventa días.

¹⁴ Para el caso de existencia de una zona bien conservada, amenazada de forma significativa por un factor de perturbación que altere tal estado, las Administraciones competentes habrán de tomar las medidas necesarias para eliminar o reducir el factor de perturbación. Si no fuera posible, deberá establecer un régimen de protección preventiva consistente en las medidas previstas en el art. 24.2 de la LPNB, esto es: la obligación de los titulares de los terrenos de facilitar información y acceso a los agentes de la autoridad y a los representantes de las Comunidades Autónomas; iniciar de inmediato el PORN de la zona, de no estar ya iniciado; por último, sin perjuicio de la adopción de las medidas previstas, se aplicará, en su caso, algún régimen de protección, previo cumplimiento del trámite de audiencia a los interesados, información pública y consulta de las Administraciones afectadas.

tendrán el alcance previsto por sus propias normas de aprobación. Ahora bien, fijado aquél, el precepto establece el sistema de vinculación entre éstos y los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física existentes cuanto resulten contradictorios con los PORN, en cuyo caso habrán de adaptarse a éste y en tanto dicha adaptación tenga lugar, las determinaciones de los PORN prevalecen, en todo caso, sobre dichos instrumentos. A la par que en el apdo. 3, el art. 19 LPNB, precisa la jerarquía de los PORN con los instrumentos de planificación sectorial, señalando nuevamente la prevalencia de aquéllos sobre estos últimos¹⁵.

En suma, la LPNB se ocupa de precisar el marco de jerarquía y vinculación en la relación entre planificación de ordenación de los recursos naturales, planificación territorial, planeamiento urbanístico y planificación sectorial, prevaleciendo la primera sobre las restantes.

Fijada la prevalencia de los PORN, habrá que acudir a las correspondientes legislaciones autonómicas para completar el marco¹⁶. Con carácter general, las diferentes leyes reguladoras de la ordenación territorial, en el contexto establecido en el art. 19 LPNB y respetando aquél, señalan la prevalencia de la planificación territorial sobre el planeamiento urbanístico y sobre el sectorial con incidencia en la ordenación territorial, sin perjuicio de las particulares previsiones que en el marco de la correspondiente legislación sectorial se puedan establecer.

¹⁵ El precepto establece que "Asimismo, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica. Las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública"

¹⁶ A modo de ejemplo, y sin carácter exhaustivo, algunas de las previsiones autonómicas sobre el particular son las contenidas por las Comunidades Autónomas de Asturias o Andalucía.

Asturias regula en el art. 27 del TROTUA, la "vinculación entre la ordenación urbanística y la ordenación del territorio", estableciendo que los planes y otros instrumentos de ordenación urbanística están vinculados jerárquicamente a las determinaciones de los PORN que resulten aplicables, así como a las Directrices de Ordenación Territorial, los Programas de Actuación Territorial, los Planes Territoriales Especiales y los demás instrumentos de ordenación territorial (esto es, los instrumentos con que se dota la Comunidad Autónoma para desarrollar la planificación territorial).

Por su parte, en Andalucía, la LOTA, establece en el art. 22 el carácter vinculante del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía para el resto de instrumentos de planificación territorial, para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el planeamiento urbanístico general. Regulación que complementa con lo dispuesto en el art. 23, conforme al cual los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional resultan vinculantes para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el planeamiento urbanístico general.

En síntesis, con carácter general y sin perjuicio de las particularidades que puedan establecer las Comunidades Autónomas en el marco de sus correspondientes competencias, el orden de jerarquía queda conformado por este orden: planificación de recursos naturales, planificación territorial, planificación sectorial con incidencia territorial (salvo previsión en contra por la legislación sectorial) y planeamiento urbanístico.

4.2. Categorización de la planificación ambiental por la planificación territorial

Para el desarrollo de su competencia en ordenación del territorio, cada Comunidad Autónoma¹⁷ establece diferentes categorías de instrumentos de planificación territorial. Tanto la clasificación como la propia terminología empleada para referirse a los mismos, presentan sus singularidades en cada una de ellas¹⁸. Como denominar común, la planificación territorial se centra, en dos escalas: la regional y la subregional. A grandes rasgos, puede afirmarse que éste es el único patrón común que presenta el marco legislativo autonómico comparado, todas regulan un instrumento para establecer la planificación territorial del conjunto autonómico y junto a éste, establecen alguno o algunos instrumentos de ámbitos subregional y que, por lo general, desarrollan y sirven para implementar las previsiones y el modelo territorial previsto en aquél.

Junto a estas dos categorías generales, las legislaciones en ordenación del territorio suelen incluir una tercera categoría: los planes sectoriales con incidencia territorial. Su función es articular la componente territorial de determinadas actividades que tienen incidencia en el territorio y la adecuación de éstas al modelo territorial previsto. No obstante, el tratamiento particular

¹⁷ Para una visión conjunta, vid. PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998) *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*. Marcial Pons.

¹⁸ Por lo general, se habla de planes, estrategias y directrices. ZOIDO NARANJO hace las siguientes matizaciones para su distinción "... Una *"estrategia"* define planteamientos generales (recuérdese el originario sentido militar de este término y su oposición a *"táctica"*), comprende todos los aspectos (recursos, conflictos, potencialidades, procesos, etc.) que deben ser considerados en el territorio, pero no ultima las soluciones ni compromete plazos, financiación o agentes particulares afectados. Las *"directrices"*, por el contrario, tienen valor normativo pero se quedan también en un plano general que debe ser concretado por instrumentos de menor escala y mayor detalle. Finalmente el *plan* es un compromiso público con plazos, recursos y afecciones particulares detalladas".

En ZOIDO NARANJO, F. (2006) "Modelos de ordenación territorial". Sociedad y medio ambiente: ponencias presentadas en las segundas jornadas "Sociedad y medio ambiente". Salamanca, 16 a 19 de noviembre de 2005. Coord. CABERO DIÉGUEZ, V., ESPINOZA GUERRA, L.E., 2006, págs. 251-286 (pág. 262).

conferido por las distintas legislaciones autonómicas hace que en la práctica las diferencias entre las mismas sean notables¹⁹.

Además, no es infrecuente que al clasificar sus instrumentos de planificación territorial, las legislaciones autonómicas incluyan lo que se podrían englobar como una cuarta categoría, conformada por las legislaciones en ordenación territorial que incluyen de forma expresa la planificación ambiental como instrumento de planificación territorial.

No se está ante una cuestión nueva, desde sus comienzos, diferentes marcos autonómicos han previsto esta cuestión, habiendo sido abordada desde diferentes perspectivas y por diversos autores.

Ya en el año 2002, GÓMEZ OREA, D. analizaba las figuras que se iban adoptando por las legislaciones autonómicas en ordenación territorial y las esquematizaba en tres tipos, atendiendo al ámbito específico que planificaban: directrices de ordenación territorial, planes integrales de ordenación territorial y planes sectoriales de ordenación territorial. A estas tres categorías, sumaba, la previsión de varias Comunidades Autónomas que incorporaban los Planes de Ordenación del Medio Físico o del Medio Natural²⁰. El autor, distinguía, además, al analizar el contenido exigido por la legislación en ordenación del territorio para los diversos instrumentos, entre Planes de Ordenación del Medio Físico y/o del Medio Natural y Planes de Ordenación de los Recursos Naturales previstos en la Ley 4/1989, a la par que destacaba sobre los primeros como “... con espíritu y contenido similar, aparecen con la denominación de “ordenación del medio físico” en las leyes madrileñas y navarra y de “ordenación del medio natural” en las de Baleares y Cantabria”²¹.

¹⁹ A modo de ejemplo, FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J., realizan una clasificación de estos instrumentos, atendiendo al tratamiento que realizan las diferentes Comunidades Autónomas, para lo que diferencian dos grupos. En el primer grupo, quedarían incluidas aquellas Comunidades Autónomas que apuestan por un modelo en que prima los aspectos territoriales sobre los sectoriales, es el caso de País Vasco con los Planes Territoriales Sectoriales o Cataluña con los Planes Directores Territoriales. El segundo grupo, integran a los instrumentos autonómicos en que la vertiente sectorial prima de forma evidente sobre la dimensión territorial y ponen como ejemplo el modelo seguido en Galicia a través de los Planes y Proyectos Sectoriales. En FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J. (2005) “Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación”. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, N° 39 – 2005, págs. 87-116 (pág. 104). Disponible <http://boletin.age-geografia.es/articulos/39/04-LOS%20PLANES.pdf>

²⁰ GÓMEZ OREA, D. (2002) *Ordenación territorial*. Ediciones Mundi-Prensa, Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid, pág. 79.

²¹ *Ibidem*, págs. 81-83.

FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J., al estudiar el marco legislativo de la ordenación del territorio en España, realizan en 2005 un esquema del sistema de planificación territorial basado en dos tipos que definen como el núcleo central y sustantivo del mismo: los instrumentos de ordenación de ámbito regional y los instrumentos de ordenación de ámbito subregional, a los que incorporan otros dos grandes grupos: los instrumentos a través de los cuales las leyes de ordenación territorial “intentan canalizar la intervención sectorial (planes y proyectos) de clara incidencia territorial” y los instrumentos que incorporan la cuestión medioambiental. Siguiendo la clasificación en su día realizada por GÓMEZ OREA, los autores distinguen entre los denominados Planes de Ordenación del Medio Físico, o de Ordenación del Medio Natural, “recogidos en la legislación de Ordenación del Territorio de las comunidades de Baleares (1987), Cantabria (1990), Navarra (1994 y 2002) y Madrid (1995)” y “las disposiciones legales de La Rioja (1998) y Castilla y León (1998) ... recogen, dentro del conjunto de instrumentos de ordenación de su territorio, la figura de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales; en la primera de estas comunidades, se contempla además la existencia de un Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja”. Por último, los autores destacan el papel fundamental otorgado al paisaje en la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana (2004)²².

Tanto el propio sistema de relaciones existentes entre los instrumentos de ordenación territorial²³, como entre éstos con el planeamiento urbanístico

²² FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J. (2005) “Los planes de ordenación del territorio...”, op. cit. págs. 90-94.

²³ De interés sobre el particular, los sistemas establecidos por BENABENT F. DE CÓRDOBA, quien en un análisis comparado de los diferentes marcos autonómicos en ordenación territorial, observa tres modelos:

- Estructura jerárquica piramidal cerrada: aquellos en que el instrumento de escala regional vincula al de ámbito subregional y ambos al planeamiento sectorial. Es el caso de Andalucía, Castilla y León, Cataluña y País Vasco.
- Estructura jerárquica piramidal abierta: incluye los sistemas de planificación que mantienen siempre una relación de jerarquía entre el plan regional y los otros instrumentos de ordenación del territorio, pero no siempre se produce una relación jerárquica entre estos últimos, es decir, entre el plan subregional y los planes sectoriales o los planes o los planes de ordenación del medio físico. En este modelo se incluye los sistemas de planificación de Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Extremadura, Galicia, Madrid y Valencia.
- Estructura reticular: integra los sistemas de planificación de Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia y La Rioja. En los tres primeros casos, los instrumentos de ordenación integrales o sectoriales tiene el mismo rango normativo y la normativa no establece un contenido diferenciado para los planes integrales, ya sean estos de ámbito regional o subregional. Mientras La Rioja, establece tres figuras de carácter regional sin una vinculación entre las mismas (Directrices de Ordenación del Territorio, Normas

incluso con la planificación sectorial, ha dado lugar a numerosos estudios que tratan de clarificar el complejo entramado que se genera, lo que se intensifica por el particular tratamiento que cada Comunidad Autónoma establece^{24 25}.

Este marco general que se presenta, y a los efectos que ocupan, se singulariza en la inclusión como instrumentos de ordenación del territorio de determinados instrumentos de carácter ambiental y en particular, de planificación de recursos naturales, a través de la figura del PORN.

A grandes rasgos, del análisis conjunto de los diecisiete marcos legislativos vigentes en ordenación del territorio y tomando como criterio la inclusión o no de planes con contenido ambiental en la clasificación de instrumentos de planificación territorial, se llega a una primera conclusión. Si bien no todas las Comunidades Autónomas optan por incluirlos expresamente (un buen número de ellas omite clasificar expresamente como instrumento de planificación territorial a los planes con contenido medioambiental, es el caso de Baleares, Cantabria, Castilla-la Mancha, Cataluña, Extremadura, La Rioja²⁶, Murcia, País Vasco y Comunidad Valenciana²⁷), otras tantas sí los incluyen

Urbanísticas Regionales y Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural) pero que vinculan a los planes especiales.

En BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2006) *La Ordenación del Territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla, págs. 213-216.

²⁴ Por ejemplo, los modelos de relación entre planificación territorial y planificación turística. Sobre esta cuestión, destacar el establecido por RAZQUÍN LIZARRAGA. Para el autor, en una perspectiva comparada de las diferentes regulaciones autonómicas, se distinguen tres modelos: modelo de planificación turística en plena inserción con la planificación territorial; modelo de planificación turística en coordinación con la planificación territorial; modelo de planificación turística independiente de la planificación territorial.

En RAZQUIN LIZARRAGA, M. M^a. "Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia", Capítulo del libro colectivo dirigido por D. BLANQUER, *Ordenación y gestión del territorio turístico*, ed. Tirant lo Blanch Valencia 2002, págs. 109-147.

²⁵ Sobre la coordinación de la ordenación del territorio con políticas incidentes en el medio físico, vid. MENÉNDEZ REXACH, A. (1992) "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico". Documentación Administrativa / N^o 230-231 (abril-septiembre 1992).

²⁶ Como particularidad, La Rioja incluye la Directriz de protección del suelo no urbanizable, figura propia y cuya naturaleza jurídica es la de Directriz de Actuación Territorial. Su objeto viene determinado por establecer las medidas necesarias, en el orden urbanístico y territorial, para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural.

²⁷ Si bien dentro de las funciones atribuidas por el art. 16 de la LOTUPV, los Planes de Acción Territorial tienen la de definir la infraestructura verde en su ámbito de actuación y establecer fórmulas participativas de gestión de la misma (art. 16.1.d)). La propia LOTUPV, en su función reguladora del paisaje, también incluye como instrumentos de paisaje, pero

expresamente. En este segundo grupo se centrará el análisis, distinguiendo para ello las diferentes tendencias observadas entre los marcos normativos autonómicos que optan por su incorporación expresa:

- Comunidades Autónomas que integran planificación medioambiental y territorial.
- Comunidades Autónomas que incluyen a los planes con contenido ambiental como instrumentos de planificación territorial en sentido propio.
- Comunidades Autónomas que incluyen los planes con contenido ambiental como instrumentos de planificación territorial sectorial.

De su análisis así como el diferente tratamiento jurídico, nos ocupamos en los siguientes apartados.

4.2.1. Integración de la planificación ambiental y planificación territorial: Canarias

Canarias es la Comunidad Autónoma que de manera más diferenciada lleva a cabo una completa integración entre planificación ambiental y planificación territorial.

El punto de partida lo constituye su marco legislativo. En el año 2000, Canarias opta por refundir en un mismo cuerpo legal sus hasta entonces vigentes leyes en espacios naturales²⁸ y ordenación del territorio²⁹, justificado según la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales³⁰, en el hecho de que “introduce una nueva concepción del planeamiento lo que, indudablemente, conlleva la necesaria adaptación del planeamiento de los Espacios Naturales de la Ley 12/1994 en los nuevos criterios de integración propugnada en la Ley 9/1999. Tal adaptación tiene especial importancia en cuanto al objeto y contenido de los Planes de Espacios Naturales Protegidos que se constituyen en instrumentos de ordenación integral de los Espacios Ordenados con potestad para clasificar, calificar y categorizar la totalidad del suelo, incluso de forma pormenorizada, en cualquiera de las clases y categorías de suelo

independientes de los instrumentos de planificación territorial, los estudios de paisaje, los estudios de integración paisajística y los programas de paisaje (art. 6.4.).

²⁸ Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias.

²⁹ Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias.

³⁰ Derogada por la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Vigente desde el 1 de septiembre de 2017.

previstas en la Ley de Ordenación del Territorio, con limitaciones específicas para algunas de las categorías de Espacios Naturales establecidas que, con la excepción de los Paisajes Protegidos, continúan manteniendo idéntica denominación”.

Es pionera en el escenario comparado de las Comunidades Autónomas, optando de manera temprana por llevar a cabo una integración entre la regulación de recursos naturales, ordenación del territorio y urbanismo, lo que materializa estableciendo un marco legal conjunto e integrador para desarrollar estas competencias. Es lo que el propio texto del Decreto Legislativo 1/2000, definía como “un único sistema integrado y jerarquizado”.

El propio objeto de la vigente Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, LSENC, lo precisa en su art. 1, al incluir como tal, el régimen jurídico general de los recursos naturales y en particular del suelo, la ordenación del territorio y la ordenación urbanística; la coordinación de las políticas públicas relativas a la planificación y gestión del territorio y a la protección del medio ambiente; o, la intervención en las actividades públicas y privadas con incidencia relevantes sobre el territorio y los recursos naturales.

Este carácter integrador por el que opta Canarias se vuelve a constatar al regular los instrumentos de ordenación. De esta forma, el art. 83 LSENC, desarrolla conjuntamente los instrumentos con que la Comunidad Autónoma desarrolla la ordenación ambiental y territorial, distinguiendo:

- Instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio, que incluyen las Directrices de Ordenación, general y sectoriales, y los Planes Insulares.
- Instrumentos de ordenación ambiental, que incluyen los planes y normas de los espacios naturales protegidos.
- Instrumentos de ordenación territorial, que incluyen los planes territoriales parciales y especiales.

Pese a lo cual, y en el marco previsto por la LPNB, el art. 83.4 LSENC, establece que los instrumentos de ordenación se rigen por los principios de jerarquía, competencia y especialidad, prevaleciendo, en caso de contradicción, las determinaciones ambientales sobre las territoriales y las urbanísticas.

Por su parte, en el art. 84, la LSENC establece las distintas categorías de instrumentos de ordenación que integran el planeamiento insular, distinguiendo:

- Plan Insular de Ordenación.
- Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de los espacios naturales protegidos, cuando el plan insular de ordenación de la isla no tenga el carácter de plan de ordenación de los recursos naturales.
- Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos.
- Planes y Normas de los Espacios Naturales incluidos en la Red Natura 2000.
- Planes Territoriales Parciales y Especiales.

Son las Directrices de Ordenación, el instrumento al que se le atribuye la función de ordenación de los recursos naturales y del territorio de la Comunidad Autónoma, articulando las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible y el equilibrio ambiental, territorial y paisajístico de Canarias. Como particularidad, la LSENC distingue dos categorías: Directrices de Ordenación general o sectorial, según afecten a la totalidad o a parte del territorio canario y estén referidas a uno o varios ámbitos de la actividad social o económica. En el caso de que en un ámbito territorial coincidan ambas, prevalecen las directrices de ordenación sectorial sobre las directrices de ordenación general, salvo en las determinaciones relativas a los recursos naturales.

De manera singular, la LSENC faculta a asignar a los PORN el carácter de Plan Insular de Ordenación. En este supuesto, el texto legal hace suya la potestad prevista para los PORN por la LPNB al indicar que “cuando los instrumentos de ordenación ambiental, territorial o urbanística resulten contradictorios con los planes insulares deberán adaptarse a estos; en tanto dicha adaptación no tenga lugar, tales determinaciones de los planes insulares se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos”.

Por último, destacar que, en congruencia con lo expuesto, es la propia LSENC la encargada de regular de manera conjunta todo el régimen jurídico y procedimiento de tramitación tanto de las Directrices de Ordenación (arts. 87 a 93), los Planes Insulares de Ordenación (arts. 94 a 103) y los Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos y de la Red Natura 2000 (arts. 104 a 117).

4.2.2. Inclusión de los planes con contenido medioambiental como instrumentos de planificación territorial en sentido propio: Asturias y Castilla y León

Tanto Asturias como Castilla y León, optan por incluir expresamente como categoría propia de instrumento de ordenación territorial, los PORN.

En el caso de Asturias, el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, TROTUA, dedica el art. 25 a enumerar los instrumentos con que se dota esta Comunidad Autónoma y distingue: las Directrices de Ordenación Territorial, los Programas de Actuación Territorial y los Planes Territoriales Especiales de carácter supramunicipal; las Evaluaciones de Impacto; el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias, como instrumento para la planificación específica de los recursos naturales.

Congruente con el carácter de este instrumento, en el aptdo. 2 del propio art.25, señala que se regulan por lo establecido por la normativa específica sobre conservación de los espacios naturales.

Además, el Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, ROTUA, en desarrollo del art. 25 TROTUA, y tras reproducir el art. 25.1 en su art. 60.1, relaciona los instrumentos de planeamiento territorial de carácter normativo (Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Especiales de carácter supramunicipal, el Catálogo de Núcleos Rurales del Principado de Asturias y el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Asturias), distinguiéndolos de los Programas de Actuación Territorial y los procedimientos de Evaluación de Impacto a los que el art. 60.4 considera instrumentos complementarios para la ordenación del territorio del Principado de Asturias.

De manera análoga, Castilla y León, reconoce explícitamente a la figura de los PORN tanto su carácter de instrumento de ordenación del territorio como su prevalencia en los espacios protegidos. Sin embargo, la LOTCYL, no se ocupa de su tratamiento sino que remite a la regulación vigente en su marco específico.

Expresamente, el art. 5 de la LOTCYL, al enumerar las categorías con que se dota la Comunidad Autónoma para ejercer su competencia en ordenación del territorio, señala los siguientes instrumentos: Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, Directrices de Ordenación de ámbito subregional, Planes y Proyectos Regionales y Planes de Ordenación de los

Recursos Naturales. Mientras el art. 26 LOTCYL se ocupa de regular la naturaleza, objetivos y vinculación de los PORN y reconoce que, sin perjuicio de su carácter de instrumentos de ordenación del territorio, se regulan por lo establecido en la normativa específica sobre conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre. Además, señala la prevalencia de los PORN en el ámbito de aplicación que le compete para los planes, programas de actuación y proyectos de las Administraciones públicas de Castilla y León y de los particulares, prevaleciendo sobre cualesquiera otros instrumentos de ordenación del territorio o de planificación sectorial en su materia especial y en la forma establecida en su normativa específica³¹.

Coherente con las previsiones tanto del TROTUA como de la LOTCYL, al remitir a la legislación específica de los PORN y conforme al carácter prevalente de sus determinaciones acorde a lo ya analizado en la LPNB, ninguna consecuencia jurídica se deriva de su inclusión como instrumentos de planificación territorial en sentido propio.

Junto a las anteriores, la cuestión medioambiental en la figura de los Planes de Ordenación del Medio Físico o del Medio Natural³², es adoptada expresamente por diferentes legislaciones autonómicas aprobadas en la década de los ochenta y noventa, bajo la vigencia primero del TRLS/1976 y más tarde del TRLS/1992. En este contexto, algunas Comunidades Autónomas optan por considerarlos como instrumentos de planificación territorial. Fue el caso de Baleares³³, Cantabria³⁴, La Rioja³⁵, Madrid o Galicia. De aquéllas,

³¹ Por su parte, la disposición transitoria tercera de la LOTCYL reconoce la vigencia de los PORN aprobados con anterioridad a su entrada en vigor y la potestad para ejecutarse sin necesidad de adaptarse a la misma.

³² Categoría prevista por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana (TRLR/1976), y más tarde por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLR/1992), así como por el Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de Planeamiento Urbanístico.

³³ En el caso de Baleares, la derogada Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, clasificaba en su art. 2 como instrumentos de ordenación para el desarrollo de la política territorial de la Comunidad Autónoma, los siguientes: Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales, Planes Directores Sectoriales y Planes de Ordenación del Medio Natural. Por su parte, la vigente LOTB, distingue en su art. 3.1. únicamente tres: Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Insulares, Planes Directores Sectoriales.

³⁴ De similar manera, Cantabria, en la Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial de Cantabria, establecía en su art. 4, tres instrumentos de ordenación territorial: las Directrices de Ordenación Territorial (subdivididas en dos categorías: regionales y comarcales), Planes Directores Sectoriales y Planes de Ordenación del Medio Natural. Mientras, la vigente Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, contempla en su art. 10, los siguientes instrumentos:

únicamente persisten en su vigencia las dos últimas, que continúan contemplando como tales a los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural (Madrid)³⁶ y los Planes Ordenación del Medio Físico (Galicia)³⁷. La tendencia, como puede observarse, es a la paulatina desaparición.

Plan Regional de Ordenación Territorial, Normas Urbanísticas Regionales y Proyectos Singulares de Interés Regional.

³⁵ Por su parte, La Rioja, Comunidad Autónoma que en su primer marco legislativo, Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, establecía como instrumentos de ordenación del territorio, las Directrices de Ordenación Territorial, las Normas Urbanísticas Regionales, el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja y los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (clasificación prevista en el art. 26 de la derogada Ley 10/1998) e incluso llegar a aprobar en el año 1998 el que hasta el momento continua siendo el único instrumento de planificación territorial en esta comunidad, el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (PEPMAN), opta definitivamente en su vigente marco legislativo, Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, por excluir los instrumentos medioambientales de la clasificación como instrumentos propiamente territoriales³⁵. Pese a lo anterior, la LOTUR contempla una nueva figura, la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja, categoría específica que sustituye al PEPMAN y al que se le atribuye idéntica finalidad, esto es, fijar las medidas necesarias, en el orden urbanístico y territorial, para asegurar la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural.

³⁶ En el caso de Madrid, los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural, tienen la condición de instrumento de ordenación territorial. En su clasificación, el art. 14 de la LPTSUM, además de éstos también incluye el Plan Regional de Estrategia Territorial y los Programas Coordinados de la Acción Territorial. Es el propio art. 14 en el aptdo. 4 el que define los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural como aquellos que tienen por objeto la protección, conservación y mejora de ámbitos territoriales supramunicipales de manifiesto interés por su valor y características geográficas, morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas, en desarrollo de las determinaciones medioambientales del Plan Regional de Estrategia Territorial. Sin embargo, no concreta su regulación.

³⁷ Galicia, por su parte, se refiere a los Planes de Ordenación del Medio Físico, instrumento enumerado por la LOTG en su art. 4, junto a las Directrices de Ordenación del Territorio, los Planes Territoriales Integrados, los Programas Coordinados de Actuación y los Planes y Proyectos Sectoriales, como instrumentos para llevar a cabo la ordenación territorial de Galicia.

Como particularidad, la LOTG sí contiene una regulación pormenorizada de este instrumento, a lo que dedica sus arts. 26 a 31. Para la LOTG, los Planes de Ordenación del Medio Físico tienen por objeto desarrollar las Directrices de Ordenación del Territorio en los ámbitos que aquéllas delimiten en función de sus características morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas diferenciadas, cuando exija una consideración y tratamiento unitarios, bajo presupuestos que excedan de los propios de cada uno de los términos municipales afectados por la ordenación. No obstante, también pueden formularse sin estar previstos en las directrices cuando circunstancias singulares no previstas en aquéllas lo aconsejen, en cuyo caso requerirá acuerdo del Consejo de la Junta de Galicia para su elaboración.

4.2.3. Inclusión de los planes con contenido medioambiental como instrumentos de planificación territorial sectorial: Andalucía, Aragón y Navarra

Tres Comunidades Autónomas, Andalucía, Aragón y Navarra, incluyen de manera expresa los planes de ordenación de los recursos naturales en sus correspondientes legislaciones en ordenación territorial como instrumento de planificación territorial pero dentro de la categoría de planes o directrices sectoriales.

En cualquier caso, en la medida en que nos encontramos ante materias transversales y con incidencia recíproca, la no inclusión expresa por parte de otros tantos marcos normativos, no significa que no deba atribuírsele el carácter de instrumento de planificación sectorial con incidencia territorial.

Por otra parte, quizás este grupo es el que en la práctica mayores consecuencias jurídicas puede tener, precisamente por el sistema de vinculación y jerarquía existente entre los propios instrumentos autonómicos de ordenación territorial y la inclusión en una de sus categorías. A tal cuestión, nos referiremos de manera diferenciada al analizar cada una de las Comunidades Autónomas que optan por esta opción.

Pese a que Andalucía no contiene una referencia expresa en la LOTA, al carácter que, conforme a su sistema de planificación territorial, confiere a los PORN, de la interrelación de diferentes preceptos y el propio anexo II de la ley, puede observarse su inclusión como Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio.

El art. 5 de la LOTA establece en su aptdo. 1, los instrumentos propiamente de planificación territorial con que se dota esta Comunidad Autónoma (Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía y Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional). Junto a esta clasificación, el aptdo. 2 del propio art. 5, regula también como planes territoriales, los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, sin que se contenga siquiera una definición sobre qué ha de entenderse por tales, limitándose el precepto a establecer que tendrán tal carácter las actividades de planificación de la Junta de Andalucía que se relación en el anexo de la misma.

Por remisión del referido precepto, el anexo II de la LOTA, relaciona un conjunto de actividades de planificación, entre las que incluye los PORN, que tendrán, en consecuencia, el carácter de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio.

Ahora bien, conforme al art. 22.1 LOTA "El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía será vinculante para el resto de los instrumentos de planificación territorial, para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el planeamiento urbanístico general", a la vez que según el art. 23.1 LOTA establece que "Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional serán vinculantes para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y para el Planeamiento Urbanístico General".

Del conjunto de preceptos expuestos, no parece caber ninguna duda de que tanto el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía como los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, vinculan a los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, categoría en la que expresamente incluye Andalucía a los PORN. Como ya fuera apuntado³⁸, esto se contradice con lo dispuestos en la LPNB y en particular en los arts. 2, 19 y 22, preceptos que fijan sin ningún género de dudas la prevalencia de los PORN sobre los instrumentos de planificación territorial y que prevalecen sobre la LOTA en virtud de la cláusula de prevalencia del derecho estatal acogido por el art. 149.3 segundo inciso in fine de la Constitución Española, cuando establece en referencia a las normas del Estado que prevalecerán, en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas, con la consecuencia jurídica inmediata de su inaplicabilidad.

En el caso de Aragón, el TROTA establece dos categorías de instrumentos de planificación territorial: la Estrategia de Ordenación del Territorio y las Directrices de Ordenación Territorial. A su vez, distingue dos modalidades de Directrices de Ordenación Territorial: Directrices zonales, cuya finalidad es establecer la ordenación territorial de comarcas o zonas delimitadas por sus características homogéneas o funcionales y Directrices especiales, centradas en ordenar la incidencia sobre el territorio de determinadas actividades económicas o administrativas, o de elementos relevantes del sistema territorial. Es precisamente esta segunda modalidad, la de Directrices especiales, el carácter que el TROTA confiere a los PORN, sin perjuicio de su remisión en cuanto a su regulación a su normativa específica³⁹ y la declaración expresa de su prevalencia sobre los instrumentos de ordenación territorial por el art. 21.4.

³⁸ RANDO BURGOS, E. (2018) "La planificación sectorial en Andalucía...", op. cit.

³⁹ El art. 21.4. del TRLOTA, dispone que "Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales regulados en el Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón, tienen, a los efectos establecidos en esta Ley, el carácter de Directrices de Ordenación Territorial especiales, pero se rigen por su normativa específica y tienen prevalencia sobre los instrumentos de ordenación territorial"

Además, el propio art. 26.2 del TROTA al regular los “efectos de los instrumentos de planeamiento territorial”, y tras establecer el carácter obligatorio de las disposiciones normativas incluidas en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón y en las Directrices de Ordenación Territorial, lo hace nuevamente atendiendo a las previsiones de la LPNB, y señala expresamente que todo ello sin perjuicio de la prevalencia de las disposiciones ambientales que puedan resultar de aplicación. De esta forma, el TROTA articula la inclusión de los PORN en la categoría de Directrices especiales con el mandato que le viene dado desde la LPNB, a diferencia de Andalucía en que se genera las posibles contradicciones antes señaladas.

Navarra opta por una fórmula similar a la indicada por Andalucía. El art. 28 del TRLOTUN, clasifica en su aptdo. 1, los instrumentos propiamente territoriales previstos en la Comunidad Foral: Estrategia Territorial de Navarra, Planes de Ordenación Territorial, Planes Directores de Acción Territorial y Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal. Y junto a los anteriores, en su aptdo. 2, incluye a los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, que también tendrán la consideración de instrumentos de ordenación territorial. Además, el precepto, aun sin hacer una relación de los instrumentos que tienen tal carácter, sí enumera a título ejemplificativo, algunos de ellos, entre ellos los PORN y el Plan Director de Carreteras de Navarra, contemplando que “se regirán por su legislación específica”.

La única previsión del TRLOTUN para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, es el informe que con carácter previo a su aprobación por el órgano competente, debe emitir la Comisión de Ordenación del Territorio a fin de garantizar la coherencia de éstos con los planes territoriales que les afecten.

5. CONTENIDO AMBIENTAL DE LOS PLANES TERRITORIALES

En consonancia con los objetivos y principios que formulan las diferentes legislaciones en ordenación territorial para el logro de la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, son los propios marcos normativos los que atribuyen un contenido específico a los instrumentos.

Todos los marcos legislativos, recogen determinaciones preceptivas que como contenido sustantivo debe incorporar los instrumentos. Además, es frecuente que se indiquen tanto para los instrumentos de carácter regional como subregional.

A modo de ejemplo de estas previsiones, se analiza el marco previsto en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Canarias, Navarra y País Vasco.

En el caso de Andalucía, tanto el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, POTA, como los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, POTS, incorporan criterios territoriales para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Así, el art. 7.1. de la LOTA, al enumerar el contenido que habrá de integrar POTA, señala, entre otros, “los criterios territoriales básicos para la delimitación y selección de áreas de planificación territorial, ambiental, económica y sectorial” (letra c) o “los criterios territoriales básicos para el mejor uso, aprovechamiento y conservación del agua y demás recursos naturales y para la protección del patrimonio histórico y cultural (letra e). De igual manera, al enumerar el contenido de los POTS, el art. 11.1.c) de la LOTA, establece “la indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de los usos del territorio y para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural, estableciendo los criterios y las medidas que hayan de ser desarrolladas por los distintos órganos de las Administraciones Públicas”.

Aragón, establece el contenido de la Estrategia de Ordenación Territorial en el art. 18 TRLOTA, que formalmente lo integra la memoria, el documento del modelo territorial, las normas y el documento resumen. Estos documentos han de versar sobre diferentes componentes del sistema territorial de Aragón, entre ellos, el medio natural, el patrimonio cultural y ambiental o el paisaje. Idéntico contenido al previsto para las Directrices de Ordenación Territorial por el art. 22 TRLOTA y que también debe incluir, entre otros, los componentes señalados por la Estrategia.

Por su parte, Canarias también contempla diversas determinaciones para el contenido de las Directrices de Ordenación referidas a cuestiones medioambientales, tales como “definir los criterios de carácter básico de ordenación y gestión de uno o varios recursos naturales” (art. 88.b) LSENC), “formular estrategias y criterios generales que permitan la integración del paisaje en la planificación territorial, ambiental y urbanística, así como la adopción de medidas específicas con vistas a su ordenación, gestión y protección” (art. 88.f) LSENC), e incluso otros con una clara incidencia en aquéllos como “articular las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias” (art. 88.a) LSENC).

En el caso de los Planes Insulares de Ordenación, su contenido lo integra un diagnóstico ambiental, a partir del cual se establecen las determinaciones de

ordenación del instrumento. El diagnóstico ambiental, debe abordar el contenido que le señala el art. 96.1 LSENC, en concreto:

- Identificar y georeferenciar los espacios y los elementos significativos del patrimonio natural de la isla y, en particular, los incluidos en el Inventario español del patrimonio natural y la biodiversidad, los valores que los caracterizan y su integración y relación con el resto del territorio.
- Definir y señalar el estado de conservación de los componentes del patrimonio natural, la biodiversidad y la geodiversidad y de los procesos ecológicos y geológicos en el ámbito insular.
- Identificar la capacidad e intensidad de uso del patrimonio natural y la biodiversidad y la geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que deban establecerse a la vista de su estado de conservación.

Por su parte, entre las determinaciones de ordenación con contenido ambiental previstas para los Planes Insulares de Ordenación, se prevén, entre otras, “identificación, ordenación y evaluación de los paisajes representativos de la isla, a fin de preservar sus valores naturales, patrimoniales, culturales, sociales y económicos, con especial atención a los que, por su calidad, fragilidad o significación, deban tener un tratamiento especial” (art. 96.2.c) LSENC), “determinación de los suelos que deban preservarse del proceso urbanizador” (art. 96.2.f) LSENC), “determinación de las reservas de suelo necesarias para actividades agropecuarias, energéticas, industriales, turísticas y extractivas y otras que sean estratégicas para el desarrollo insular” (art. 96.2.g) LSENC), “concreción de los criterios legales para la identificación y delimitación de los asentamientos rurales y agrícolas” (art. 96.2.h) LSENC), “establecimiento de criterios para homogeneizar los usos en las diferentes categorías de suelo rústico” (art. 96.2.i) LSENC), “ordenación de los aprovechamientos de los recursos naturales de carácter hidrológico, minero, extractivo y energéticos renovables” (art. 96.2.j) LSENC), incluso otras con una clara incidencia en la preservación ambiental como la “fijación de criterios para estimar la capacidad de carga turística y/o residencial de las distintas partes del territorio y de la isla en su conjunto” (art. 96.2.b) LSENC).

Navarra, en consonancia con la tendencia generalizada, también incluye determinaciones de carácter ambiental en sus instrumentos de planificación territorial. Así, el art. 32 TRLOTUN, precisa, entre otros, las estrategias, directrices y medidas para “la ordenación del medio físico y de los recursos naturales, la protección y recuperación del paisaje y el tratamiento adecuado

del medio natural" (art. 32.2.a) TRLOTUN) o "la protección y aprovechamiento del patrimonio cultural" (art. 32.2.e) TRLOTUN).

Especial significancia tiene en el contenido de los Planes de Ordenación Territorial las determinaciones relativas al medio físico y sus recursos naturales, a las que el TRLOTUN dedica el art. 35.1.c), y que incluye:

- Criterios y normas de uso y protección de suelos no urbanizables, con delimitación de las áreas de especial protección, atendiendo a los valores naturales y paisajísticos, a los recursos forestales, agrícolas y ganaderos, a los recursos hídricos y a otros recursos naturales de interés que se presenten en el ámbito del plan.
- Indicación de las zonas susceptibles de riesgos naturales o de otro tipo, y criterios y normas referidos a estos suelos.

Por último, la Comunidad Autónoma de País Vasco, al enumerar las determinaciones mínimas de las Directrices de Ordenación Territorial en el art. 6 LOTPV, enumera, entre otras, "la delimitación y definición precisa de las áreas o zonas que deban ser objeto de especial protección con el fin de preservar sus valores ecológicos culturales o económicos y asegurar, en su caso, la explotación racional de los recursos naturales existentes en las mismas, de acuerdo con la legislación específica en cada caso aplicable" (aptdo. 3) y "la definición de los suelos que por su idoneidad actual u potencial para la explotación agraria hayan de ser objeto de protección o ampliación de manera que se garantice la adecuada proporción entre éstos y los del futuro desarrollo urbano" (aptdo. 4). También los Planes Territoriales Parciales a fin de cumplir con sus objetivos de preservación de los recursos naturales fija como determinación específica la "definición de los espacios que hayan de ser objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación con el fin de evitar su degradación o de conseguir su recuperación para usos, total o parcialmente distintos, así como de los programas a desarrollar a estos efectos y de las medidas de apoyo encaminadas a incentivar su realización".

6. CONCLUSIONES

A la luz del presente trabajo se puede afirmar que todas las legislaciones autonómicas en ordenación territorial, acogen como objetivo de esta función pública la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente en su territorio a la par que establecen precisos contenidos en sus instrumentos de planificación territorial para garantizar un adecuado desarrollo del mismo.

Incluso profundizando más en la cuestión, también se observa como un buen número de Comunidades Autónomas van un paso más allá dotando del carácter de instrumentos de planificación territorial a los instrumentos de planificación de carácter ambiental, en particular a los Planes de Ordenación de Recursos Naturales. Todo ello desde el propósito de instrumentalizar y favorecer la interrelación entre dos funciones públicas tan próximas y con tantas atribuciones sobre el territorio.

No obstante, también se analiza como en ocasiones la compleja tarea de articular de manera correcta el marco competencial de referencia y las vinculaciones existentes entre estas materias, no termina de implementarse de manera correcta, lo que pueda ocasionar indeseables conflictos.

Pero ante todo y sin duda alguna, la integración o, al menos, un tratamiento conjunto de materias transversales favorecen una adecuada interrelación de las mismas, minimizando la visión individual que suele imperar en el desarrollo de determinadas políticas públicas.

La ordenación del territorio tiene una de sus componentes fundamentales en los recursos naturales presentes en el ámbito que planifica, pero además es un elemento fundamental para lograr el modelo territorial que propone, de ahí la complementariedad que surge entre medio ambiente y ordenación del territorio, en la medida en que la segunda puede (y debe) coadyuvar de manera determinante a una de las funciones principales de la primera: la preservación y gestión responsable de los recursos naturales.

7. BIBLIOGRAFÍA

BENABENT F. DE CÓRDOBA, M. (2006) *La Ordenación del Territorio en España: evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla.

- (2004) “La ordenación del territorio y su relación con la planificación de infraestructuras y servicios del transporte”. Ponencia en los encuentros técnicos celebrados en el marco de la elaboración del Plan Estratégico de Infraestructura y Transporte (PEIT), Ministerio de Fomento.

Disponible <http://peit.cedex.es/encuentro3/ponencias.htm>

GÓMEZ OREA, D. (2002) *Ordenación territorial*. Ediciones Mundi-Prensa, Editorial Agrícola Española, S.A. Madrid.

FERIA TORIBIO, J.M., RUBIO TENOR, M. y SANTIAGO RAMOS, J. (2005) "Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, N° 39 – 2005, págs. 87-116.

Disponible <http://boletin.age-geografia.es/articulos/39/04-LOS%20PLANES.pdf>

MENÉNDEZ REXACH, A. (1992) "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico". *Documentación Administrativa* / N° 230-231 (abril-septiembre 1992).

PÉREZ ANDRÉS, A.A. (1998) *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*. Marcial Pons.

RANDO BURGOS, E. (2018) "La planificación sectorial en Andalucía bajo el prisma de la sostenibilidad y la integración". Inédito, pendiente de publicación.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M^a., "Planificación turística y planificación territorial: la necesidad de una convergencia", Capítulo del libro colectivo dirigido por D. BLANQUER, *Ordenación y gestión del territorio turístico*, ed. Tirant lo Blanch Valencia 2002, págs. 109-147.

ZOIDO NARANJO, F. (2006) "Modelos de ordenación territorial". *Sociedad y medio ambiente: ponencias presentadas en las segundas jornadas "Sociedad y medio ambiente"*. Salamanca, 16 al 19 de noviembre de 2005. Coord. CABERO DIÉGUEZ, V., ESPINOZA GUERRA, L.E., 2006, págs. 251-286.