



La planificación territorial en el Estado español a la luz de las políticas territoriales europeas

De la retórica a la praxis

Berezi Elorrieta Sanz



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència *Reconeixement 3.0. Espanya de Creative Commons.*

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia *Reconocimiento 3.0. España de Creative Commons.*

This doctoral thesis is licensed under the *Creative Commons Attribution 3.0. Spain License.*



Tesis doctoral

**LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL
ESTADO ESPAÑOL A LA LUZ DE LAS
POLÍTICAS TERRITORIALES EUROPEAS.
DE LA RETÓRICA A LA PRAXIS**

Berezi Elorrieta Sanz

Barcelona, Septiembre 2013

**PARTE IV - LOS REFERENTES EUROPEOS EN LA
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO
ESPAÑOL**

CAPÍTULO 10 - LA INCIDENCIA DE LOS DOCUMENTOS DE REFERENCIA
EUROPEOS EN LOS PLANES TERRITORIALES DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS

CAPÍTULO 11 - DE LA RETÓRICA A LA PRÁXIS: LAS ORIENTACIONES
EUROPEAS EN LA APLICACIÓN DE LOS PLANES. ANÁLISIS DE CASOS

PARTE IV - LOS REFERENTES EUROPEOS EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL

En la tercera parte de esta investigación ya se ha subrayado que ni la Unión Europea, ni mucho menos el Consejo de Europa, tienen competencias plenas y oficiales en materia de ordenación del territorio. Es por ello que, como se señalaba en anteriores capítulos, los diversos documentos publicados por dichos organismos, aunque pretendan instaurar ciertas directrices relacionadas con la ordenación territorial, no son en ningún caso jurídicamente vinculantes. No obstante, también se ha mencionado anteriormente que la falta de competencias no impide que la Unión y el Consejo de Europa tengan una cierta influencia sobre la planificación de los Estados miembros. En el contexto actual, especialmente en lo que se refiere a la Unión Europea, el intervencionismo del nivel comunitario en las políticas nacionales y regionales de los Estados miembros es cada vez mayor. Aunque existen diferentes vías por las que se canaliza dicha influencia (políticas sectoriales, cooperación transfronteriza, etc.), en el presente trabajo nos centraremos en la influencia que ejercen las instancias europeas sobre la escala estatal a través de sus publicaciones o documentos guía, que constituyen un marco de referencia para las políticas territoriales de las escalas inferiores. Estos documentos de referencia ya han sido analizados en profundidad en anteriores apartados y, como decíamos, su huella ya se ha dejado notar en diversos países miembros.

El Estado español no ha sido una excepción en este proceso, tal como se señalaba en la hipótesis de partida del presente trabajo. La difusión e institucionalización de las directrices europeas (a pesar de su carácter informal) es cada vez más evidente, y es ya imposible separar la ordenación territorial que se ejerce en la escala regional española de aquella de escala europea. Esta “europeización” de la ordenación del territorio está teniendo lugar por diferentes medios, tal como se explicaba en apartados anteriores: la integración explícita de la dimensión europea en los instrumentos de planificación; la asunción del marco conceptual, los objetivos o los discursos de los documentos europeos; la dedicación de recursos humanos y financieros a los asuntos comunitarios; la participación en proyectos transfronterizos; la adopción de nuevos estilos de planificación; etc. Esta irrupción de la dimensión europea en la escala española es, precisamente, lo que se pretende analizar en la presente parte IV,

centrándonos, por una parte, en la huella dejada por los documentos europeos sobre los instrumentos de planificación españoles (capítulo 10), y por otra, en la huella real dejada sobre el propio territorio (capítulo 11).

Para ambas fases del análisis, los objetivos y sobre todo la metodología de trabajo han diferido notablemente, por lo cuál en esta parte de la investigación se ha optado por especificar los objetivos, hipótesis y aproximación metodológica de forma separada para cada uno de los capítulos.

CAPÍTULO 10 - LA INCIDENCIA DE LOS DOCUMENTOS DE REFERENCIA EUROPEOS EN LOS PLANES TERRITORIALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En los últimos años, han sido numerosos los documentos publicados desde las instancias europeas que han tratado de establecer una serie de orientaciones para los países y regiones europeas con el fin de avanzar hacia un modelo de desarrollo territorial común. Dichos documentos, generalmente de carácter informal, han supuesto un punto de referencia importante para la planificación territorial de los Estados miembros. Surgidos ya sea en el seno de la Unión Europea que en el Consejo de Europa, sus determinaciones han trascendido el ámbito europeo y han sido progresivamente integradas en la planificación territorial de las escalas inferiores, aunque de manera desigual y todavía difícil de valorar.

Por otro lado, cabe indicar que lo que ha tenido una influencia en la ordenación del territorio de los países miembros (incluido el Estado español) no ha sido únicamente la publicación de los documentos europeos en sí, sino todo el proceso de reflexiones y debates que se dio a escala europea como paso previo a la elaboración de dichos documentos. Si bien la redacción y divulgación de la ETE, el CEP etc. representa el resultado más tangible de la irrupción de la dimensión europea de la ordenación del territorio, e indudablemente han dejado huella sobre la planificación territorial de las escalas inferiores, no puede subestimarse la influencia del propio proceso de debate que llevó a la gestación de estos documentos. Así, por ejemplo, existe una clara relación entre el nivel de participación que tuvieron los países y regiones en la elaboración de la ETE y el nivel de coherencia que guardan sus sistemas de planificación con la filosofía contenida en el documento (ESPON, 2006). Por ello, nos parece de sumo interés señalar el grado de implicación que ha tenido el Estado español en la elaboración de los distintos documentos de referencia de escala europea para comprender de qué manera esta participación ha podido influir sobre el posterior desarrollo de su política territorial.

Para entender el impacto que los diferentes documentos europeos han podido tener sobre los sistemas de planificación de los países miembros, hay que tener en cuenta que en el momento en que se publicaron esos documentos (siendo el primero de ellos la ETE en 1999), una parte de los trabajos que se hacían en ordenación del territorio en los

diversos países ya eran coherentes con algunos principios y objetivos introducidos por los mismos, incluyendo al más anticipado, la ETE (ESPON, 2006). En realidad, los principios recogidos por documentos como la ETE fueron aportaciones de los propios países o incluso regiones concretas de Europa, que ya habían llevado a cabo sus propias reflexiones. Por lo tanto, no debemos esperar que estas nuevas publicaciones causaran una auténtica revolución en el seno de los sistemas de planificación de los distintos países; no sólo porque fueran documentos no vinculantes con un impacto limitado (como se ha argumentado en anteriores apartados), sino también porque en cierta medida, sus orientaciones no siempre representaban una novedad para los planificadores de algunos países. De hecho, no es casual que la coincidencia con los objetivos de la ETE en los sistemas de planificación nacionales se dé en mayor medida en aquellos países que participaron de manera más activa en la elaboración de dicho documento europeo. Es decir, desde el momento en que se emprende la elaboración a escala europea de un documento de referencia para la ordenación del territorio de los países miembros, se produce una influencia mutua entre la escala estatal y la europea, ya que en la mayoría de los casos son los propios países los encargados de redactar el documento tras una reflexión conjunta entre sus representantes. Las nuevas aportaciones de la ETE u otros documentos, por lo tanto, provenían en realidad de las aportaciones hechas a la propia ETE por los países que participaron más activamente en su proceso de gestación.

El Estado español, en su caso, mantuvo un nivel de implicación bajo en ese proceso, con una posición más bien confusa y dubitativa (Romero, 2004). De hecho, tanto España como Portugal y Grecia fueron los países más críticos con el proceso de elaboración de la ETE, fundamentalmente por el nuevo enfoque de planificación que ésta introducía y con el que no estaban familiarizados, pero también por el temor a que la ETE introdujera ciertos cambios en la distribución de los Fondos Estructurales, de los que eran beneficiarios. Por ello, el nivel de actividad del Estado español en el proceso abierto por la ETE se limitó básicamente a algunas contribuciones formales, como la organización de reuniones ministeriales (ESPON, 2006).

Un documento importante que puede dar una idea sobre la integración de los principios europeos en la planificación territorial del Estado español, es el informe elaborado por varios grupos de investigación europeos bajo la dirección del instituto de investigación Nordregio titulado "Application and Effects of the ESDP in the Member States (ESPON

project 2.3.1).”. Este documento fue publicado en 2006 y tal como se desprende del título es el resultado de un proyecto puesto en marcha por el observatorio ESPON. Se trata de un informe considerablemente extenso que constituye un intento de recabar información sobre el grado de implementación de la ETE y su impacto no sólo en los sistemas de planificación de los países miembro de la UE sino también en las políticas sectoriales de la propia UE, publicado como decíamos siete años después de la aparición de la ETE. Pues bien, el documento publicado por ESPON ya aportaba cierta información de sumo interés sobre la aplicación de la ETE en los países de la Unión, que a continuación trataremos de resumir.

Antes de nada, cabe señalar que el informe del proyecto ESPON presenta ciertas limitaciones respecto al objetivo de esta investigación que hay que tener presentes: por un lado, se trata de una fotografía general de los países miembro de la UE, es decir, no se centra en el caso específico del Estado español, para el que toma un único caso de estudio que es además de escala regional: el plan territorial de la Comunidad Foral de Navarra (Estrategia Territorial de Navarra). El propio informe señala que este caso de estudio no pretende ser representativo de la situación de todo el país y tampoco el único ejemplo de aplicación de la ETE. Por otro lado, los efectos estudiados se limitan a la influencia que ha tenido en los sistemas de planificación europeos un único documento de referencia: la Estrategia Territorial Europea, que sin duda es el más importante de los cuatro documentos citados en el presente trabajo, pero no es el único que ha dejado una huella en la ordenación del territorio de nuestras Comunidades Autónomas. De todas formas, es indudablemente el documento sobre el que se dispone de más información de entre todos los mencionados. Por último, el informe ESPON fue publicado, como ya hemos dicho, en el año 2006, por lo que cabe esperar que desde entonces se hayan dado nuevos avances en relación a la planificación de los distintos países; en el Estado español en concreto, han sido aprobados cuatro planes territoriales regionales desde la mencionada fecha. En consecuencia, la información aportada por el informe estaría levemente desactualizada.

Dicho esto, podemos afirmar que el informe aporta gran cantidad de datos que resultan verdaderamente interesantes para comprender tanto los avances como las dificultades que se han tenido en los distintos países para llevar a cabo la implementación de la ETE. No sólo se centra en la implementación de la ETE vía planes territoriales (lo cuál constituiría el núcleo de interés para este capítulo de nuestra investigación) sino también

vía desarrollo legislativo, cambios institucionales o incluso cambios en el propio discurso en torno a la ordenación territorial.

La principal conclusión del informe sería que el impacto de la ETE en la planificación territorial de los países miembro de la UE ha sido limitado, y pese a que ciertos elementos del mencionado documento han dejado una huella en los sistemas de planificación, casi siempre su impacto ha sido más bien indirecto (los tres grandes principios de la ETE están presentes en los planes territoriales, aunque no se hace una referencia directa al documento europeo). Su influencia sobre las políticas sectoriales de la UE ha sido también limitada, con la excepción de los fondos estructurales y el programa Interreg de cooperación transfronteriza. No obstante, el informe del proyecto ESPON también reconoce que la ETE marcó un antes y un después en la planificación europea, debido al proceso de cooperación intergubernamental que se puso en marcha al iniciar su elaboración. Asimismo, el informe concluye que la ampliación de la UE a 25 países miembro en 2004 no supuso un obstáculo sino más bien una oportunidad de reforzar la cooperación para el desarrollo territorial a lo largo del espacio europeo.

En lo que se refiere al caso concreto del Estado español, éste se encuentra en el llamado grupo de países “mediterráneos” (junto con Italia, Grecia y Portugal), donde el grado de aplicación de la ETE está ligeramente por debajo de la del resto de países, aunque las diferencias no son reseñables, ya que las bases de la planificación territorial son considerablemente coherentes con las de la ETE. También es uno de los cinco países donde la escala regional ha sido la más importante para la aplicación de la ETE, junto con Austria, Bélgica, Italia y Noruega. Además, a diferencia de otros Estados, se considera que los cambios dados en la planificación territorial están directa o indirectamente ligados a la aparición de la ETE, aunque los distintos objetivos políticos han tenido un éxito muy desigual en su aplicación. Los cambios más importantes introducidos por la ETE que ha detectado el informe del proyecto ESPON son justamente los relacionados con el discurso de la ordenación del territorio, lo que podría traducirse en los objetivos y principios contenidos en los planes territoriales. Esto corresponde a cambios de actitud entre los y las planificadoras y responsables políticas, debido a una mayor atención hacia lo que ocurre en la agenda europea. Sin embargo, no parecen haber sido tan importantes los cambios en el entramado institucional y legislativo, el tipo de desarrollo territorial o la práctica (procedimientos y metodologías) de la planificación. Este tipo de variaciones debería ser la consecuencia lógica del giro

en el discurso de la ordenación del territorio, ya que las ideas y nuevos enfoques van madurando con el tiempo hasta que se vuelve necesario adaptar el sistema institucional y las prácticas de la planificación a esas nuevas ideas. No obstante, como decíamos, el informe afirma que en el Estado español no se ha dado todavía este tipo de evolución.

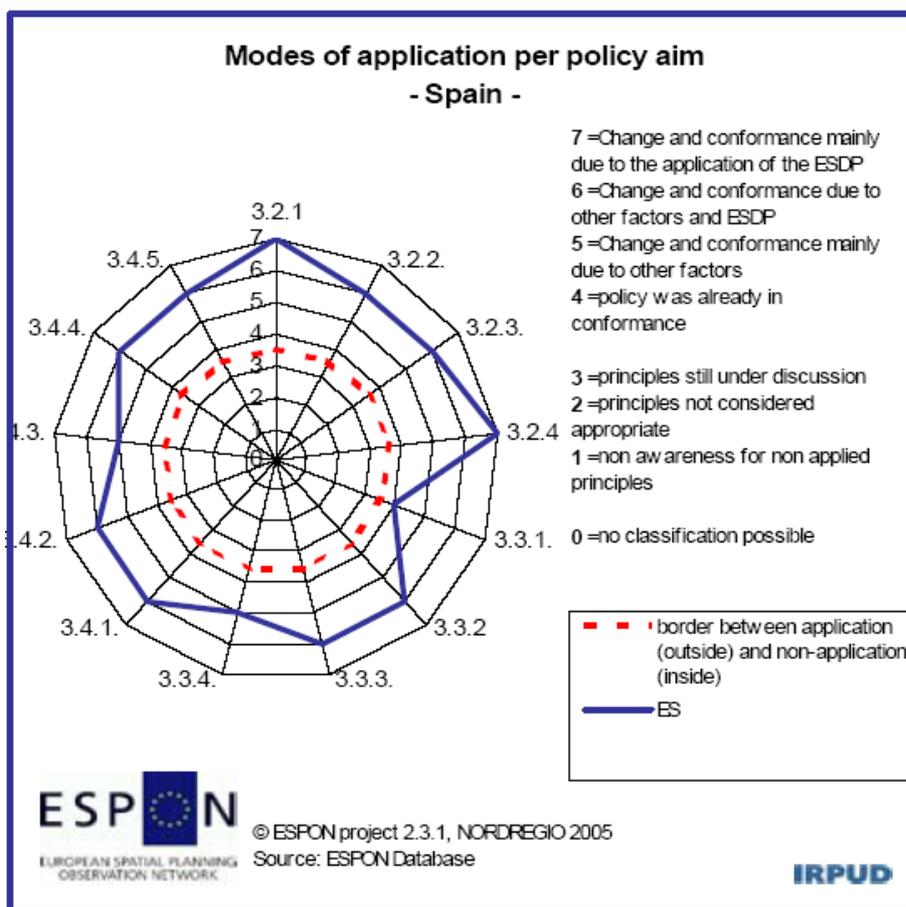


Figura IV.1: Aplicación de la ETE en el Estado español por objetivos políticos

Fuente: ESPON (2006)

En cuanto a los objetivos políticos concretos, como muestra la Figura IV.1, los objetivos 3.2.1 (Desarrollo territorial policéntrico y equilibrado) y 3.2.4 (Asociación entre ciudad y campo) son considerados como aquellos en los que la adaptación ha sido directamente provocada por la aplicación de la Estrategia Territorial Europea. En el otro extremo estaría el objetivo 3.3.2 (Desarrollo policéntrico: modelo para una mejor accesibilidad), que se encuentra en el límite de la no aplicación porque se considera que la política de ordenación ya era previamente coherente con este principio de la ETE.

Una vez mostrada esta fotografía general con las principales conclusiones que pueden extraerse del informe del proyecto ESPON, podemos señalar más específicamente cuál

es el **objetivo** de este décimo capítulo de la investigación. Como ya se ha mencionado, el informe presenta ciertas limitaciones en lo que se refiere a la información aportada sobre el Estado español, como son: la escasez de datos (puesto que se basa en único caso de estudio), la ausencia de análisis de otros documentos europeos más allá de la ETE, y la insuficiente actualidad. Pues bien, en este trabajo trataremos de superar dichas limitaciones para obtener un abanico de información más amplio, una fotografía más completa y actual del impacto que han tenido las diferentes publicaciones europeas (sean de la UE o del CdE) sobre la planificación territorial llevada a cabo en la escala española. Así, el objetivo sería evaluar la irrupción de la nueva dimensión europea en la planificación territorial del Estado español, averiguando concretamente el grado de influencia que han tenido sobre ella los documentos y nuevas tendencias de planificación provenientes de esta escala superior.

En cualquier caso, la **hipótesis** de la que se parte en este apartado es que en el caso concreto del Estado español, si bien los documentos europeos han dejado una huella notable en el conjunto de la planificación territorial, existen diferencias significativas entre unas Comunidades Autónomas y otras, puesto que los enfoques, ritmos y sistemas de planificación en general difieren notablemente entre las regiones. Para algunas CCAA la filosofía contenida en los documentos europeos pudo suponer una forma de planificar nueva y desconocida, mientras que para otras, representaría más bien una reafirmación de sus propias reflexiones. Por lo tanto, cabe suponer que en un caso y en el otro la respuesta de las CCAA a esa filosofía recién llegada desde Europa ha sido bien distinta. Esto es en parte una consecuencia de la descentralización política y el reparto de competencias que se da en el Estado español, donde, como explicaremos más adelante, las CCAA tienen plenas competencias en ordenación del territorio y no tienen ninguna obligación de cooperar o coordinarse entre sí en esta materia.

Respecto a las bases metodológicas empleadas para alcanzar el objetivo específico de este décimo capítulo, la **metodología** general se ha basado en el análisis de contenido de los documentos de planificación elaborados en el Estado español, concretamente de aquellos publicados con posterioridad a la aparición de los documentos europeos mencionados (ver Figura IV.2). El primero de los textos europeos en aparecer fue la Estrategia Territorial Europea, en 1999, con lo cuál se decidió acotar el ámbito de análisis a aquellos planes territoriales posteriores a 1999, ya que los publicados

anteriormente no habrían podido presentar rasgos de influencia de ninguno de los citados documentos europeos, que se harían públicos años más tarde.

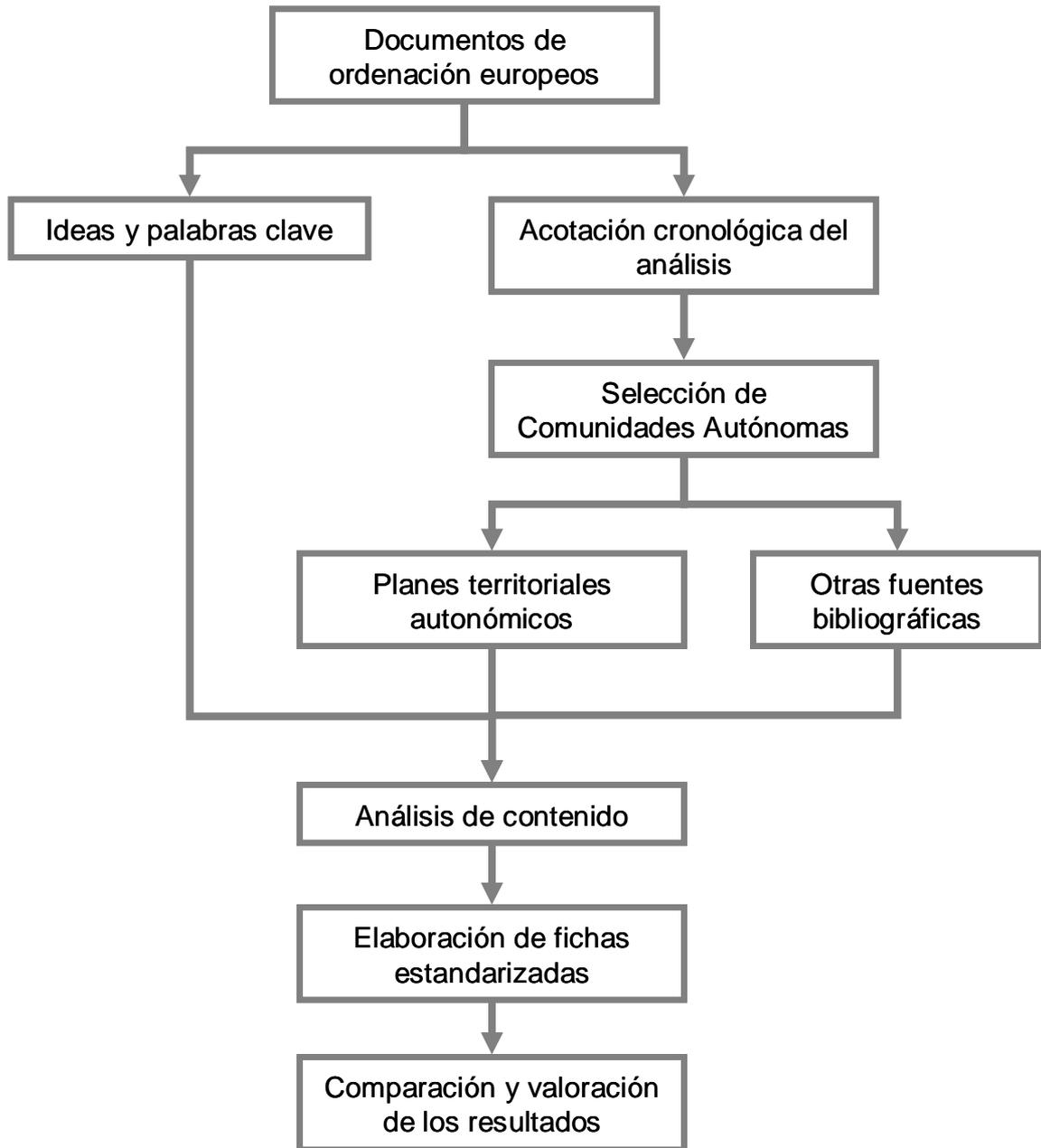


Figura IV.2: Procedimiento metodológico empleado para el capítulo 10

Fuente: Elaboración propia

Si bien las políticas territoriales son en realidad una combinación de actores, instrumentos y acciones que va mucho más allá de los meros documentos de planificación, resulta una tarea extremadamente compleja realizar un análisis integral de todo el proceso y la práctica de la planificación de un país o región. Es por ello que, para la finalidad de este capítulo, se consideró que los propios planes territoriales podrían ser

un indicador necesario y suficiente para realizar una evaluación del grado de impacto de las nuevas tendencias europeas en la planificación española. Los planes territoriales, además de ser elementos tangibles (a diferencia de otros factores como la coordinación y organización institucional), aunque no siempre fácilmente accesibles, permiten centrarnos en el contenido y el discurso de las políticas territoriales y verificar la coherencia que guardan los planes territoriales españoles con los nuevos objetivos, principios y estrategias marcados por Europa, al menos en el plano teórico (sobre el papel). En suma, los planes territoriales representan la expresión más clara de las políticas territoriales llevadas a cabo por los respectivos responsables gubernamentales que los han aprobado.

Además, como se expondrá más adelante la elaboración de planes territoriales en el caso del Estado español es una responsabilidad exclusiva de las Comunidades Autónomas, por lo que los planes territoriales sometidos a análisis en esta investigación son aquellos de ámbito regional. En consecuencia, la **fuentes de información** básica para estudiar la influencia de las tendencias europeas en la planificación territorial española, la han constituido los propios instrumentos de ordenación autonómicos, de los cuáles se han recopilado una serie de datos que en ocasiones se han completado con otras fuentes de información (principalmente páginas web oficiales de los organismos públicos responsables). Pero además de las fuentes puramente institucionales, el estudio de la evolución y situación actual de la planificación territorial en las Comunidades Autónomas se ha ampliado mediante el recurso a fuentes bibliográficas provenientes del ámbito académico, así como artículos de prensa, que han permitido enmarcar el contexto político, económico y social en que se produjo la elaboración y aprobación de los planes territoriales.

Para un profundo estudio de los planes territoriales y una recogida sistemática de los datos contenidos en los mismos, se recurrió a la técnica conocida como análisis de contenido, que consiste fundamentalmente en leer e interpretar el contenido de los documentos objeto de estudio (Ruiz e Ispizua, 1989). Mediante esta técnica, la lectura de los documentos (en este caso los planes territoriales autonómicos), no se realiza de modo espontáneo sino científico, es decir, de manera sistemática, objetiva, replicable y válida. Además, la lectura no se limita al contenido del propio texto sino que también se toman en consideración los diferentes significados que pueden captarse de su lectura, así como el contexto en que el texto ha sido elaborado.

Para el análisis o vaciado del contenido de los planes, que tiene como finalidad detectar los posibles impactos de las nuevas tendencias europeas en los mismos, el procedimiento se estructuró en función de una serie de criterios y palabras clave, que fueron proporcionados por los propios documentos europeos de los cuáles se quiere averiguar el grado de influencia. Para ello, obviamente, fue fundamental el vasto análisis de los propios documentos europeos realizado previamente, en base al cuál se extrajeron sus principales ideas y objetivos, que se habrán de identificar después en los planes autonómicos. Es decir, a partir de los objetivos, filosofía y orientaciones de los documentos europeos se extrajeron una serie de ideas y conceptos clave mediante las cuáles se comprobaría la presencia de los mismos objetivos y orientaciones en los planes territoriales españoles. El grado de conformidad entre la terminología y filosofía de planificación empleada en los documentos europeos y aquella plasmada en los planes autonómicos puede darnos una idea de la aplicación más o menos explícita de documentos como la ETE o el CEP en la planificación española.

Como se señalaba en el capítulo 8 (“Documentos europeos que marcan el camino”), los documentos europeos que se han considerado más relevantes para estudiar su influencia en la planificación territorial de las escalas inferiores han sido la Estrategia Territorial Europea, los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Territorio Europeo, el Convenio Europeo del Paisaje y la Agenda Territorial Europea, dadas sus aportaciones políticas y científicas y su impacto tanto en el ámbito académico como en el institucional. La revisión de la ATE publicada en 2011 bajo el nombre de Agenda Territorial 2020 fue descartada para el análisis por tratarse de una publicación muy reciente y no permitir una perspectiva temporal suficiente para observar su influencia en la planificación española, ya que a día de hoy, en el Estado español no se ha aprobado ningún plan territorial autonómico con posterioridad al año 2011.

Así, el primer paso para el análisis de los planes consistió en tomar las ideas y conceptos clave de los cuatro documentos señalados y realizar una búsqueda de esas palabras clave en los planes territoriales autonómicos, gracias a las posibilidades ofrecidas por el software de lectura Adobe Reader. Con este procedimiento, en esta fase del estudio la atención se centro en aspectos tales como: la frecuencia con que aparecen los conceptos europeos en el plan autonómico, en qué parte del plan aparecen (observando especialmente si también están presentes en la parte normativa y

propositiva del plan) y a qué otros conceptos se asocian (es decir, con qué significado se utilizan).

No obstante, las referencias a los documentos europeos en los planes de escalas inferiores no siempre resultan directas o explícitas, tal como señalaba acertadamente el informe de ESPON (2006), por lo que el análisis mediante palabras clave se revela insuficiente para un estudio de mayor profundidad. Es por ello que se adoptaron una serie de criterios según los cuáles se pretende verificar la coherencia o correspondencia entre los objetivos y principios generales de los documentos europeos y los planes territoriales autonómicos. A modo de ejemplo, podemos citar el objetivo del desarrollo policéntrico que se menciona en la ETE y en los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible. Este concepto, aunque ha tenido éxito en la planificación territorial de los países europeos (ESPON, 2006), no siempre se emplea textualmente en los planes territoriales españoles. En su lugar, se utilizan expresiones como "*centralidad escalonada del sistema de ciudades*" (caso de las Directrices de Ordenación General de Canarias) aunque en el fondo igualmente destaca la idea de un territorio más equilibrado, que es la base de la apuesta por el policentrismo. Asimismo, mientras la ETE habla de acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento, la Agenda Territorial prefiere mencionar las Redes Transeuropeas, la movilidad y la accesibilidad como condiciones para el desarrollo y la apuesta por el libre acceso a las tecnologías de la información. Aun así, la idea subyacente en ambos documentos es prácticamente la misma, es por ello que señalamos que el análisis de los planes mediante búsqueda de palabras clave no es del todo completo.

Por lo tanto, el análisis por medio de palabras clave se ha completado mediante una lectura en profundidad y vaciado de la información contenida en los planes, con una especial atención sobre sus objetivos y determinaciones, observando la existencia de las ideas y conceptos europeos más importantes aun de manera implícita. Es decir, mediante este vaciado se ha podido comprobar si existen en los planes territoriales objetivos y directrices que van en la línea de las orientaciones de los textos europeos, incluso cuando la terminología empleada no coincide plenamente. De este modo se han intentado salvar las limitaciones de un análisis realizado exclusivamente por medio de palabras clave, ampliando la metodología, como decíamos, a la más amplia técnica del análisis de contenido.

Respecto a las palabras clave empleadas para el análisis de los planes territoriales españoles, que tal y como se ha mencionado han sido extraídas de los propios documentos de ordenación europeos, éstas se detallan en la siguiente tabla:

Tabla IV.1: Selección de palabras clave para el análisis de planes territoriales

	PALABRAS CLAVE
Documentos de referencia	Estrategia Territorial Europea, Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible, Convenio Europeo del Paisaje, Agenda Territorial
Objetivos y orientaciones	Desarrollo territorial sostenible; desarrollo policéntrico; acceso a infraestructuras; acceso al conocimiento; gestión y protección de la naturaleza y el patrimonio cultural; cohesión (económica, social, territorial); ciudades dinámicas, atractivas y competitivas; desarrollo endógeno; diversidad de espacios rurales; asociación campo-ciudad; utilización eficaz y sostenible de infraestructuras; difusión de la innovación; gestión de recursos hídricos; protección, gestión y ordenación del paisaje; redes urbanas o de ciudades; identidad regional; energía renovable; turismo sostenible; catástrofes naturales; cambio climático; paisaje cultural; formación en paisaje;
Medios y procedimientos	Enfoque territorial; gobernanza; coordinación y cooperación (horizontal, vertical, transnacional, transfronteriza, interregional); Interreg; participación pública; principio de subsidiariedad; colaboración público-privada;

Fuente: Elaboración propia

Como puede apreciarse en la Tabla IV.1, los conceptos clave están relacionados con diferentes aspectos de los propios documentos europeos, ya sean su filosofía y objetivos, su contenido, o sus recomendaciones en cuanto a procedimientos de planificación. Es decir, el análisis no se quiso limitar a los contenidos temáticos de los documentos europeos, sino también a los medios, recomendaciones, y procedimientos de acción que proponen para la implementación de sus opciones políticas. De este modo, se busca verificar si los planes territoriales españoles han apostado, por ejemplo, por modelos de planificación diferentes o nuevas formas de gobernanza que permitan poner en práctica los principios de la ETE, el CEP u otros documentos europeos.

Las palabras clave recogidas en la tabla provienen generalmente de varios de los documentos europeos tomados como referencia, aunque en unos se recojan con mayor insistencia que en otros. La terminología empleada por la ETE y por los PDDTS es

prácticamente idéntica, mientras que algunos de sus conceptos aparecen también en los otros dos documentos, la Agenda Territorial y el Convenio del Paisaje. Éstos últimos presentan sus propios conceptos estrella (como la cohesión territorial o la ordenación del paisaje), pero el marco conceptual global sigue la misma línea marcada por la ETE y los PDDTS. La cooperación transfronteriza, por ejemplo, es un aspecto en el que se insiste en todos los documentos europeos estudiados, como medio para una mejor aplicación de programas comunes en materia territorial o de paisaje. La ETE habla insistentemente de cooperación transnacional, transfronteriza e interregional (es decir, a nivel comunitario, transnacional, nacional, regional y local), con un extenso apoyo por parte de las distintas autoridades públicas, como condición clave para la aplicación eficaz del enfoque de desarrollo territorial. De hecho, le dedica varios apartados al tema de la cooperación en el capítulo centrado en la aplicación de la ETE, exponiendo ejemplos concretos de espacios y temas de cooperación, como el espacio del Sudoeste europeo / Diagonal continental (en el que se integra el Estado español) o el tema de la prevención de las sequías. También Los Principios Directores de la CEMAT aluden a distintos espacios de cooperación y programas comunitarios creados a tal efecto, desarrollando un discurso muy similar al de la ETE e incluso con una mayor reiteración si cabe. Por otro lado, relaciona cooperación con integración económica y cohesión social, al subrayar la importancia de la cooperación entre los distintos espacios europeos (Europa Occidental, Oriental, Meridional y Septentrional). El CEP, a su vez, hace también un llamamiento a la cooperación transfronteriza con el fin de que los países firmantes del convenio elaboren y realicen programas comunes en materia de paisajes. Por último, la Agenda Territorial Europea también pone el acento en la cooperación, traduciéndola como una nueva gobernanza territorial, aunque insiste con mayor énfasis en la cooperación entre agentes públicos y privados. Considera la cooperación territorial europea como una herramienta para promover la cohesión territorial, así como un “*instrumento de financiación novedoso y orientado al futuro*”, que puede fomentar nuevos corredores de desarrollo en Europa (CE, 2007: 7).

Para presentar los resultados obtenidos del análisis de contenido de los planes se ha optado por la elaboración de una serie de fichas estandarizadas que recogen de manera ordenada y esquemática la información extraída de cada uno de los planes, que se considera de interés para definir sus principales características y averiguar el grado de influencia que han tenido sobre el plan los diferentes documentos europeos.

Posteriormente, una vez determinado el grado de impacto que han tenido los documentos europeos en cada uno de los planes territoriales, y para una mejor comprensión y sistematización de los resultados de este análisis, se decidió agrupar los resultados en diferentes grados de coherencia de los planes regionales respecto a los documentos europeos. Así, los planes territoriales se clasificarán en función de la influencia europea que presentan, de manera que podremos encontrar planes que van desde un grado de coherencia bajo (es decir, que no aplican los principios de los documentos europeos) hasta una coherencia alta con una incidencia explícita (que citan expresamente los documentos europeos y promueven y desarrollan explícitamente sus mensajes). Otros planes pueden encontrarse a medio camino, y ser coherentes con sólo una parte de las orientaciones europeas, o bien pueden no referirse concretamente a los documentos europeos pero sí guardar una cierta coherencia con sus orientaciones, aunque sin ser plenamente conscientes de ello o sin hacerlo de manera formal. Este último sería un tipo de aplicación implícita de las directrices europeas, en el que es difícil demostrar la relación causa-efecto entre la publicación de los documentos europeos y el enfoque de planificación adoptado por el plan territorial de escala inferior. Toda esta información se presenta en la Tabla IV.12 (tabla comparativa entre CCAA sobre la coherencia de sus planes territoriales con los textos europeos) del último apartado, dedicado al análisis comparado entre planes y valoración global de los mismos.

Por último, quedaría especificar cuáles han sido los planes territoriales que se han seleccionado como casos de estudio para analizar el impacto que han dejado sobre ellos las nuevas tendencias europeas. Pero previamente, para comprender mejor la metodología y los casos de estudio adoptados es necesario apuntar algunas características importantes de la particular organización administrativa del Estado español, concretamente sobre la distribución de competencias en ordenación del territorio y las escalas de planificación territorial derivadas de ese reparto competencial. De este modo, se entiende por qué los planes territoriales analizados en este capítulo se consideran representativos de la planificación territorial española.

10.1 La planificación territorial en el Estado español: niveles, competencias e instrumentos

El Estado español, en su forma actual, tiene poco más de treinta años, durante los cuáles ha sufrido profundos cambios políticos y territoriales. La integración en la Unión

Europea, de hecho, se produjo en el momento en que el nuevo modelo territorial español comenzaba a concretarse. En este contexto de cambios, la consolidación de la ordenación del territorio como política pública ha sido lenta y difícil (Vergnaud, 2009). No obstante, en este periodo se ha producido la recuperación de la planificación territorial, aunque de manera lenta y sin una plasmación en planes definitivamente aprobados hasta principios de los años noventa (Benabent, 2006).

Después de la dictadura franquista, la Constitución Española de 1978 permitió la institucionalización de 17 regiones⁴¹, denominadas Comunidades Autónomas, dotadas de importantes facultades y de una notable autonomía. Así nació una organización administrativa bastante singular, un Estado unitario pero funcionalmente similar a los Estados federales, organizado en tres niveles administrativos principales: central (Estado), regional (CCAA) y local (municipios).

La Constitución estableció un modelo de Estado abierto, que no tiene equivalencia en otros modelos, siendo una forma de Estado tan compleja que no puede identificarse con una fórmula técnica definitiva. De hecho, no se trata de un modelo acabado sino que se está definiendo continuamente (Hernández, 1996). Se puede afirmar que se sitúa a medio camino entre el Estado federal y el Estado unitario, aunque desde un punto de vista político, algunas de las características de su sistema de organización territorial lo hacen asimilable al modelo de Estado federal. Así, las Comunidades Autónomas gozan de amplias competencias legislativas y de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias. Sin embargo, la soberanía originaria no reside en cada una de las regiones (como ocurriría en un Estado federal) sino en el conjunto del territorio español. Finalmente, la mayoría de los expertos optaron por bautizar el modelo de Estado español como *Estado de las Autonomías* o *Estado autonómico*.

Este proceso de descentralización que se impulsó sobre todo a partir de los años ochenta modificó profundamente la geografía del poder político. La distribución de competencias entre los diferentes entes territoriales fue determinada, como decíamos, en la Constitución de 1978. Según la carta magna, el Estado y las Comunidades Autónomas comparten competencias en materias como economía, infraestructuras, agricultura, turismo, etc. Por el contrario, la Constitución hace recaer exclusivamente sobre las Comunidades Autónomas las competencias de ordenación del territorio y

⁴¹ Además de dos Ciudades Autónomas: Ceuta y Melilla

urbanismo, por lo que corresponde a éstas elaborar las políticas y estrategias territoriales según el modelo territorial que deseen. Así, la Constitución estableció en realidad varios aspectos esenciales en relación con la ordenación del territorio: además de atribuir las competencias en esta política a las Comunidades Autónomas, consagra la ordenación del territorio como una materia distinta y diferenciada, pero no le asigna explícitamente un contenido concreto.

Los diferentes estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas han asumido en su totalidad las competencias de ordenación del territorio que les asignó la Constitución, reservándose con carácter exclusivo la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva para el desarrollo de las mismas. De este modo las distintas regiones han ido dotándose de una legislación territorial propia de forma escalonada (De la Cruz, 1997).

A principios de los ochenta, la ordenación del territorio no era más que una referencia en la Constitución que no había tenido todavía desarrollo alguno. Además, como ya hemos dicho, la carta magna no definía de manera explícita el concepto y el contenido de esta política, por lo que su interpretación estuvo durante un tiempo sujeta a diferentes posiciones doctrinales y variaba considerablemente de unas regiones a otras, ya que los Estatutos de Autonomía tampoco terminaban de aclarar el concepto (Benabent, 2006). Si bien la expresión *ordenación del territorio* se había tomado de la experiencia francesa (*aménagement du territoire*), donde la ordenación se entendía como una planificación económica regional, en la práctica la legislación desarrollada por las Comunidades Autónomas estaría más dirigida a la ordenación espacial de las actividades públicas o privadas con incidencia territorial (incluyendo la coordinación de las políticas sectoriales), y no a la planificación del desarrollo regional. Así, la ordenación del territorio desarrollada en el Estado español se asemeja fundamentalmente a la de los países de estructura federal, en concreto al modelo germano, donde los Länder (escala regional) establecen toda la regulación normativa y elaboran los planes territoriales, aunque en su caso lo hacen bajo el amparo de una ley marco federal.

En el caso del Estado español, no existe legislación u órgano estatal alguno que promueva la coherencia y la coordinación entre las políticas territoriales de las Comunidades Autónomas. Como ya hemos señalado, la escala regional es la que asume las competencias exclusivas en esta materia. Sin embargo, esto no significa que las CCAA sean los únicos sujetos institucionales que intervienen sobre el territorio,

puesto que, en realidad, los tres niveles administrativos (central, regional y local) ejercen acciones con una fuerte incidencia territorial. La escala local se atribuye la función de definir los usos del suelo (mediante los Planes Generales de Ordenación Urbana) y el desarrollo local, mientras que el gobierno central, aun sin tener competencias en ordenación del territorio, se reserva numerosas vías a través de las cuáles puede configurar profundamente el mismo: competencias sectoriales de fuerte impacto territorial (como en infraestructuras de transporte de interés general o infraestructuras hidráulicas, por ejemplo), además de la política económica y regional, que, como ya se señalaba para el caso de la Unión Europea, es una política con una enorme incidencia sobre el territorio. Así, la asunción exclusiva de las competencias en ordenación del territorio por parte de las Comunidades Autónomas queda fuertemente condicionada por el hecho de reservarse el Estado las competencias exclusivas en una serie de materias de gran incidencia territorial (Pujadas y Font, 2007). De hecho, este es uno de los problemas a los que tiene que enfrentarse la política de ordenación del territorio: afecta a (y está afectada por) múltiples instancias y materias de gestión pública, y la cooperación entre éstas no siempre se resuelve de manera favorable. Tanto es así que la manera en que se establece la cooperación interadministrativa es considerado uno de los puntos débiles del sistema configurado por la Constitución (Benabent, 2006), y desde el comienzo del proceso autonómico, esta cuestión ha sido objeto de preocupación. El hecho de que las fórmulas de cooperación sean insuficientes no favorece la solución negociada de los posibles conflictos entre las distintas políticas y administraciones.

En cualquier caso, cabe insistir en que, formalmente, las competencias en ordenación del territorio recaen exclusivamente sobre las regiones o Comunidades Autónomas. Desde este punto de vista, es un caso considerablemente singular en el contexto europeo. Como destacaba el anteriormente mencionado informe del proyecto ESPON, España es uno de los cinco países europeos donde la escala regional ha sido el nivel más importante de aplicación de la ETE, junto con Austria y Bélgica (que son Estados federales), Italia y Noruega. Esto se explica precisamente por la particular organización administrativa y la distribución de competencias de ordenación del territorio entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En cuanto a los instrumentos de planificación y coordinación en que se materializa la política de ordenación del territorio, no cabe duda de que el principal instrumento lo

constituyen los planes territoriales, que pueden ser de escala regional o subregional. Los planes territoriales de escala regional se sitúan a la cabecera de todo el entramado de figuras de planificación y pueden adoptar diferentes denominaciones, como se verá más adelante. Aun así, existen otra serie de instrumentos de gran importancia para la planificación, un conjunto de figuras de variado alcance y contenido que vienen a completar el marco de acción de ésta política. Así, encontramos los diversos planes sectoriales (que pueden ser aplicables a diferentes escalas territoriales), los planes de ordenación de espacios rurales y del medio natural (destinados a proteger ámbitos delimitados por sus especiales características), los programas de actuación (que abordan la programación de las acciones definidas por los planes territoriales y sectoriales a corto y medio plazo), los proyectos de ejecución (dirigidos esencialmente a la construcción de infraestructuras y viviendas), las evaluaciones de impacto (una figura novedosa que trata de considerar los costes y beneficios de las actuaciones territoriales) y los sistemas de información (que son en realidad herramientas de apoyo a la planificación, encargados de recopilar datos territoriales).

En general, la planificación territorial en las Comunidades Autónomas se ha elaborado en cascada, siguiendo la praxis urbanística, de manera que el resto de planes de ordenación se suelen supeditar al plan territorial regional. Es decir, en la mayoría de los casos los planes sectoriales y territoriales de escalas inferiores deben someter sus determinaciones a los planes territoriales regionales, que se sitúan en el orden jerárquico más alto. No obstante, el sistema de vinculación entre las distintas figuras de planificación varía de una Comunidad Autónoma a otra, como se advertirá en el siguiente apartado.

A modo de resumen, podemos decir que los años transcurridos desde la aprobación de la Constitución en 1978 han constituido un periodo de implantación, se ha ido consolidando un modelo de Estado ciertamente singular y en el marco de este proceso se han sentado las bases de la ordenación del territorio como función pública, al tiempo que se ha realizado una importante reflexión sobre su papel en relación con el urbanismo, las políticas sectoriales y la política ambiental. En suma, ha sido una reflexión sobre contenidos competenciales (Benabent, 2005). En la actualidad, la ordenación del territorio se caracteriza por su ámbito de actuación (siempre supramunicipal), su carácter horizontal y amplio contenido material, y por su formulación (que siempre se realiza mediante la técnica de la planificación). A través del plan

territorial se asegura la integración de las distintas actuaciones con incidencia sobre el territorio (incluyendo las urbanísticas) y se coordinan las competencias en materias sectoriales.

10.2 Las Comunidades Autónomas, principales protagonistas de la ordenación del territorio

La singular organización administrativa del Estado español y la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas hace que, como reza el título de este apartado, las Comunidades Autónomas sean las principales protagonistas de la política territorial. Al mismo tiempo, como se pondrá de manifiesto más adelante, la soberanía de las Comunidades Autónomas en materia territorial y la ausencia de directrices o marcos legislativos estatales tiene como consecuencia que haya unas divergencias notables entre la ordenación territorial llevada a cabo por unas CCAA y otras. De hecho, con la Constitución de 1978, el Estado renunció a esta política dejándola en manos de las Comunidades Autónomas, lo que supuso no solo un ejemplo mas de descentralización política, sino que además el Estado declinaba por su parte a poner un mínimo común legislativo en la materia, sin hacer nada por coordinar o aglutinar las distintas políticas de ordenación del territorio regionales (Sánchez, 2010).

Aun así, cabe señalar que, en cuanto al reparto de competencias de las políticas territoriales, a nivel estatal ocurre un fenómeno similar al que sucede con la Unión Europea y los Estados miembros, ya explicado en apartados anteriores: la escala administrativa superior (el Estado) no posee las competencias en ordenación del territorio, pero sí posee competencias plenas o parciales en varias políticas que tienen un gran impacto territorial. Así, el gobierno central tiene la responsabilidad total en grandes infraestructuras que afecten a más de una Comunidad Autónoma, la legislación básica en materia de medio ambiente, o en todo aquello referido a la protección del patrimonio natural, artístico y monumental, la política hidrológica general, las costas, las fronteras, etc. Por lo tanto, pese a haber transferido las competencias en ordenación del territorio a la escala regional, el Estado todavía se reserva una gran capacidad de influencia sobre la configuración de su territorio.

El tratamiento legal del paisaje es aún más ambiguo, ya que en la Constitución española no se cita explícitamente al paisaje y la atribución de competencias políticas y

administrativas no está del todo resuelta. En las diferentes leyes y planes, ya sean estatales o autonómicos, el paisaje aparece con frecuencia asociado a otros hechos (territorio, medio, ecosistema, etc.) con los que a menudo es confundido (Zoido, 2001). Pese a ello, se trata de un aspecto progresivamente valorado por la sociedad y las administraciones, aunque su regulación es todavía muy desigual, convirtiéndola en una competencia dispersa y sin definición institucional.

Por otro lado, cabe señalar que en el contexto estatal han existido ciertas unidades administrativas relacionadas con la planificación territorial. A partir de 1991 se dio una mayor relevancia a las infraestructuras y a la ordenación del territorio (Plaza, Romero y Farinós, 2003) y se creó la Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial en el seno del Ministerio de Obras públicas y Transporte (una política en la que las competencias corresponden precisamente al gobierno central). Varios cambios administrativos hicieron que la ordenación del territorio pasara por diferentes unidades, que posteriormente aparecerían ligadas al Ministerio de Medio Ambiente, aunque hoy en día vuelve a estar relacionada con el Ministerio de Fomento.

Para obtener una radiografía de la realidad actual en materia de ordenación del territorio en las distintas Comunidades Autónomas, realizaremos una breve revisión de la evolución que ha sufrido la política de ordenación del territorio en el Estado español y de sus principales rasgos definitorios en la actualidad. Como se ha mencionado anteriormente, la consolidación de la política de ordenación territorial en el Estado español ha sido un proceso lento y difícil que ha transcurrido en medio de importantes cambios políticos y territoriales (el fin de la dictadura, la creación del Estado autonómico, la integración en la UE, etc.).

Aunque comienza a hablarse de ordenación del territorio en el Estado español en los años finales de la dictadura franquista, como una actividad diferente a la planificación urbana, su implantación como política explícita no comienza a tener lugar hasta los comienzos de la maduración del proceso autonómico (Juaristi, 2010). Ya se ha mencionado que en los comienzos del proceso autonómico existió un cierto retraso en la aplicación de la ordenación del territorio, en parte por la indefinición de la materia, puesto que la Constitución rehusó asignarle un contenido concreto, al tiempo que la reconoció como competencia propia de las Comunidades Autónomas, las cuáles podían definir los contenidos y las relaciones disciplinares de la misma en sus estatutos de

autonomía. Así, el significado exacto de las políticas territoriales ha cambiado a lo largo del tiempo y del espacio. En los años sesenta – setenta, se impuso la expresión *ordenación del territorio*, que como ya hemos dicho provenía de la traducción literal de la expresión francesa “*aménagement du territoire*”. Ello constituía un reflejo de la importancia otorgada entonces al desarrollo económico regional y a la corrección de los desequilibrios regionales, en la línea de las experiencias francesas de la época. Sin embargo, a partir de los años ochenta, la ordenación del territorio (ya ejercida por las CCAA) se aproximaría más al enfoque alemán de planificación espacial de los usos del suelo, así como a la coordinación de las distintas políticas sectoriales. Hoy en día, la ordenación del territorio se entiende básicamente como planificación física de ámbitos regionales y subregionales (Feria, Rubio y Santiago, 2005), igual que en la mayoría de los países europeos, por lo que aparece estrechamente ligada a la escala regional, donde las CCAA se erigen como principales actores. El énfasis se pone en la localización de las infraestructuras y equipamientos, la organización y estructura del sistema de asentamientos y la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Las diferencias en las prácticas de ordenación entre unas Comunidades Autónomas y otras son a menudo sustanciales. No obstante, existe una secuencia común en el procedimiento que deben seguir para llevar a cabo la planificación de su territorio: en primer lugar, desarrollar y aprobar la legislación autonómica sobre ordenación del territorio; en segundo lugar, redactar su respectivo instrumento de planificación territorial de escala regional; y por último, desarrollar los instrumentos de planificación de escala subregional. El instrumento de planificación territorial de escala regional, que constituye el principal instrumento de ordenación de las Comunidades Autónomas, suele ser aprobado mediante ley en el parlamento autonómico o bien directamente mediante decreto del gobierno regional. Subordinados a estos suelen definirse los planes territoriales parciales que ordenan determinadas partes del territorio (insulares, subregionales o comarcales) y directrices sectoriales, que regulan sectores de gran incidencia territorial. El sistema de vinculación entre los distintos instrumentos de planificación varía de unas CCAA a otras en función de lo que establezca su legislación, de manera que podemos encontrar principalmente tres tipos de vinculación entre los planes:

- 1) Una estructura jerárquica piramidal cerrada, donde el instrumento de ámbito regional vincula al de ámbito subregional y ambos al planeamiento sectorial. Es lo

que marca la legislación de las Comunidades de Andalucía, Castilla y León, Cataluña y Comunidad Autónoma Vasca.

- 2) Una estructura piramidal abierta, donde el plan regional vincula a los planes territoriales de escala inferior pero éstos no siempre vinculan al planeamiento sectorial o a los planes de ordenación del medio físico. Es el caso de Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Extremadura, Galicia, Madrid y Valencia.
- 3) Una estructura reticular, según la cuál los planes territoriales y sectoriales tienen en general el mismo rango. En este grupo incluimos a Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia y La Rioja.

Todas las Comunidades Autónomas cuentan hoy en día con sus respectivas leyes de ordenación del territorio, que definen los objetivos y los instrumentos necesarios para la política territorial de la Comunidad y cómo dichos instrumentos se relacionan entre sí. Incluso buena parte de las Comunidades han realizado modificaciones a las leyes originales. Por tanto, podemos afirmar que el cuerpo legislativo, administrativo y procedimental de la ordenación del territorio ya está conformado en el Estado español (Benabent, 2007). Aunque la aprobación de dichas leyes se ha producido a ritmos muy diferentes, puede afirmarse que sus objetivos son en general similares (Vergnaud, 2009): desarrollo equilibrado, mejora de la calidad de vida, uso racional del suelo, o protección del medio ambiente, entre otros. De acuerdo con estos objetivos, la ordenación del territorio es una función compleja donde se asumen determinados principios de la política social y económica. En varios casos (Andalucía, Baleares, Castilla y León, Galicia, Murcia) en la legislación se hace referencia explícita a la Carta Europea de Ordenación del Territorio, en la cuál se establecen como objetivos de la política territorial el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, a protección del medio natural, y la utilización racional y equilibrada del territorio. La cuestión ambiental toma cada vez una mayor relevancia (Feria et al., 2005) y las referencias expresas al concepto de desarrollo sostenible del territorio como objetivo central son frecuentes (Baleares, Castilla la Mancha, Castilla y León, Navarra, Valencia). En este sentido, el efecto de arrastre que han ejercido las instancias europeas (en lo que se refiere a integrar la variable medioambiental en las políticas de desarrollo) ha resultado, y resulta, de gran importancia en el caso del Estado español (Plaza et al., 2003). También se mencionan otros objetivos de carácter más procedimental, como la coordinación

interadministrativa, el desarrollo de instrumentos de planificación o la promoción de la intervención ciudadana en la ordenación del territorio.

A pesar de estos puntos en común entre las respectivas legislaciones de las distintas Comunidades Autónomas, los planes de escala regional, por contra, difieren considerablemente de una Comunidad Autónoma a otra. Es decir, pese a que los objetivos funcionales de sus respectivas normativas sean similares, su contenido más instrumental (las determinaciones de los planes) varía sustancialmente (Benabent, 2006). La escasa transmisión de experiencias entre unas Comunidades Autónomas y otras, junto con la falta de unas orientaciones generales de escala estatal, hacen que los procesos de planificación y sus resultados (los planes) sean considerablemente dispares entre las Comunidades Autónomas, ya sea en términos conceptuales, de contenido o metodológicos. Las diferencias entre los sistemas de planificación de Comunidades son tan importantes que, de hecho, no todas las CCAA cuentan con un plan territorial a día de hoy; sólo once de ellas han aprobado ya tal documento, mientras que otras han tramitado sólo planes territoriales de escalas inferiores o planes de ordenación del litoral (como es el caso de las Comunidades de Cantabria y Murcia), pero no planes territoriales de escala regional y carácter integral.

La lenta aprobación de los planes de escala regional repercute inevitablemente sobre el desarrollo de planes de escala subregional, que habitualmente presentan un mayor grado de concreción y obligatoriedad y por lo tanto modelos más precisos de ocupación del espacio, convirtiéndose en los instrumentos que más definen la configuración del territorio de la Comunidad Autónoma en cuestión. Así, son pocas las CCAA que han desarrollado sus instrumentos de planificación de escala subregional, si bien en los últimos años se ha observado un mayor dinamismo en la aprobación de estos planes (como en la Comunidad Autónoma Vasca, donde los denominados Planes Territoriales Parciales se encuentran en proceso de elaboración y aprobación).

Si embargo, pese al lento y desigual progreso de la política territorial en las CCAA tras la Constitución de 1978, cabe subrayar que a partir de comienzos de este siglo el impulso de la planificación territorial en general ha sido notable, no sólo en los planes subregionales sino también en otro tipo de instrumentos, y se puede decir que la práctica de la ordenación del territorio está ya bien implantada en buena parte de las Comunidades Autónomas (Benabent, 2007).

En la Tabla IV.2 se presenta un resumen de la aprobación de sus respectivas legislaciones y planes territoriales por parte de las distintas Comunidades Autónomas españolas. Como puede apreciarse en dicha tabla, varias Comunidades Autónomas han aprobado su instrumento de planificación regional en la última década, o incluso están en pleno proceso de revisión de un plan aprobado años atrás, muestra del nuevo impulso que ha recibido la ordenación territorial en los últimos años.

Tabla IV.2: Legislación e instrumentos regionales de ordenación territorial en las CCAA

Comunidad Autónoma	Legislación de OT	Instrumento regional de OT	Año de aprobación
ANDALUCÍA	Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la CA de Andalucía	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía	2006
ARAGÓN	Ley 11/1992 de Ordenación del Territorio de Aragón Ley 4/2009 de Ordenación del Territorio de Aragón.	Directrices Generales de Ordenación del Territorio para Aragón	1998 (En revisión)
ASTURIAS	Ley 1/1987 de Coordinación y Ordenación Territorial Decreto Legislativo 1/2004 por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo	Directrices Regionales de Ordenación del Territorio	1991 (En revisión)
CANTABRIA	Ley 7/1990 de Ordenación Territorial de Cantabria Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria	Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria*	2004
CASTILLA-LA MANCHA	Ley 2/1998 de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística Decretos Legislativos 1/2004 y 1/2010 por los que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística	-	-

CASTILLA Y LEÓN	Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León	Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León	2008
CATALUÑA	Ley 23/1983 de Política Territorial	Plan Territorial General de Cataluña	1995 (En revisión)
COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA	Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco	Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco	1997 (En revisión)
COMUNIDAD VALENCIANA	Ley 6/1989 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje	Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana	2011
EXTREMADURA	Ley 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura	-	-
GALICIA	Ley 10/1995 de Ordenación del Territorio de Galicia	Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia	2011
ISLAS BALEARES	Ley 8/1987 de ordenación territorial de las Islas Baleares Ley 14/2000 de Ordenación Territorial	Directrices Generales de Ordenación del Territorio	1999
ISLAS CANARIAS	Ley 9/1999 de Ordenación del Territorio de Canarias Decreto Legislativo 1/2000 por el que se aprueba el texto refundido de las leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales	Directrices de Ordenación General de Canarias	2003
LA RIOJA	Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Rioja Ley 5/2006 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja	-	-

MADRID	Ley 10/1984 de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid. Ley 9/1995 de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo	-	-
MURCIA	Ley 4/1992 de ordenación y protección del territorio de la Región de Murcia Ley 1/2001 del Suelo de la Región de Murcia Decreto Legislativo 1/2005 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo	Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia*	2004
NAVARRA	Ley Foral 12/1986 de Ordenación del Territorio Ley Foral 10/1994 de ordenación del territorio y urbanismo. Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra	Estrategia Territorial de Navarra	2005

* Instrumento de planificación territorial parcial

Fuente: Elaboración propia a partir de Feria et al. (2005)

La tabla aporta información también sobre el completo cuerpo legislativo desarrollado por todas las CCAA en materia territorial, mediante la aprobación de una o varias leyes que pretenden regular esta materia. Cataluña fue la pionera en configurar el marco legal autonómico sobre ordenación territorial con su Ley de Política Territorial de 1983, mientras que Extremadura fue la más rezagada, en el año 2001. Esta diferencia temporal corrobora la idea anteriormente presentada de la desigualdad existente entre los ritmos de unas CCAA y otras a la hora de desarrollar sus propios marcos legislativos. A partir de las primeras iniciativas de los años ochenta (con Cataluña, Madrid y Navarra a la cabeza), las distintas Comunidades Autónomas han ido dotándose de una legislación territorial propia de forma escalonada (De la Cruz, 1997), completándose el proceso con la ya mencionada ley extremeña de 2001.

A lo largo de este periodo, algunas Comunidades incluso han sustituido sus primeras leyes de ordenación por otras más recientes, que buscan adaptarse y responder mejor al nuevo contexto político, territorial e incluso administrativo. En esta situación se encuentran Comunidades como Aragón (que recientemente ha derogado mediante la

Ley 4/2009 su antigua ley, que databa del año 1992), Cantabria (la Ley 2/2001 sustituye la ley de 1990), Comunidad Valenciana (cuya nueva ley 4/2004 le permitió el desarrollo de su Estrategia Territorial), Islas Baleares (donde la primera ley se aprobó en 1987 para ser derogada posteriormente por la 14/2000), La Rioja (que a pesar de haber aprobado ya dos leyes no cuenta aún con su respectivo instrumento de ordenación) y Navarra (que en su última ley, la 35/2002, introdujo los cambios necesarios para poner en marcha su sistema de planificación actual). Además, se han aprobado también, mediante Decretos Legislativos, numerosos textos refundidos posteriores a las leyes originales (caso de Asturias, Castilla-La Mancha, Islas Canarias y Murcia) que en la mayoría de los casos han unificado la legislación correspondiente a las políticas de ordenación del territorio y urbanismo (excepto en Canarias donde se aglutinaron ordenación del territorio y protección de espacios naturales). De hecho, las primeras leyes eran exclusivamente de política territorial u ordenación del territorio, pero a partir de 1995 (con la ley de la Comunidad de Madrid) se comenzó a ligar la función de la ordenación territorial con la urbanística a través de la propia legislación.

Por otro lado, aunque actualmente en la mayoría de las CCAA la ordenación del territorio aparece estrecha y exclusivamente ligada al urbanismo, cabe hacer especial referencia a la legislación valenciana, cuya ley 4/2004 ha sido pionera en legislar conjuntamente para ordenación del territorio y protección del paisaje. Este hecho es un reflejo de la importancia adquirida por el paisaje como instrumento de ordenación del territorio después de la aprobación del Convenio Europeo del Paisaje. La legislación valenciana prevé el *estudio del paisaje* dentro de las figuras explicitadas para la ordenación del territorio. Asimismo, en la legislación aragonesa se recoge también el estudio de impacto paisajístico como parte del análisis de impacto territorial previsto por la ley de ordenación del territorio.

Si bien el cuerpo legislativo ha sido ya desarrollado en la totalidad de las Comunidades Autónomas, el mapa de los instrumentos de planificación es todavía incompleto, ya que a día de hoy existen varias CCAA que no han elaborado aún su respectivo instrumento de planificación territorial. Y ello a pesar de que las competencias les fueran transferidas hace más de treinta años, y que cuenten con el marco legislativo previo y necesario para la elaboración de un plan. Por lo tanto, hasta el momento la oportunidad de asumir las competencias en ordenación del territorio por parte de las CCAA no se ha sabido o no se ha podido aprovechar completamente. Como se aprecia en la tabla, son varias las

Comunidades Autónomas que no cuentan todavía con sus respectivas directrices o plan territorial; concretamente se trata de Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, y Madrid. Las Comunidades de Murcia y Cantabria también pueden añadirse a este grupo ya que han logrado aprobar sólo planes territoriales parciales, no dirigidos al conjunto del territorio, por lo que no cuentan realmente con instrumentos regionales de ordenación de carácter integral (es por ello que en la tabla IV.2 se señalan con un asterisco).

Es remarcable el caso de la Comunidad de Madrid, que ha presentado, a lo largo de los años, varios documentos de avance que aspiraban a erigirse en instrumentos de planificación territorial de la Comunidad. De hecho, sus Directrices de Ordenación Territorial se convirtieron, en 1985, en el primer documento de una Comunidad Autónoma que abordaba la planificación territorial tras el traspaso de competencias, por lo cuál tuvieron que enfrentarse a todo tipo de dificultades y reflexiones relacionadas con la definición y el alcance de esa nueva ordenación del territorio de escala regional. Era la primera experiencia ilustrativa de lo que podía entenderse que era aquella nueva competencia y cuál podría ser su alcance (Benabent, 2006). Posteriormente, hubo varios giros en la política territorial (principalmente ligados a cambios de gobierno) que supusieron la elaboración de nuevas directrices, además de la revisión de la Ley 10/1984 que sería derogada por la nueva Ley 9/1995. Ésta ley establecería como principal instrumento de ordenación territorial el Plan Regional de Estrategia Territorial, en lugar de las anteriores Directrices. Sin embargo, los diversos instrumentos surgidos a lo largo de varias décadas no llegaron a aprobarse de manera definitiva, por lo que la Comunidad sigue sin contar con un instrumento de planificación de escala regional.

Entre las Comunidades Autónomas que sí han elaborado y aprobado su propio plan territorial, encontramos a Asturias como la región que pone en marcha el proceso en 1991 y, hasta el momento, Galicia y la Comunidad Valenciana a la cola con la aprobación de sus instrumentos en 2011. Durante estos veinte años otras ocho Comunidades han aprobado sus respectivos instrumentos de planificación, que serían, por orden cronológico: Cataluña, Comunidad Autónoma Vasca, Aragón, Islas Baleares, Islas Canarias, Navarra, Andalucía y Castilla y León. Por lo tanto, de las 17 Comunidades Autónomas, sólo 11 de ellas cuentan con un plan territorial integral de escala regional.

Hemos de tener en cuenta que el Estado español es un territorio considerablemente diverso compuesto por Comunidades Autónomas que presentan grandes diferencias en términos de población, extensión, sistema de ciudades, actividades económicas, etc. En la diversidad de sistemas de planificación y tipos de plan existentes intervienen también cuestiones de escala, además del grado de implantación y orientación de la política de ordenación del territorio en cada Comunidad. Si bien todas las Comunidades Autónomas pertenecen a un mismo nivel político, sus realidades territoriales tan distintas hacen que los instrumentos de ordenación territorial deban adecuarse al tipo de territorio. Así, no podemos esperar encontrar un mismo tipo de instrumento de planificación en Comunidades Autónomas tan diferentes como Castilla y León y la Comunidad Autónoma Vasca, por ejemplo, cuyas extensiones, densidades de población, actividades económicas y características físicas difieren de manera notable. La superficie de Castilla y León es aproximadamente trece veces mayor que la CAV, mientras que la densidad de población de ésta última es once veces mayor que la de la Comunidad castellano-leonesa. Tampoco existen similitudes en términos identitarios o de tradición como unidad geográfica. Paralelamente, se da la circunstancia de que, mientras la CAV fue una de las primeras Comunidades en aprobar sus directrices territoriales, Castilla y León ha sido una de las más tardías en desarrollar tanto la legislación como el instrumento de ordenación del territorio regional. Sin duda el impulso dado a la ordenación del territorio y su grado de desarrollo en cada Comunidad Autónoma está estrechamente relacionado con la voluntad política, pero tal vez haya tenido también una cierta influencia el hecho de que, en algunos casos, el territorio a ordenar sea un espacio muy amplio y nunca considerado previamente de forma unitaria para esta finalidad, de manera que ha habido pocas aportaciones desde los medios técnicos y científicos (Zoido, 2007).

Otro de los aspectos importantes que puede advertirse observando la Tabla IV.2 es que, en términos generales, existe un importante *décalage* entre la aprobación de las leyes de ordenación del territorio y su posterior desarrollo. Es decir, incluso en aquellas CCAA donde se han llegado a aprobar los instrumentos de planificación, el desfase existente entre la aprobación de la ley y la posterior elaboración y aprobación del respectivo plan territorial es en ocasiones notable. Este hecho también se aprecia, de forma más gráfica, en la Tabla IV.3 que se presenta más adelante. En Galicia, por ejemplo, hubieron de pasar 16 años desde que se aprobara la ley de ordenación del territorio hasta que finalmente se tramitaron las Directrices de Ordenación que preveía la propia ley. En términos generales, las autonomías pluriprovinciales, de mayor complejidad

territorial, han requerido plazos de entre siete y doce años para elaborar el plan territorial global de la comunidad autónoma. En este punto, hay que tener en cuenta las dificultades derivadas de la falta de experiencia, tanto política como técnica, sobre cómo abordar la planificación territorial, cuya práctica era hasta entonces inédita en la administración pública española (Burriel de Orueta, 2009). No obstante, algunos autores opinan que este tipo de retrasos no tienen una causa técnica sino que es un problema de naturaleza política, ya que parece ser un reflejo del escaso interés en llevar a la práctica las políticas territoriales por parte de algunas CCAA (Feria et al., 2005), aunque también de la dificultad de poner en marcha políticas territoriales operativas y concretas en la escala regional. En opinión de otros autores (Bielza de Ory, 2008) la causa principal del retraso es la falta de definición de los instrumentos en las propias leyes de ordenación del territorio (en relación a su aplicabilidad) pero existen también importantes factores políticos, como la escasa mayoría política con que en ocasiones se han aprobado las leyes de ordenación, hecho que da lugar a que los posteriores gobiernos (de distinto color político) no tengan interés en desarrollar los instrumentos previstos por la ley, tal como ocurrió en el caso de las Directrices de Aragón.

Por otro lado, la Tabla IV.2 es también una muestra de la diversidad de instrumentos de planificación con los que cuentan las Comunidades Autónomas españolas, partiendo desde su misma denominación, que en ocasiones da una idea del tipo de enfoque o carácter del propio plan. Así, los diversos instrumentos de ordenación de ámbito regional reciben la calificación de *directrices* en la mayoría de las leyes autonómicas, aunque en algunos casos se los denomina también *planes* (Andalucía, Cantabria y Cataluña) o incluso, más recientemente, *estrategias* (como es el caso de Navarra y la Comunidad Valenciana, además de La Rioja, que también prevé en su legislación que su futuro instrumento reciba la denominación de *estrategia*). Por tanto, nos encontramos con planes más estratégicos y otros de carácter más estructural, que no siguen un mismo patrón ni un modelo establecido, de manera que presentan diferencias notables entre sí, con contenidos muy diversos (Benabent, 2006). Finalmente, el nivel de detalle de las propuestas no se corresponde tanto con la superficie territorial sobre la que se aplican, sino con la orientación de partida que adoptan y el papel que se le quiere otorgar al instrumento de planificación.

Las determinaciones de los planes (cuyas denominaciones también suelen variar) suelen ser en general de tres tipos, que pueden clasificarse como normas, directrices y

recomendaciones. Las normas informan sobre las actuaciones permitidas y prohibidas sobre el territorio (representan el aspecto más regulador del plan), las directrices establecen las actuaciones que se *deben* llevar a cabo (líneas a seguir de manera obligatoria) y las recomendaciones señalan lo que *debería* hacerse (carácter menos vinculante). La diferencia de alcance de las determinaciones de los planes es la que posibilita que éstos sean más o menos flexibles. La tendencia actual es que los planes adoptan una posición cada vez más activa como impulsores de iniciativas y dinamizadores del desarrollo territorial, alejándose de la tradición de la zonificación como eje central de la práctica planificadora, más estrechamente relacionada con las normas reguladoras.

En todo caso, sea cual sea su calificación o su grado de obligatoriedad, los instrumentos de planificación autonómicos constituyen el marco general de referencia para los restantes planes territoriales de la Comunidad, aquellos de ámbito o escala inferior, y generalmente para las políticas sectoriales. En la mayoría de los casos, los planes de ámbito regional son de carácter más estratégico que regulador (de ahí la reciente tendencia a calificarlos como *directrices* y *estrategias*), debido a su propio ámbito territorial. No presentan un gran grado de concreción de sus determinaciones sino que definen lo que desde la perspectiva político-administrativa es el territorio de la Comunidad y el modo en que se desea que ésta se organice (Benabent, 2007). Más de la mitad de los instrumentos se han aprobado mediante ley, lo que implica una neta orientación política que se refleja también en su contenido (Benabent, 2006).

Las legislaciones de ordenación del territorio establecen unos procedimientos de elaboración de los planes, que en general suelen consistir en: el Departamento competente elabora una primera propuesta de plan (fase de avance), que pasa a exposición pública para su consulta, tras lo cuál continúa su redacción hasta tener el documento final. En este punto el plan es expuesto a audiencia a las administraciones o a particulares. Así, pese a que varias leyes de ordenación autonómicas sitúan la participación pública entre sus objetivos y procedimientos, los mecanismos de participación que establecen generalmente son los mismos de participación formal que se establecieron en la primera legislación urbanística de 1956, es decir, la participación (cuando existe) tiene lugar en la fase de avance con el documento del plan ya redactado. Por consiguiente, suele tratarse de un tipo de participación reactiva más que proactiva, planteada como un medio de obtención de información más que como un

medio de obtención del consenso (Benabent, 2007). No obstante, existen algunos ejemplos de participación que comienzan a apuntar nuevas tendencias en la ordenación del territorio, si bien son todavía escasos y dependen exclusivamente de la voluntad política de los responsables de la planificación. Así, cabe subrayar el esfuerzo realizado por algunas Comunidades Autónomas como Navarra para, más allá de las obligaciones jurídicas, poner en marcha mecanismos de participación ciudadana más extensos y profundos.

Además de las diferencias existentes en la tramitación de los planes, también existen algunas diferencias en el órgano encargado de su redacción. Si bien normalmente la elaboración recae sobre el órgano de la administración autonómica competente en materia territorial, existen casos en que la redacción del plan se encarga a una comisión nombrada a tal efecto, encargada de la dirección y seguimiento de los trabajos, el establecimiento de estrategias y criterios de ordenación y la selección de propuestas para la consecución de los objetivos.

En conclusión, advertimos que el periodo transcurrido desde la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas hasta la actualidad ha sido un periodo de expansión y consolidación de la ordenación del territorio en el Estado español (Sánchez, 2010), desde unos comienzos muy débiles hasta la desigual situación de hoy en día. La singularidad del Estado autonómico como marco general ayuda a comprender muchas de las diferencias y procesos más o menos divergentes de la planificación territorial de los últimos años.

10.3 Estudio de los planes territoriales autonómicos y su coherencia con los textos europeos

Una vez hemos expuesto la situación en que se encuentra la política de ordenación del territorio en las distintas Comunidades Autónomas, podemos emprender el estudio de la influencia que han tenido sobre ellas los documentos de ordenación provenientes de las instancias europeas. Como ya hemos señalado, dado que las competencias de ordenación del territorio en el caso español recaen sobre las Comunidades Autónomas, las nuevas tendencias de planificación europeas deberían haber tenido una mayor influencia en esta misma escala. En las Comunidades Autónomas, los planes territoriales regionales representan la expresión más clara de las políticas territoriales

llevadas a cabo por los respectivos gobiernos autonómicos, si bien no todas han llegado a desarrollar dichos instrumentos de planificación. En todo caso, el estudio de los planes territoriales de las CCAA constituye la vía más adecuada para verificar el posible impacto que han tenido los documentos europeos en la planificación territorial española. Así, para cumplir con el objetivo del presente capítulo, se procedió a un análisis de contenido de los planes territoriales de las distintas CCAA (mediante palabras clave y vaciado completo), que han constituido por sí mismos la fuente de información básica para este apartado.

Recordamos que en el Estado español existen algunas Comunidades que aún no han desarrollado sus respectivos planes territoriales, por lo que el análisis propuesto no puede extenderse a todo el territorio del Estado. Pero ésta no es la única razón por la que algunas Comunidades Autónomas han quedado fuera de nuestro análisis. Como se veía en la Tabla IV.2, algunas Comunidades, aquellas más pioneras a nivel estatal, ya habían elaborado su plan territorial antes de la publicación de los documentos europeos (el primero de los cuáles fue la ETE en 1999), por lo que no cabe esperar que las directrices que marcarían más adelante dichos documentos estén presentes en sus correspondientes determinaciones. En otras palabras, la línea temporal de las publicaciones de los documentos regionales y europeos es lo que ha determinado la elección de los casos de estudio para la presente investigación. Se ha considerado que no procede buscar la influencia de los documentos europeos en aquellos planes regionales que ya se habían aprobado previamente a la aparición de la ETE, el CEP, los PDDTS y la ATE.

La línea temporal que señalamos se aprecia con una mayor claridad y de manera más gráfica en la Tabla IV.3, donde se han dispuesto cronológicamente los años de aprobación de las leyes de ordenación del territorio y los instrumentos de planificación de las distintas Comunidades Autónomas, señalando asimismo los años en que aparecieron los cuatro documentos europeos considerados para el análisis. Como ya hemos apuntado, se observa que algunas CCAA aprobaron sus instrumentos antes incluso de la aparición del primero de los documentos europeos, que fue la Estrategia Territorial Europea, en 1999. Se trata de las Comunidades de Asturias, que aprobó sus directrices en 1991, Cataluña (1995), País Vasco (1997), Aragón (1998) e Islas Baleares (1999). Estos planes aprobados con anterioridad a 1999 (o en este mismo año) no serán considerados para el presente estudio.

Tabla IV.3: Cronología de leyes y planes de ordenación del territorio en las CCAA y publicación de los documentos europeos

Comunidad Autónoma	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999: ETE	2000: CEP y PDDTS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007: ATE	2008	2009	2010	2011	2012			
Andalucía																																						
Aragón																																						
Asturias																																						
Cantabria																																						
CLM																																						
CyL																																						
Cataluña																																						
CAV																																						
C.Valenciana																																						
Extremadura																																						
Galicia																																						
Baleares																																						
Canarias																																						
La Rioja																																						
Madrid																																						
Murcia																																						
Navarra																																						

-  Legislación autonómica sobre ordenación del territorio
-  Instrumento de planificación territorial autonómico
-  Instrumento de planificación territorial parcial

Fuente: Elaboración propia

El Principado de Asturias, como decíamos, aprobó sus Directrices Regionales de Ordenación Territorial (DROT) en el año 1991, siendo la primera Comunidad Autónoma en aprobar su instrumento de planificación. Las directrices respondían a los contenidos previstos en la entonces vigente Ley del Principado de Asturias 1/1987 de Coordinación y Ordenación Territorial, ahora englobada, prácticamente sin modificaciones, en el Decreto Legislativo 1/2004 sobre ordenación del territorio y urbanismo. Constituyeron, fundamentalmente, un documento de coordinación de la política territorial que orientaba las políticas sectoriales a medio y largo plazo. Como síntesis del diagnóstico territorial, las Directrices Regionales destacaban la concentración de la población en el área central de Asturias, la terciarización de la economía regional y la deficiente articulación del sistema de comunicaciones, por lo que ponían un gran énfasis en el logro de un mayor equilibrio territorial. Asimismo, en 1994 se aprobaron también las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la franja costera de Asturias, un instrumento dirigido a la protección específica del litoral.

En el año 2004, tras trece años de vigencia de las DROT el Consejo de Gobierno asturiano acordó iniciar el proceso de revisión de las Directrices Regionales. Un año después, en julio de 2005, se presentó el Avance de Directrices, que fue redactado por la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, y que desde entonces se encuentra en tramitación. A la fase de *Avance* le seguirán supuestamente las de *Aprobación inicial* y de *Aprobación definitiva* por Decreto del Consejo de Gobierno, aunque, como puede advertirse, el proceso de tramitación se ha alargado ya más de seis años y parece estar en un momento de estancamiento. En conclusión, en estos momentos todavía siguen en vigor las Directrices Regionales aprobadas en 1991, hace más de veinte años, mucho tiempo antes de la publicación de los documentos europeos en los que ponemos la atención en esta investigación. No obstante, pese a erigirse como primer plan territorial del Estado español, las DROT de Asturias no llegaron a tener apenas efectos prácticos sobre el territorio (Alonso, 2005), porque no se pusieron en marcha los instrumentos de planificación territorial previstos para su desarrollo.

De todas formas, cabe mencionar que el documento de Avance de las nuevas directrices elaborado por el Gobierno asturiano, a pesar de ser mucho más reciente, tampoco parece haberse acomodado a las nuevas tendencias de ordenación provenientes de Europa. En realidad no ha adoptado ni siquiera el nuevo marco

conceptual relacionado con los conceptos introducidos en los últimos años, la mayoría de las ideas clave de la ETE, el CEP y demás documentos no tienen presencia en el borrador y se aprecia una fuerte inercia a seguir con los modelos y enfoques tradicionales de planificación (Elorrieta, 2008). En cualquier caso, al no haber sido aprobado todavía de manera definitiva, este documento no será sometido al análisis previsto en este apartado.

Cataluña, por su parte, aprobó su Plan Territorial General en el año 1995 (mediante la Ley 1/1995), plan derivado de la Ley 23/1983 de Política Territorial. Las previsiones legislativas tuvieron un desarrollo extremadamente lento y tímido, dado que el Plan Territorial no fue aprobado hasta doce años más tarde de la promulgación de la ley, con un contenido normativo muy reducido y en un contexto de notable escepticismo del gobierno y la administración acerca de su utilidad práctica (Nel-lo, 2010). La elaboración y aprobación de los planes territoriales parciales (instrumentos de escala subregional) también fue un proceso lento y de resultados someros. A partir del año 2003 (con el cambio de gobierno) la planificación recibió un nuevo impulso aunque, por cuestiones de tiempo, se optó por emprender directamente la elaboración de los planes territoriales parciales sin proceder a la revisión del viejo Plan Territorial General de 1995. Los siete ámbitos funcionales en que el Plan General subdividía el territorio ya tienen su propio plan territorial parcial, incluyendo al área metropolitana de Barcelona, por lo que todo el territorio catalán ha quedado ya cubierto por la planificación de escala subregional.

El Plan Territorial de 1995 tenía por equilibrio el equilibrio territorial y la redistribución de la población sobre el territorio (tanto a nivel de área metropolitana de Barcelona como de toda Cataluña), para lo cuál dibujaba una imagen-objetivo de distribución de la población y de asignación de funciones por áreas territoriales a largo plazo. Esta imagen era el reflejo del deseo de conformar un territorio desde la perspectiva nacional catalana, convirtiendo el plan en un instrumento político a través del cuál esta Comunidad Autónoma conformaba su territorio, lo particularizaba y reafirmaba su territorialidad (Benabent, 2006).

Hasta el día de hoy, sigue en vigor este antiguo Plan Territorial General, a pesar de que la Ley 1/1995 por la que se aprobó declaraba que *“el plan debe ser revisado como mínimo cada diez años”*. En realidad, la revisión del plan ya se ha iniciado, aunque se encuentra en una etapa temprana. Dicha revisión es vista como una oportunidad de

corregir la pobreza de los objetivos y la escasa capacidad normativa del antiguo Plan General, elaborando un documento con aptitud coordinadora e integradora de las propuestas territoriales y sectoriales (Capel y López, 2011). No obstante, habrá que esperar a su aprobación definitiva para realizar una evaluación más en profundidad de la nueva versión.

Hemos de destacar que, si bien no se analizará el caso de Cataluña por ser su plan territorial anterior a los documentos europeos, esta Comunidad es reconocida como una de las más avanzadas en materia de políticas de paisaje. Fue la segunda Comunidad Autónoma (después de la Comunidad Valenciana) en aprobar una ley de protección y planificación del paisaje (en el año 2005), un texto directamente inspirado en el CEP y que serviría después como modelo a otras regiones del Estado español (Elorrieta y Sánchez-Aguilera, 2011). La ley reconoce el “derecho” al paisaje de los y las ciudadanas y propone la integración del paisaje en todas las políticas públicas que tengan un impacto territorial. Por lo tanto, pese a las dificultades por las que ha atravesado la planificación territorial en la Comunidad, lo cierto es que en materia paisajística Cataluña puede considerarse un referente, y pionera en muchas de sus iniciativas relacionadas con la planificación y gestión del paisaje. En este sentido, sus orientaciones van en la línea de las directrices provenientes del contexto europeo, en concreto las establecidas por el Convenio Europeo del Paisaje.

La Comunidad Autónoma del País Vasco fue también una de las primeras Comunidades Autónomas en aprobar su instrumento de planificación, las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), que son el instrumento previsto por la Ley 4/1990. Este documento se aprobó en 1997 como resultado de un largo proceso iniciado años atrás, habiéndose hecho público el primer borrador en 1992. El proceso de gestación fue largo y tuvo que hacer frente a numerosas resistencias, llegando el documento final a presentar un grado de vinculación directa mínimo en sus determinaciones, con un carácter eminentemente estratégico y flexible. Además, su aprobación por Decreto no las dotó de capacidad normativa suficiente para hacer cumplir sus objetivos, de ahí que la mayor parte de su contenido se caracterice por una cierta indefinición bajo la forma de criterios, referencias y pautas de actuación generales (Benabent, 2006).

En el momento de su aprobación se preveía que se llevara a cabo una revisión de las directrices al cabo de 8 años, cosa que se está produciendo finalmente en la actualidad,

después de que numerosas voces lo hayan demandado tanto desde la esfera académica como política. Lo cierto es que la particular organización administrativa y la distribución del poder autonómico entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones (a partir de la llamada Ley de Territorios Históricos) ha supuesto una dificultad añadida para el desarrollo de la ordenación territorial en esta Comunidad (Urkidi, 2010). La iniciativa para la formulación de los planes corresponde tanto al Gobierno Vasco como a la Diputación Foral respectiva, por lo que la cuestión de las competencias de la planificación es aún más compleja. Sin embargo, la ordenación del territorio ha sufrido un gran impulso en los últimos años, ya que además de ponerse en marcha la esperada revisión de las DOT, se está completando el mapa de los planes territoriales de escala subregional, denominados, al igual que en Cataluña, Planes Territoriales Parciales. De las quince áreas funcionales en las que se ha subdividido el territorio de la Comunidad, nueve de ellas cuentan ya con su plan territorial aprobado de manera definitiva y otros se encuentran en plena tramitación.

En cualquier caso, el llamado “reestudio de las DOT” no ha concluido todavía, por lo que en el momento de realizar esta investigación, siguen en vigor las directrices aprobadas en el año 1997. Las antiguas DOT, pese a ser anteriores a los documentos europeos de referencia, ya introducían la dimensión europea en su articulado, e incluso destacaban la oportunidad del territorio vasco para desarrollarse de manera policéntrica en línea con lo que más tarde promulgaría la *Estrategia Territorial Europea*. Asimismo, pese a ser anteriores a la publicación del CEP, ya reconocían el valor del paisaje incluyendo los paisajes industriales, rurales y urbanos (el pasado eminentemente industrial de la Comunidad queda reflejado por la importancia que se otorga a este tipo de paisajes). El documento inicial de modificación de las DOT insiste más si cabe en estos conceptos y sostiene una mirada continua hacia la Unión Europea en sus objetivos y propuestas. Si se mantiene la filosofía del documento inicial, es de prever que las nuevas DOT estén completamente en línea con las nuevas tendencias europeas de ordenación territorial, aunque habrá que esperar a su aprobación definitiva para realizar semejante afirmación.

En la Comunidad de Aragón, la primera ley de ordenación del territorio data del año 1992 (Ley 11/1992), que sería sustituida diecisiete años más tarde por la ley 4/2009. La nueva ley de 2009 introdujo, junto a la base comarcal, los nuevos principios de la ordenación del territorio europeo y le otorgó una mayor importancia al principio de la sostenibilidad.

Los instrumentos propios de la ordenación territorial se han desarrollado en cascada a partir de las leyes-marco citadas. En 1998 se aprobaron mediante la Ley 7/1998 las Directrices Generales de Ordenación del Territorio, derivadas de la primera normativa. En este documento podemos ver la más clara aproximación al concepto de ordenación del territorio que recogía la Carta de Torremolinos de 1983. Así, prácticamente todas las políticas sectoriales son objeto de consideración desde la perspectiva territorial, de manera que la orientación del conjunto de las políticas prima sobre la localización física de las actuaciones (Benabent, 2006). Son vinculantes para todas las administraciones y adquieren un sentido muy amplio con propuestas de muy variado alcance. En cuanto a la planificación de ámbito subregional, se han aprobado también las Directrices Parciales de Ordenación para la comarca de Matarraña y para el Pirineo Aragonés.

Las Directrices Generales constituyen un documento de análisis pormenorizado del territorio con un diagnóstico que conduce, a partir de unos principios, estrategias y criterios, a unas directrices parciales. No obstante, frente a la gran extensión de propuestas ha habido escaso desarrollo en forma de directrices parciales y también ha faltado concreción en los instrumentos de aplicación (Bielza de Ory, 2010). En la definición de su modelo territorial, las Directrices de Ordenación apuestan por el incremento de la población y su ordenado asentamiento en el territorio, tratando de responder a una de las problemáticas más importantes a las que se enfrenta esta Comunidad Autónoma.

La ley de 2009 preveía un cambio en la denominación del instrumento general de planificación, pasando a denominarse Estrategia Territorial de Aragón, en línea con la previamente mencionada tendencia a esta nueva nomenclatura que alude al carácter estratégico del planeamiento regional. Se trata de un texto actualizado en el contexto europeo y más centrado en la planificación física del territorio. La revisión de la ley fue necesaria, según el gobierno autonómico, por dos razones: el desarrollo de la ETE por parte de la Unión Europea, por un lado, y el nuevo modelo de organización territorial puesto en marcha en Aragón, por otro. Los principios básicos que inspiraron la ley son literalmente los mismos que los impulsados por la Estrategia Territorial Europea, por lo que es de suponer que la futura Estrategia Territorial de Aragón estará en gran parte impregnada por el discurso de este documento. Sin embargo, este nuevo instrumento de planificación no ha sido aprobado todavía, por lo que siguen vigentes las antiguas directrices de 1998. En diciembre de 2011 el Consejo de Gobierno aprobó el inicio de la

nueva Estrategia Territorial en cumplimiento y desarrollo de la Ley 4/2009, y en febrero de 2012 el gobierno anunció que Aragón tendría la nueva Estrategia en un plazo máximo de dos años⁴². También anunció que se emprendería la elaboración de los mapas comarcales de paisaje, para dotar a la Comunidad de una herramienta que permita describir, caracterizar, clasificar, valorar, cartografiar y gestionar los diferentes paisajes de acuerdo con el Convenio Europeo del Paisaje. Por lo tanto, queda claro que la Comunidad Autónoma está siguiendo la senda de las nuevas tendencias provenientes del contexto europeo, aunque todavía es pronto para valorar el grado de influencia de las mismas en su futuro instrumento de planificación.

Por último, en lo que se refiere a las Islas Baleares, puede decirse que la política de ordenación territorial ha estado marcada por el carácter eminentemente turístico de la actividad económica del archipiélago. Los impactos del turismo en términos de desarrollo urbanístico y pérdida de espacios naturales hicieron que la conservación del territorio adoptara una especial importancia y se convirtiera en un tema central del debate político (Rullán, 2010). Buena muestra de ello es que la primera ley que promulgó el parlamento de la Islas Baleares, tras su constitución en 1983, fue la Ley 1/1984 de Ordenación y Protección de Áreas Naturales de Interés Especial.

Además, el caso de las Islas Baleares es ciertamente particular ya que el poder político se organiza internamente en municipios e islas que son gobernadas por los llamados Consejos Insulares, actualmente constituidos por Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera. En las sucesivas reformas de organización administrativa interna que se han procurado, la Comunidad ha manifestado una clara tendencia a la insularización de las competencias, reflejo de una fuerte identidad insular frente a una mucho más débil identidad balear (Rullán, 2010). Entre las competencias transferidas a los Consejos Insulares a lo largo de los años se encuentran precisamente las de urbanismo, ordenación turística y ordenación del territorio.

La primera ley de ordenación del territorio aprobada por la Comunidad Autónoma fue la Ley 8/1987, que establecía la arquitectura de instrumentos de ordenación territorial de escala regional y cuyo carácter era muy general, carente de decisiones sustantivas respecto a la problemática territorial. Esta ley dio origen en 1999 a las Directrices de

⁴² Noticia publicada en El Periódico de Aragón, 29 de febrero de 2012: "Aragón tendrá una estrategia territorial en un plazo máximo de dos años"

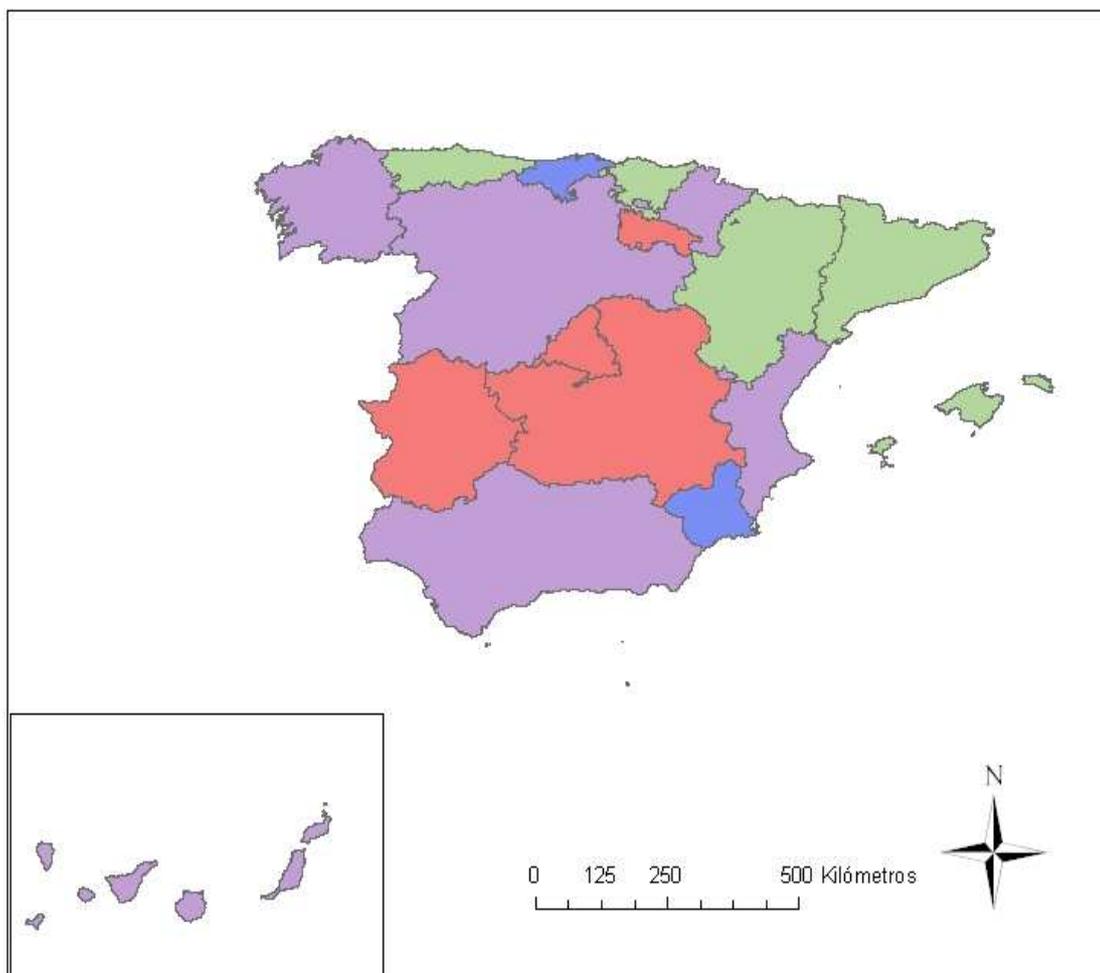
Ordenación Territorial, un instrumento de carácter director y vinculante para el resto de planes. A diferencia de otros documentos denominados *directrices*, el instrumento balear destaca por ser un instrumento estrictamente normativo, con determinaciones precisas que se sitúan al mayor rango normativo posible, estableciendo todo un dispositivo de normas de directa aplicación o de aplicación mediante otros instrumentos de planificación (Benabent, 2006). Fue aprobado mediante la Ley 6/1999. En su elaboración, la protección de los espacios naturales de las islas y la contención de la oferta turística fueron los principales temas de preocupación y debate. Previamente ya se habían aprobado algunos Planes de Ordenación de la Oferta Turística, cuya influencia sobre la ordenación del territorio de la Comunidad es evidente.

Un año después de la aprobación de las directrices se aprobó la nueva ley de ordenación del territorio (Ley 14/2000), que reemplazó la ley de 1987. Esta nueva ley fue la que dio lugar a la actual distribución de competencias entre gobierno regional y Consejos Insulares. Asimismo, estableció la elaboración de los Planes Territoriales Insulares, que sería responsabilidad de los mencionados Consejos. De este modo, el planeamiento territorial de escala subregional pasó a tener una gran capacidad de intervención para ordenar el desarrollo turístico y residencial de las islas. Los planes de escala subregional se redactaron entre 2003 y 2005 (con algunas modificaciones en los años posteriores), y constituyen hoy en día el verdadero instrumento protagonista de la ordenación territorial en la Comunidad. Por lo tanto, todas las islas poseen ya su propio plan territorial (que en el caso de Ibiza y Formentera es conjunto para ambas islas).

Pues bien, descartadas las Comunidades Autónomas que carecen de plan territorial y aquellas donde el instrumento de planificación es anterior a la publicación de los documentos europeos (es decir, anterior a 1999 o de este mismo año), las Comunidades que finalmente se han seleccionado como casos de estudio son las siguientes:

- 1) Islas Canarias: Directrices de Ordenación General de Canarias (2003)
- 2) Navarra: Estrategia Territorial de Navarra (2005)
- 3) Andalucía: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006)
- 4) Castilla y León: Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León (2008)
- 5) Comunidad Valenciana: Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (2011)

- 6) Galicia: Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia (2011)
- 7) Murcia: Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia (2004)
- 8) Cantabria: Plan de Ordenación del Litoral (2004)



PLANES TERRITORIALES APROBADOS EN LAS CCAA

Leyenda

- Sin plan territorial
- Plan territorial anterior a 1999 (o de este mismo año)
- Plan territorial posterior a 1999
- Plan del litoral posterior a 1999

Figura IV.3: Mapa de los planes territoriales aprobados en las Comunidades Autónomas

Fuente: Elaboración propia

Por lo tanto, se ha optado por analizar el conjunto de Comunidades Autónomas que han desarrollado su instrumento de planificación con posterioridad al año 1999, ya que se ha considerado que estos instrumentos regionales constituyen los realmente susceptibles de presentar cierto grado de influencia de las nuevas tendencias europeas en planificación, representadas en este caso por los documentos europeos publicados a partir de 1999. También se han incluido entre los casos de estudio los planes de Cantabria y la Región de Murcia, a pesar de que no se trata de planes territoriales de toda la región sino que se centran en un ámbito limitado de la Comunidad, concretamente en el litoral. Sin embargo, se ha considerado que su análisis junto con el resto de instrumentos podría aportar información de interés sobre la influencia de los documentos europeos en estas Comunidades. Además, su inclusión en el análisis puede ayudar a valorar el impacto de las tendencias europeas en instrumentos de planificación de carácter sectorial, puesto que los estudios realizados al respecto indican que la influencia de la ETE en los países europeos ha estado prácticamente limitada al ámbito del desarrollo territorial, sin dejar apenas huella en las políticas sectoriales (ESPON, 2006). Así, la Figura IV.3 muestra gráficamente las Comunidades Autónomas que han sido seleccionadas para el presente análisis (en colores lila y azul) según los criterios expuestos.

Una vez determinados los planes territoriales que se someterán a estudio, a continuación pasaremos a presentar las fichas estandarizadas que tratan de resumir de manera ordenada y esquemática la información más relevante extraída del análisis de dichos planes. Para caracterizar cada uno de los planes de ordenación, establecer el grado de influencia que presenta de los documentos europeos y facilitar el análisis comparado entre ellos, se han definido una serie de parámetros que pueden expresar la información requerida. Así, los parámetros que se han incluido en las fichas para cada plan territorial son los siguientes:

- Comunidad Autónoma a la que pertenece el plan
- Fecha de entrada en vigor
- Legislación de ordenación del territorio de la que deriva el plan
- Normativa mediante la que fue aprobado el plan
- Entidad promotora
- Entidad encargada de la redacción técnica
- Fase de redacción del plan

- Fase de participación ciudadana
- Objetivos principales
- Estructura
- Metodología
- Contenido y determinaciones
- Sistema de seguimiento
- Referencias explícitas al contexto europeo
- Congruencia del plan con la filosofía de los documentos europeos

Advertimos, antes de nada, que en este apartado el objetivo es estudiar los documentos de planificación en sí, incluyendo las determinaciones y propuestas previstas en los mismos, pero sin entrar a valorar si dichas propuestas han llegado a llevarse a la práctica (este aspecto corresponde al próximo capítulo de esta investigación). Por lo tanto, se evaluarán los objetivos y determinaciones del plan sin prestar atención a su posterior grado de materialización, ya que el interés de este capítulo se limita a estudiar las características del instrumento de planificación en sí mismo y su coherencia con los documentos publicados en la escala europea.

Sin más preámbulos, pasamos a mostrar los resultados obtenidos del análisis de los planes con la metodología anteriormente descrita, ordenando los resultados en forma de tablas o fichas estandarizadas que recogen los puntos arriba señalados. Se presentan en primer lugar los planes territoriales autonómicos, ordenados según criterios cronológicos de su año de publicación, y posteriormente los dos planes del litoral incluidos en el estudio, ambos aprobados en 2004. Previamente a la presentación de cada ficha se ofrece una breve descripción de la ordenación del territorio llevada a cabo por la respectiva Comunidad Autónoma para comprender mejor el contexto en que fue aprobado su instrumento de planificación. Recordamos que los planes seleccionados como casos de estudio son: las Directrices de Ordenación General de Canarias, la Estrategia Territorial de Navarra, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia, las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia y el Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria. Estos ocho planes fueron aprobados entre los años 2003 y 2011, por lo que teóricamente tuvieron tiempo de impregnarse de la filosofía y las directrices europeas reflejadas en la ETE (1999), el

CEP (2000), los PDDTS (2000) o incluso, en algunos casos, la ATE (2007). El examen de los planes territoriales mostrará si realmente lo hicieron.

10.3.1 Las Directrices de Ordenación General de Canarias

La Comunidad Autónoma de Canarias presenta indudablemente dos características muy particulares respecto al resto de CCAA del Estado español (exceptuando Baleares): por un lado, su carácter de archipiélago, con evidentes implicaciones económicas, territoriales y administrativas; y por otro lado, el peso histórico de las actividades turísticas en su economía, para las cuáles ha sido un destino pionero. Ya desde mediados del siglo XIX, las islas comenzaron a posicionarse como un destino vinculado a un tipo de turismo de salud o turismo de clima, aunque sería a partir de los años cincuenta del siglo XX cuando comenzaría a gestarse el *boom* turístico del archipiélago. El primer gran motor económico del despegue de Canarias tras la posguerra fue precisamente el binomio construcción-turismo, que definiría absolutamente la primera gran etapa de consolidación del turismo de masas entre 1960 y 1985. Prácticamente hasta la entrada en el siglo XXI se vivió un período de gran expansión urbanística, aunque acompañado de unos importantes y complejos esfuerzos de planificación territorial.

Con este panorama, la legislación canaria en materia de ordenación del territorio estuvo, desde sus comienzos, caracterizada por una preocupación en torno a la protección de la naturaleza y del suelo rústico de las islas frente al crecimiento inmobiliario. De hecho, la primera disposición normativa tras la asunción de las competencias (Ley 3/1985 de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza) pretendía poner coto a las agresiones ambientales de la edificación ilegal en áreas que contenían valiosos ecosistemas y recursos como suelo agrícola, playas y áreas paisajísticas de gran valor. Las posteriores leyes de los años ochenta y principios de los noventa también perseguían objetivos similares (Parreño y Díaz, 2010). Hay que tener en cuenta que la especulación del suelo había sido la principal vía de producción de rentas en la economía canaria, pero también el principal causante de desequilibrios ambientales y socioculturales. En este contexto, no es de extrañar que la nueva legislación estuviera dirigida a intentar restablecer un equilibrio entre la actividad turística y la protección del medio ambiente y del territorio en general. Al mismo tiempo, se intentó impulsar la ordenación territorial a escala insular mediante la regulación de los Planes Insulares de

Ordenación con la Ley 1/1987, aunque no existía todavía una normativa de ordenación común para toda la Comunidad.

Sin embargo, la mencionada legislación no logró poner freno a las inercias del desarrollo urbanístico y durante años existieron profundas contradicciones entre los imperativos legales y la propia realidad territorial. Por ello, los primeros Planes Insulares se desarrollaron en medio de una dura confrontación de intereses. A mediados de los noventa se llevó a cabo otro impulso normativo de gran calado, que pretendía favorecer un gran pacto social que conciliase los criterios de protección con los de desarrollo económico, pero a pesar de los esfuerzos, la ordenación territorial y urbanística en las islas siguió estando al menos en parte superada por las inercias del pasado, a causa de la incapacidad de las administraciones públicas para aplicar la legislación (Parreño y Díaz, 2010).

Finalmente, entre los años 2000 y 2003 se experimentó un nuevo e intenso proceso normativo que dio lugar a nuevos instrumentos y marcos legislativos, puestos en marcha a partir de la aprobación del Texto Refundido de las Leyes de Espacios Naturales y de Ordenación del Territorio de Canarias (Decreto Legislativo 1/2000). La nueva norma de ordenación del territorio y de espacios naturales era una ley compilatoria que englobaba todas las materias sectoriales que tienen que ver con el territorio, sus usos y su preservación. La ley establecía que la actividad de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística era una competencia compartida por la Comunidad Autónoma, las islas y los municipios y constituía, junto con las actuaciones sectoriales con relevancia territorial, un único sistema integrado y jerarquizado. Este sistema permitía, hasta cierto punto, distribuir las competencias entre las distintas administraciones públicas, en un intento de dotar de mayor complejidad y equilibrio en la gestión del territorio, mediante un sistema de planeamiento más amplio y coordinado (Cáceres, 2008).

Tras la aprobación de la ley del año 2000, las Directrices Generales de Ordenación se convirtieron en el instrumento de mayor jerarquía en la ordenación del territorio y de los recursos naturales, que debía ser elaborado por la Comunidad Autónoma. Finalmente apareció así un instrumento de ordenación de escala regional, para todo el territorio de la Comunidad.

Las Directrices de Ordenación General de Canarias (DOGC) fueron aprobadas tres años más tarde mediante la Ley 19/2003 del 14 de abril. En realidad, la misma ley sirvió para la aprobación conjunta de las Directrices de Ordenación General y las de Ordenación del Turismo, reflejando, una vez más, la relevancia que se le concede en las islas a la regulación del sector turístico. Además, se vincula estrechamente la ordenación del territorio con al ordenación del turismo, tal y como se aprecia desde la primera directriz de las DOGC, que hace referencia a su finalidad y objeto: *“Las Directrices de Ordenación General tienen como fin adoptar las medidas necesarias y precisas que garanticen el desarrollo sostenible y equilibrado de las diferentes islas del archipiélago, prestando especial atención al desarrollo turístico, en el marco de una perspectiva general de diversificación de la actividad económica”* (Gobierno de Canarias, 2003: Título 1, Directriz 1). En total, son 143 directrices de ordenación general y 34 directrices de carácter turístico, que constituyen un extenso conjunto de obligaciones a respetar por el resto del planeamiento. Pese a ello, hay que decir que en casi una década sólo un 10% aproximadamente de los Planes Generales de Ordenación Municipal del archipiélago ha logrado adaptarse a lo establecido por las Directrices (García Barba, 2011). Esta circunstancia ha significado la ralentización generalizada en los procesos de transformación del suelo en las islas.

Como señalan en su memoria, las DOGC constituyen un instrumento de carácter generalista al que corresponde establecer objetivos y criterios que los instrumentos de ordenación derivados habrán de convertir en determinaciones concretas. Es decir, su finalidad es servir de guía (con carácter vinculante en algunos aspectos) para todo el planeamiento a desarrollar en la Comunidad Canaria. Debido al carácter de archipiélago de la Comunidad, es el nivel insular el encargado de concretar las disposiciones de las DOGC para su aplicación en la escala subregional, igual que ocurre en el caso de las Islas Baleares. De este modo, los Planes Insulares de Ordenación son en realidad las auténticas claves del arco de planeamiento territorial, y así lo establece la legislación canaria, por evidente imperativo geográfico.

El objetivo básico de las Directrices es la búsqueda de un mayor grado de sostenibilidad para el desarrollo canario, y la concepción del proceso hacia un desarrollo más sostenible como un avance paulatino y sostenido durante un largo período de tiempo. Ante la presión urbanística y la enorme dimensión del fenómeno turístico, se propone un modelo territorial sostenible, equilibrado e integrado. En cuanto a los objetivos más

concretos, se pueden citar algunos como la protección del suelo rústico, la conservación del paisaje y la oferta turística de calidad. Así, los principios básicos que inspiran el contenido de las Directrices son la reducción y limitación del consumo de los recursos naturales y el uso eficiente y la recualificación del patrimonio inmobiliario y cultural (Cáceres, 2008). Como se puede apreciar, los objetivos no han variado sustancialmente desde las primeras leyes de los años ochenta, ya que tampoco lo han hecho las principales problemáticas territoriales de las islas.

Uno de los aspectos que suscitó un mayor debate fue la introducción del concepto de *capacidad de carga*, que pretendía fijar los límites de actividad que podía soportar el territorio, dirigido a establecer ciertos límites al crecimiento controlando los procesos y los ritmos. Una vez más, se aprecia la voluntad de limitar el consumo de suelo y de provocar un cambio de modelo del producto turístico.

Cabe subrayar que el modelo de desarrollo sostenible propugnado en las DOGC incluye la consideración normativa de la dimensión ambiental del paisaje, como recurso natural y cultural. Además, se resalta su estrecha vinculación con la calidad de vida de la ciudadanía y el especial significado que tiene para la sociedad insular, como valor cultural y seña de identidad (García Márquez, 2011). En el momento de la aprobación del Texto Refundido no se había firmado aún el Convenio Europeo del Paisaje, y sin embargo la ley ya recogía, como fines de la actuación urbanística, la protección y conservación del paisaje natural, rural, y urbano. Además, señalaba la estrecha relación entre ordenación del territorio y el paisaje al establecer que la primera debe orientarse hacia la protección del segundo. No obstante, es la ley de aprobación de las DOGC la única que contempla actuaciones concretas para la ordenación paisajística. Las DOGC establecen criterios relativos al paisaje a lo largo de cada apartado del documento, además de dedicar un capítulo específico a la propia ordenación del paisaje. De hecho, las Directrices prevén su propio desarrollo a través de una serie de directrices sectoriales entre las que se encuentran las Directrices de Ordenación del Paisaje, que debían ser aprobadas en un plazo máximo de dos años, aunque hasta el día de hoy no han llegado a aprobarse de manera definitiva (en 2005 llegaron a la fase de avance y participación ciudadana, pero no pasaron de ahí). El problema del tratamiento del paisaje en las DOGC es que su redactado se presta diferentes interpretaciones, incluso contrarias a sus propios objetivos (García Barba, 2011), lo que debilita el alcance de las

propuestas de gestión del paisaje. Respecto a la escala insular, tan solo Tenerife ha aprobado (a finales de 2010) un Plan Territorial Especial de Ordenación del Paisaje.

Las Directrices pretenden ser un instrumento eficaz y flexible al mismo tiempo, que se vaya adaptando a las cambiantes circunstancias sociales, económicas y ambientales, y que sea capaz de modificar su propia dirección y determinaciones. Para ello proponen herramientas de evaluación y detección: un vasto sistema de indicadores dispuesto en la Directriz 138 de las DOG, que señala la necesidad de dotarse de un cuerpo de indicadores cuantitativos y cualitativos, homogéneos y coherentes con los adoptados para el seguimiento de las políticas europeas en materia de territorio y medio ambiente. Para el análisis continuo de este sistema de indicadores, las DOGC advierten la necesidad de contar con un órgano científico y técnico de estudio y evaluación, con el mayor grado de independencia y transversalidad posibles. El encargado sería el Observatorio permanente sobre desarrollo sostenible, que fue creado mediante el Decreto 123/2004.

La participación ciudadana e institucional es considerado un componente esencial de la aplicación y desarrollo de las Directrices, asumiendo que no es posible avanzar en dicho proceso si la voluntad y necesidad del cambio no impregna la totalidad del tejido social e institucional. Como órgano básico y permanente de fomento de la participación en materia de desarrollo sostenible, las DOGC defienden la creación de un Foro Canario para el Desarrollo Sostenible, que fue también instituido mediante el mencionado Decreto 123/2004, junto con el Observatorio. Las propias DOGC fueron sometidas a un amplio proceso de participación durante el cuál personas y entidades (organizaciones científicas, empresariales, ecologistas, vecinales, etc., además de ayuntamientos y otras instituciones) presentaron un total de 78 escritos de sugerencias. Posteriormente, se estableció un programa de reuniones con representantes técnicos de otras administraciones públicas canarias y de organizaciones empresariales y profesionales, preparando el texto para su aprobación inicial. Una vez iniciado el trámite de aprobación, se emprendió el periodo de consulta a las diferentes administraciones, organismos y asociaciones afectados, se recibieron nuevas alegaciones y se continuaron las reuniones de carácter técnico. Por lo tanto, la participación ciudadana tuvo lugar en dos fases distintas, aunque en ambos casos con una propuesta de Directrices bien desarrollada ya sobre la mesa.

Una de las particularidades de las Directrices canarias es la importancia que le conceden a la educación y formación en temas territoriales y ambientales. La Directriz 143 establece la necesidad de un programa gubernamental integrado de formación técnica en materia de ordenación de los recursos naturales y del territorio, a fin de mejorar la gestión sostenible de recursos y territorio. A nivel educativo, la misma Directriz plantea la necesidad de un programa para la incorporación del conocimiento del territorio canario en los diferentes niveles educativos, y el impulso a una estrategia de educación ambiental dirigida fundamentalmente a profesionales, comunidad educativa, administraciones, organizaciones sociales y empresas.

Para la aplicación y puesta en marcha de las actuaciones, las DOGC contienen un extenso conjunto de determinaciones que han de ser integradas en todos los instrumentos de planeamiento del territorio y de los recursos naturales de las Islas. Por un lado, prevén determinaciones de aplicación directa (NAD), y por otro, un segundo grupo de aplicación a través de otro tipo de instrumentos de ordenación: Directrices de Ordenación Sectoriales, Planes Insulares de Ordenación, Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos, Planes Territoriales Parciales y Especiales, Planes Generales de Ordenación, y otras figuras existentes ya en el sistema de la ordenación territorial y sectorial. También recoge ciertas directrices que constituyen meras recomendaciones, de carácter netamente orientativo. Su vigencia en principio es indefinida, y con revisión fijada, al menos, en cinco años.

Indudablemente, las Directrices supusieron un hito en el desarrollo normativo de Canarias, ya que establecían por primera vez una estrategia global que integra la ordenación territorial, urbanística y de los espacios naturales en un único instrumento, haciéndolo para el conjunto del territorio de la Comunidad. Además, supusieron la recuperación de las estrategias territoriales a una escala superior a la municipal y el reconocimiento definitivo de las islas como unidad de intervención. Sin embargo, su capacidad para reorientar el modelo económico y territorial de Canarias hacia un desarrollo sostenible ha sido escasa (Parreño y Díaz, 2010). Por una parte, las directrices sectoriales a través de las cuáles se debían desarrollar algunas de las determinaciones de las DOGC (las que no eran de aplicación directa) no han llegado a desarrollarse y los Planes Insulares se han desplegado de manera tardía e incompleta; por otra parte, la falta de concreción de algunas medidas sectoriales de las DOGC y su

contradicción con las propias políticas sectoriales han limitado la eficacia de la política de ordenación territorial.

En mayo de 2008 se supo que el Gobierno canario preveía modificar la Ley de Directrices de Ordenación General y del Turismo, para "*flexibilizarla*" y conseguir que la "*burocracia*" dejara de bloquear la construcción de hoteles de calidad en las Islas, en un momento en que la crisis económica afectaba seriamente a la economía del archipiélago. El objetivo de dicha modificación de la ley sería, según declaró el Gobierno, que el sector de la construcción "*vuelva a adquirir un papel activo*" en la economía de las Islas dado el momento de "*retroceso*" por el que pasaba⁴³. En efecto, en el año 2009 se aprobó la Ley de Medidas Urgentes en materia de Ordenación Territorial para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo (Ley 6/2009), que por primera vez no contaba con el consenso y la unanimidad parlamentaria con que habían contado las legislaciones anteriores en materia territorial. En síntesis, la ley pretendía agilizar el planeamiento, simplificar los trámites administrativos para propiciar la incorporación de nuevas actividades económicas, desarrollar actividades económicas agropecuarias e industriales y estimular la rehabilitación de la planta turística obsoleta. Esta nueva ley dio lugar a un considerable debate político y social con numerosos partidarios y detractores.

Cabe mencionar que a lo largo de los diez últimos años se han aprobado más de doce textos legales diferentes que afectan a la gestión del espacio, un desarrollo legislativo sin parangón en el conjunto de las Comunidades Autónomas españolas, que han dado lugar a un panorama legal de tal densidad que ha encorsetado progresivamente el urbanismo y la ordenación territorial (García Barba, 2011), dificultando seriamente la práctica de la planificación.

En cualquier caso, en este complejo marco legislativo y sistema de ordenación, las Directrices Generales de Ordenación de Canarias siguen siendo el documento normativo de referencia para la ordenación del territorio.

⁴³ Diario Canarias24horas.com del 05/05/2008

Tabla IV.4: Ficha síntesis de las DOGC

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Islas Canarias
PLAN TERRITORIAL	Directrices de Ordenación General de Canarias
ENTRADA EN VIGOR	2003
LEGISLACIÓN DE OT	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 9/1999 de Ordenación del Territorio de Canarias • Decreto Legislativo 1/2000 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias
NORMATIVA APROBACIÓN	Ley 19/2003 de 14 de abril
ENTIDAD PROMOTORA	Gobierno de Canarias – Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente (con la participación de la Consejería de Turismo y Transportes)
REALIZACIÓN TÉCNICA	Redacción a cargo de un equipo integrado por profesionales de las dos Consejerías, así como de los Gabinetes de Presidencia y Vicepresidencia, y con la presencia de profesionales externos. Asistencia técnica de una consultora (no se menciona cuál).
FASE DE REDACCIÓN	Septiembre de 2001 a Junio de 2002
FASE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	<p>Información pública y consulta a Administraciones, organismos y asociaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Del 18 de Octubre al 31 de Diciembre de 2001 (Fase de Avance) • Del 3 de Julio al 16 de Septiembre de 2002 (Fase de Aprobación Inicial)
OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Articular actuaciones que garanticen el desarrollo sostenible de Canarias 2. Definir criterios para la gestión de los recursos naturales 3. Fijar los objetivos generales de las intervenciones con relevancia territorial 4. Definir del modelo básico de Canarias, 5. Establecer un marco referencial para las Directrices de Ordenación sectorial 6. Articular las actuaciones sobre la base del equilibrio interterritorial y la complementariedad de los instrumentos que conforman el sistema de ordenación territorial.
ESTRUCTURA	I. Generalidades y procedimiento

	<ol style="list-style-type: none"> 1. Carácter. 2. Procedimiento. <p>II. Información</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Introducción. 2. Situación. 3. Necesidad y oportunidad del cambio. 4. Desarrollo Sostenible 5. Las Directrices de Ordenación General. <p>III. Descripción y justificación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Condiciones. 2. Contenidos. 3. Determinaciones. 4. Instrumentos.
<p>METODOLOGÍA</p>	<p>El documento parte de un diagnóstico de la situación actual a partir del cuál se establecen las determinaciones encaminadas a un modelo territorial deseado, aunque la metodología empleada para todo ello no se recoge en la memoria.</p> <p>El modelo territorial se basa fundamentalmente en el desarrollo sostenible y equilibrado. El grado de sostenibilidad del territorio se relaciona estrechamente con su <i>capacidad de carga</i>, que en el caso canario tiene que ser aplicado en función de la especial riqueza de su medio natural y de la peculiaridad de la actividad económica dominante. Para la determinación de la capacidad de carga, se realizó el estudio denominado “Metodología para la apreciación y evaluación de los factores determinantes de la capacidad de carga, especialmente en zonas turísticas” que corrió a cargo de la consultoría Gaia S.L. En dicho estudio se proponen una serie de indicadores para el cálculo de la capacidad de carga turística y se diseña un sistema de apoyo a la toma de decisiones.</p>
<p>CONTENIDO Y DETERMINACIONES</p>	<p>En las DOGC se recoge que <i>“la capacidad de carga del conjunto del archipiélago se encuentra sobrepasada y que, por tanto, el marco de ordenación y actuación ha de ser, en primer lugar, un marco contenido, (...) dirigido hacia la máxima eficiencia en la utilización y reutilización eficiente de los recursos, del territorio y de las infraestructuras y las construcciones que ya están en uso sobre él”</i>. Esta valoración da una idea de las determinaciones que posteriormente establecen las directrices, dirigidas en gran parte a hacer un uso racional de los recursos, incluyendo el suelo.</p> <p>Los ejes temáticos en los que se centran son: los recursos naturales, energía y residuos, los procesos territoriales, las infraestructuras y el transporte, el patrimonio cultural y el paisaje, y por último la actividad económica.</p> <p>Las líneas fundamentales sobre las que se estructura el apartado sobre los procesos territoriales son el equilibrio y la centralidad escalonada del sistema territorial y de ciudades, la conservación de</p>

	<p>los valores del suelo rústico y, en las ciudades, el ahorro en el consumo de suelo y la reutilización del suelo consolidado.</p> <p>Posteriormente describe los instrumentos legales, normativos, de seguimiento, formativos, organizativos, etc. con los que cuenta la Comunidad para la consecución de los objetivos establecidos por las DOGC.</p> <p>La parte normativa prevé tres grupos de determinaciones: de aplicación directa (NAD), de aplicación a través de otro tipo de instrumentos de ordenación, y meras recomendaciones.</p>
<p>SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN</p>	<p>FORMA:</p> <p>Mediante Sistema de Indicadores: 47 indicadores cuantitativos, cualitativos y homogéneos, que son coherentes con los que se adoptan para el seguimiento de las políticas europeas. Se clasifican en 3 áreas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de carácter ambiental y territorial - Indicadores de carácter social - Indicadores de carácter económico <p>La descripción del sistema de indicadores es recogida en el estudio “Asistencia técnica para la elaboración de un estudio del sistema de indicadores para el seguimiento de las Directrices de Ordenación General”, realizado por diversas consultorías privadas en colaboración con la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial. Según el estudio, el análisis de los indicadores permitiría la divulgación de la información cada 3 años a través de la elaboración del Diagnóstico Ambiental de Canarias.</p>
	<p>ORGANISMO ENCARGADO:</p> <p>Observatorio permanente sobre el desarrollo sostenible (Directriz 142 de las DOGC)</p>
<p>REFERENCIAS AL CONTEXTO EUROPEO</p>	<p>Las referencias al marco europeo son muy escasas.</p> <p>En la parte del diagnóstico, los datos de la situación canaria son comparados puntualmente tanto con el contexto estatal como de la UE, y en las determinaciones se alude al marco legislativo proveniente de la UE, fundamentalmente a directivas ambientales.</p> <p>Las infraestructuras de transporte se consideran fundamentales para la articulación del archipiélago con la UE y el continente africano, aunque no se profundiza en el carácter ni el modo de asegurar dicha articulación.</p> <p>La situación geográfica de la Comunidad respecto a sus países vecinos y la UE (que sin duda es singular y puede constituir un tema delicado) no es objeto de reflexión ni se tiene en cuenta para las estrategias de desarrollo.</p>
<p>COHERENCIA CON DOCUMENTOS EUROPEOS</p>	<p>Existen muy pocas referencias explícitas a los documentos europeos en las DOGC. Se hace una mención de la ETE en el apartado de Desarrollo Sostenible, al referirse al propio concepto de desarrollo sostenible recogido en la ETE y a las diversas formulaciones europeas entorno a la sostenibilidad. También hay una breve alusión</p>

	<p>al tratar el tema de los sistemas territoriales (apartado 3.4.1 de la memoria), aludiendo a la necesidad de un modelo de asentamientos equilibrado y de centralidades escalonadas, así como en la parte normativa al referirse al modelo territorial básico (Directriz 48).</p> <p>No obstante, muchas de las ideas clave establecidas por los documentos europeos sí tienen presencia en las Directrices, aunque en ocasiones su denominación o desarrollo sea distinto. En consonancia con las tendencias europeas, las DOGC van más allá de la ordenación física del territorio, formulándose directrices sobre recursos naturales, energía y residuos, transporte y comunicaciones, patrimonio cultural y paisaje y actividad económica y territorio. Así, intentan estructurar un modelo de desarrollo global para el conjunto del archipiélago. No obstante, carecen del carácter estratégico que se promueve desde la ETE, ya que reconocen que <i>“las Directrices son un instrumento de ordenación de los recursos naturales y del territorio, y no un documento estratégico de planificación económica y social”</i>. El establecimiento de un marco estratégico <i>“que enmarque coherentemente la planificación y las iniciativas ambientales, territoriales y sectoriales”</i> se le atribuye a otro instrumento de planificación ya existente previamente, el Plan de Desarrollo de Canarias.</p> <p>Podemos destacar cuatro ideas fundamentales que coinciden con las orientaciones europeas: en primer lugar, la del desarrollo sostenible, que impregna la totalidad del documento canario; en segundo lugar, la del equilibrio territorial, puesto que el modelo territorial se basa en una mayor distribución territorial del desarrollo y de la población; en tercer lugar, la del desarrollo policéntrico (aunque no emplea la misma terminología), pues propone un sistema basado en la jerarquía de núcleos y promueve el acceso a las infraestructuras y al conocimiento; y por último, la de la gestión del patrimonio cultural y natural, algo que no sorprende en una región en la que el turismo es una de las actividades económicas más importantes pero amenaza los valores naturales de las islas</p> <p>Asimismo, existe otro pilar fundamental en el que se aprecia la coherencia con los documentos europeos: el tratamiento del paisaje. La conservación del paisaje se define como uno de los criterios sobre los que se elabora el documento, reconociendo al paisaje como protagonista de la ordenación del territorio. Se reconoce el valor de los paisajes no sólo naturales sino también rurales y urbanos, ampliando la concepción del paisaje y su tratamiento. Se establecen criterios relativos al paisaje y se determina la creación de un instrumento propio para su regulación: las Directrices de Ordenación del Paisaje. La ordenación paisajística presta especial atención a las actuaciones de mejora, recuperación, rehabilitación y reinserción paisajística. Tanto el patrimonio cultural como el paisaje se consideran elementos fundamentales de la identidad social del archipiélago. Como punto débil, podríamos citar la ambigüedad en la redacción de las determinaciones que conduce a interpretaciones diversas.</p> <p>Existen otros elementos clave de los documentos europeos que tienen también su traducción en las DOGC. La difusión de la innovación casi no se menciona en la memoria pero sí en la</p>
--	---

	<p>normativa, donde se dedica el capítulo VII a las telecomunicaciones y la sociedad de la información. También la Directriz 141 (Instrumentos económicos y de gestión) dice que deberá elaborarse un <i>“Plan de Diversificación Económica que consiga un equilibrio entre los diferentes sectores económicos y considere como sector estratégico a las nuevas tecnologías, impulsando la investigación, la innovación tecnológica y su difusión”</i>. La gestión de los recursos hídricos queda regulada por el capítulo IV, que establece los criterios a seguir por los Planes Hidrológicos Insulares. Asimismo, en el capítulo I dedicado a la energía encontramos la Directriz 37 enteramente dedicada al fomento de las energías renovables.</p> <p>Por último, también son objeto de regulación (en línea con la ETE, los PDDTS y la ATE) los riesgos o catástrofes naturales, a cuya prevención se dedica un conjunto de normas, algunas de ellas de obligado cumplimiento. De hecho, la prevención de riesgos constituye uno de los criterios específicos sobre los que se elaboran las DOGC. Sin embargo, no se alude al cambio climático como proceso relacionado con los fenómenos catastróficos. Tal como abogan los PDDTS, las DOGC también apuestan por el turismo sostenible, ya que la normativa indica que <i>“Las Directrices de Ordenación del Turismo tendrán por objeto inducir el cambio de los modos de producción y gestión de la oferta turística hacia un modelo de desarrollo turístico diversificado, diferenciado, competitivo y sostenible”</i> y que <i>“se fomentará y regulará la utilización en el sector de las nuevas tecnologías orientadas al reciclaje, al ahorro energético y de agua y a la correcta gestión de los residuos”</i>.</p> <p>Por otra parte, hay algunos conceptos a los que no se hace referencia explícita o que tienen una presencia muy escasa a lo largo de las DOGC: las nuevas relaciones entre campo y ciudad, la cohesión territorial, el desarrollo endógeno o las redes de ciudades.</p> <p>La cooperación y coordinación ínter administrativa se menciona en varios apartados de la parte normativa aunque no se desarrolla excesivamente ni se proponen órganos específicos para ello. No existe alusión alguna a la cooperación transfronteriza o interregional, aunque esto puede entenderse en parte por el carácter insular de la Comunidad.</p> <p>La aplicación del principio de subsidiariedad se juzga fundamental y también la colaboración público-privada, ya que se afirma que <i>“las propuestas que se contienen en este apartado de las Directrices [...] requieren de una especial atención a la participación de los agentes económicos afectados”</i>.</p> <p>La participación ciudadana se ve como requisito indispensable para el éxito de cualquier política y por ello las DOGC reconocen la necesidad de crear los mecanismos adecuados que permitan dicha participación no sólo durante su tramitación sino también durante su ejecución y desarrollo. La Directriz 142 propone la creación de un Foro Canario del Desarrollo Sostenible como instrumento de información y participación, en el que tendrán representación no sólo las administraciones sino también las universidades y las asociaciones vecinales, ambientales, sindicales, empresariales, profesionales y culturales.</p> <p>En conclusión, gran parte de las ideas clave promovidas desde</p>
--	--

	Europa tienen su reflejo en las DOGC (más en la parte normativa que en la memoria) si bien carecen del carácter estratégico promulgado por la ETE para la planificación.
--	--

Fuente: Elaboración propia

10.3.2 La Estrategia Territorial de Navarra

La Comunidad Foral de Navarra es un territorio donde tradicionalmente han existido importantes desequilibrios territoriales entre el medio urbano y el medio rural, especialmente entre la capital y el resto del territorio. La Comarca de Iruñea-Pamplona concentra hoy en día la mayor parte de la población, el empleo, las actividades relacionadas con el conocimiento y la mayoría de los equipamientos y servicios públicos y privados. En contraste, encontramos comarcas con densidades de población extremadamente bajas, accesibilidad deficiente y equipamientos públicos escasos. Por lo tanto, podemos afirmar que una de las problemáticas más graves o retos más primordiales a los que se enfrenta la Comunidad es el de los desequilibrios territoriales y sociales entre las zonas rurales y urbanas y sería de esperar que la ordenación del territorio tratara de corregir dichas tendencias.

El hecho es que en Navarra hubo varios intentos de elaborar un instrumento de escala regional para ordenar el territorio de la Comunidad desde finales de los años ochenta, pero dichas iniciativas (anteriores a la Estrategia Territorial de Navarra-ETN-) no llegaron nunca a aprobarse de manera definitiva. Por lo tanto, hasta la aparición de la Estrategia en 2005, no existió ningún instrumento regional de ordenación territorial. Así, transcurrieron más de veinte años desde que Navarra asumió las competencias en materia de ordenación del territorio (año 1982) hasta que finalmente aprobó un instrumento de planificación regional.

Para llegar a la elaboración de la ETN, hubo que aprobar en el año 2002 una nueva ley de ordenación territorial, que es la que está vigente en la actualidad, y que estableció un nuevo esquema de instrumentos de planificación: la Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Esta ley, como decíamos, supuso un cambio de instrumentos respecto a la anterior normativa e impuso como principal instrumento de ordenación territorial la Estrategia Territorial de Navarra, un plan de escala regional de carácter mucho más estratégico y cuyo objetivo fundamental habría de ser el conseguir un desarrollo territorial sostenible para el territorio navarro. La legislación anterior (Ley Foral

10/1994 de Ordenación del Territorio y Urbanismo) no era apta para crear un instrumento de estas características, por lo que tuvo que ser revisada. Con la elaboración de la Estrategia, se pretendía crear un instrumento menos rígido de lo que habría sido un plan normativo y más adaptable a los cambios sobre el territorio (Zarraluqui, 2003). Además, la nueva ley 35/2002 estableció que los instrumentos de ordenación del territorio deben someterse a los procedimientos de evaluación ambiental y territorial, con el fin de garantizar la sostenibilidad en Navarra y la protección de su medio ambiente.

La evolución de la ordenación del territorio y el sistema actual de planificación en la Comunidad Foral se abordará con mayor profundidad en el próximo capítulo, por lo que a continuación nos centraremos en estudiar las características de la propia Estrategia Territorial de Navarra.

Tal como preveía la Ley 35/2002, la ETN se erigió en el instrumento de planificación primordial de la Comunidad Foral, una vez se produjo su aprobación en el Parlamento de Navarra en junio de 2005. Dicha ley ordenaba la elaboración de la ETN con carácter orientativo, y le atribuía las siguientes finalidades: la cohesión social y económica del territorio, la competitividad regional, la conservación y uso racional de su patrimonio natural y cultural, la integración con la Estrategia Territorial Europea, la cooperación con el entorno geopolítico y el soporte a los agentes institucionales, sociales y económicos de Navarra para el diseño de políticas de interés común. Como vemos, ya en las funciones atribuidas a la ETN comienzan a aparecer no sólo la terminología sino las referencias expresas a los documentos europeos. El plan comenzó a redactarse incluso antes de la aprobación de la Ley Foral, entre los años 2001 y 2005, y tal como se deduce de sus funciones fue una iniciativa pionera que intentaba aplicar los principios de desarrollo espacial de la Estrategia Territorial Europea al territorio navarro.

La elaboración de la ETN fue una iniciativa de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, aunque la dirección coordinación técnica de los trabajos se llevó a cabo desde la sociedad pública Navarra de Suelo Residencial, S.A.- NASURSA-. En la redacción de algunos trabajos técnicos participó también un conjunto de empresas llamada "Agrupación Navarra XXI", formada por la Cámara Navarra de Comercio e Industria, el Centro de Estudios Económicos Tomillo, S.L., y varias empresas consultoras (Basarteá, Ecotec, Eide). El documento se elaboró en

diferentes fases, comenzando con una recopilación de información y un *benchmarking* de regiones y políticas territoriales, posteriormente un análisis y diagnóstico (incluyendo un diagnóstico integrado en torno a seis directrices estratégicas derivadas de la ETE), una fase de formulación del propio documento y, por último, la corrección del plan tras su exposición al público (Zarraluqui, 2003).

Como decíamos, el objetivo último de la ETN es favorecer el desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado de la Comunidad Foral. En este sentido, comprende un conjunto de medidas que pretenden servir de guía a la actuación de los agentes privados y de los organismos públicos navarros en un contexto de visión a largo plazo. Asimismo, pretende favorecer una mayor coordinación intersectorial, ya que valora la incidencia que las diversas políticas sectoriales tienen sobre el territorio. Por último, la ETN sirve como marco de referencia e instrumento orientador para la elaboración de los Planes de Ordenación Territorial (POT), que son los planes de escala inmediatamente inferior (escala subregional) que aportan mayor concreción a las orientaciones de la ETN.

Bajo estas premisas, y siempre bajo el paraguas de los grandes objetivos de la Estrategia Territorial Europea, la ETN comprende un conjunto de criterios, directrices y guías de actuación que van mucho más allá de la ordenación física del territorio e incluyen aspectos como: la ordenación de los recursos naturales, de las grandes infraestructuras, el desarrollo espacial y urbano, las actividades económicas y residenciales, los grandes equipamientos o la protección del patrimonio cultural. Como punto de partida, define unos principios orientadores, sobre los que establece 17 opciones estratégicas (tanto de carácter económico, geográfico como sociológico), 33 objetivos y 80 directrices o disposiciones para la ordenación del territorio.

El modelo territorial que propone la ETN presenta algunas características particulares como: la existencia de un área urbana central más amplia que la actual (donde se integran los núcleos de población intermedios que rodean Pamplona), un espacio económico a lo largo del Eje del Ebro, el desarrollo de la vocación atlántica de las áreas más próximas al Cantábrico y la dinamización del espacio pirenaico y otros ámbitos rurales y naturales. En cualquier caso, debido a su naturaleza eminentemente estratégica, la ETN presenta un gran componente no espacial, de manera que sus propuestas muestran un bajo grado de territorialización.

El paisaje tiene una presencia bastante limitada en la ETN y no llega a adquirir un protagonismo propio como elemento merecedor de una regulación expresa. La Directriz 72 está dedicada a la conservación y mejora de los paisajes de Navarra, pero el paisaje calificado como “de calidad” aparece casi exclusivamente ligado a los espacios naturales y al patrimonio cultural. Más allá de la ETN, la publicación más importante dedicada específicamente al paisaje lo constituye uno de los ejemplares de la colección denominada “Observaciones Territoriales” que elabora el Observatorio Territorial de Navarra. En el número dedicado al paisaje, publicado en 2010, se declara que dicho documento pretende poner de relieve la necesidad de atender los paisajes navarros describiendo la situación actual de “*los más destacados*”. Así, se enumeran algunas pautas necesarias para “*abordar la elaboración de un plan específico sobre paisajes*”, lo que refleja un interés de profundizar en esta política en el futuro (Observatorio Territorial de Navarra, 2010). El documento hace referencia explícita al Convenio Europeo del Paisaje y se hace una primera aproximación a las unidades paisajísticas de diversos tipos y los posibles métodos de protección y gestión del paisaje para la Comunidad, por lo que supone un avance significativo respecto al tratamiento del paisaje en la ETN.

La participación pública en el proceso de elaboración de la ETN es una de las características más importantes del plan, tanto para la elaboración del diagnóstico de situación como para las proyecciones del Modelo de Desarrollo Territorial de futuro contemplado en la Estrategia. El Gobierno de Navarra declaró en las bases del trabajo su interés de que la ETN fuera un proyecto abierto en su formulación, y que tanto el diagnóstico como la propia estrategia fueran resultado de la integración de la visión experta y de la percepción socio-política. En el proceso de elaboración de la Estrategia se pusieron en marcha mecanismos variados de participación (mesas sectoriales, encuestas a jóvenes, mesas territoriales de escala comarcal, paneles de expertos, encuestas electrónicas, etc.) en los que participaron aproximadamente seiscientos representantes de entidades locales, consorcios, empresas y colectivos sociales además de la población en general. Asimismo, se mantuvieron múltiples reuniones con Mancomunidades, Federaciones, Asociaciones y Ayuntamientos para recoger sus puntos de vista y debatir las soluciones propuestas. A lo largo del documento de la ETN se señalan puntualmente algunas de las preocupaciones de agentes locales que estuvieron presentes en los procesos de participación ciudadana, lo cuál aporta interés al texto.

Pero la participación pública no se dio únicamente durante la elaboración del diagnóstico y las propuestas de la ETN sino que se pretendía que los diferentes agentes sociales participaran también del seguimiento y evaluación de la política territorial. Para ello, la Ley Foral 35/2002, de Ordenación del Territorio y Urbanismo establecía que debía crearse un órgano de encuentro, asesoramiento y participación entre instituciones públicas y agentes sociales y económicos, llamado el Consejo Social de Política Territorial (CSPT). En la propia ETN también se recogía la propuesta de crear un sistema de seguimiento socio-político de la implementación del plan. En el CSPT están representados tanto agentes institucionales como económicos, sociales y del ámbito académico. Este órgano consultivo es el encargado en la actualidad de realizar el seguimiento y la evaluación de las distintas políticas y planes territoriales de Navarra, incluida la ETN.

Precisamente otra de las virtudes más importantes de la ETN es el preciso mecanismo de seguimiento que establece para la valoración de los efectos territoriales del plan y el grado de consecución de sus objetivos. La forma de valorar en el tiempo la evolución y el grado de consecución de sus grandes estrategias es el empleo de indicadores. En concreto propone dos conjuntos de indicadores: los indicadores de situación, que describen la situación de Navarra en un momento dado y en relación con los objetivos de la Estrategia Territorial Europea; y los indicadores de seguimiento, que describen la situación de Navarra respecto a los objetivos establecidos en su propia estrategia y permiten conocer su evolución en el tiempo. Los seis indicadores recogidos originalmente en la ETN son los siguientes:

- 1- Competitividad: mide el grado en que un país o región, en condiciones de libre mercado, favorece el aumento de renta y la generación de empleo a largo plazo.
- 2- Cohesión Social: indicadores que contribuyen a crear un territorio más homogéneo desde el punto de vista social para lograr una mayor integración del conjunto de la ciudadanía en la sociedad.
- 3- Policentrismo: se refiere al desarrollo de una estructura urbano-rural equilibrada y el desarrollo espacial equilibrado.

4- Accesibilidad: facilitar el acceso a las infraestructuras y al conocimiento implica la redistribución geográfica de muchos servicios públicos.

5- Sostenibilidad: medición de la capacidad de afrontar las necesidades de la generación actual sin comprometer las de las generaciones futuras.

6- Gestión Inteligente del Patrimonio Natural y Cultural: análisis de la conservación, uso sostenible de la biodiversidad y de los paisajes culturales, y cuidado en general de activos de especial importancia histórica, estética y ecológica.

La terminología y el significado de los seis indicadores resulta una clara alusión a la Estrategia Territorial Europea. No obstante, cabe señalar que en el año 2011 estos indicadores previstos en la propia ETN fueron sustituidos por un nuevo Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN), que pretendían facilitar, simplificar y hacer más eficaz la medición de los distintos factores que indican la evolución del territorio. Así, el nuevo sistema de indicadores quedó formado por cuatro grandes grupos, relacionados con:

- 1) Patrimonio natural y cultural
- 2) Sistema urbano
- 3) Comunicaciones, transportes e infraestructuras
- 4) Coordinación

Como se puede apreciar, los indicadores no solamente hacen referencia a la propia realidad territorial (medio ambiente, sociedad, economía, etc.) sino también a los procesos de gobernanza, al incluir el conjunto de indicadores dedicados a medir la coordinación. En este apartado se incluyen indicadores del grado de cooperación con regiones en proyectos europeos o del nivel de participación en las elecciones municipales, por ejemplo, valorando no sólo su situación sino también su tendencia (Observatorio Territorial de Navarra, 2011). Este sistema es el que se está empleando en la actualidad para evaluar el grado de implementación de la ETN y de los POT, es decir, de los distintos instrumentos de planificación territorial de la Comunidad.

Cuando se publicó la ETN se preveía que cada dos años, el Gobierno de Navarra remitiera al Consejo Social de Política Territorial y al Parlamento, una memoria sobre su aplicación y sobre el grado de cumplimiento de sus previsiones. La remisión de dicha memoria constituye una obligación legal para el Gobierno. Transcurridos cuatro años desde la aprobación de la ETN, el Departamento de Vivienda y Ordenación del Territorio elaboraría un informe sobre su vigencia y propondría, en caso de considerarlo necesario, su revisión.

El horizonte de aplicación de la ETN es considerablemente largo, puesto que, según se declara en la introducción del documento, *“la ETN comprende un conjunto de medidas que pretenden enmarcar la actuación de los agentes privados y de los organismos públicos navarros en el contexto de la visión a largo plazo (25 años)”* (Gobierno de Navarra 2005: 14) No obstante, deja claro que debe considerarse como un proceso en permanente actualización y revisión que contribuya a filtrar el impacto territorial de las políticas sectoriales. Precisamente la elaboración de la memoria bienal y el diseño del sistema de indicadores de seguimiento persigue el objetivo de ir adaptando las orientaciones de la ETN a las nuevas transformaciones territoriales. En el siguiente capítulo de la presente investigación se tendrá la oportunidad de verificar si dicho objetivo se cumple más allá de la teoría.

Según se recogía en el documento final de la ETN, el consejero responsable de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda consideraba que *“Navarra es la primera Comunidad de España, y una de las primeras en Europa, que aborda su Estrategia Territorial con el rigor científico adecuado y con un nivel de consenso que permite catalogar el documento como de objetivo, realista, actualizado y lo suficientemente flexible como para planificar las próximas décadas”*. Sin entrar a valorar el grado de veracidad de estas afirmaciones, la ETN representa probablemente el primer intento en el Estado español de superar visiones tradicionales en materia de ordenación del territorio, apostando claramente por una concepción estratégica emanada de las orientaciones de la ETE, de manera que constituye la expresión más acabada de lo que puede entenderse como nueva cultura política territorial (Plaza et al., 2003). Algunos autores opinan que el documento difiere tanto en forma como en fondo de otros procesos de planificación acometidos hasta entonces en el contexto español (Romero, 2004), ya que se ofrece como instrumento integrador de escala regional incorporando el nuevo estilo de planificación propugnado por la ETE. Otros, sin embargo, creen que las

propuestas incluidas en la ETN (el contenido) ya han sido establecidas en términos similares en otras regiones europeas y españolas y su enfoque no difiere, conceptualmente, de las estrategias desarrolladas en otras partes del Estado español ya que el desarrollo de la ciudad-región ya ha sido formulado en otros territorios, por ejemplo en Cataluña (Rueda, 2007).

Tabla IV.5: Ficha síntesis de la ETN

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Navarra
PLAN TERRITORIAL	Estrategia Territorial de Navarra
ENTRADA EN VIGOR	2005
LEGISLACIÓN DE OT	Ley Foral 35/2002 de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra
NORMATIVA APROBACIÓN	-- (Aprobada por el Parlamento de Navarra)
ENTIDAD PROMOTORA	Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra. Dirigido y coordinado desde la sociedad pública Navarra de Suelo Residencial, S.A.-NASURSA-
REALIZACIÓN TÉCNICA	Agrupación de empresas "Navarra XXI", formada por: Cámara Navarra de Comercio e Industria, Centro de Estudios Económicos Tomillo, S.L., Eide Consultores, S.L., Ecotec Research & Consulting, L.T.D. y Basarteia S.L. Bajo la dirección técnica de Nasursa
FASE DE REDACCIÓN	Julio de 2001-Junio de 2005
FASE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Tuvo lugar durante la elaboración del diagnóstico de situación, los retos y las proyecciones del Modelo de Desarrollo Territorial. Se realizaron: <ul style="list-style-type: none"> • Tres foros de encuentro (400 participantes), compuestos por representantes del sector político, económico (empresas y asociaciones de empresarios) y social (asociaciones culturales, ambientales, sindicales, religiosas, de asistencia social, etc.). • Siete mesas territoriales (580 participantes). • Cuatro encuestas: a jóvenes, entidades locales, usuarios y profesionales de servicios y agentes de la administración

	<p>pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Siete mesas intersectoriales con el Gobierno de Navarra. • Un seminario interdepartamental. • Encuestas en el sitio web de la Estrategia Territorial de Navarra. • Dos paneles de expertos. <p>Además, se procedió a la información pública y a audiencia a las entidades locales, del 21 de enero al 21 de marzo de 2004, que posteriormente se prorrogó por otros dos meses.</p>
<p>OBJETIVOS</p>	<p>Además del desarrollo sostenible, sus objetivos generales son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El desarrollo de un sistema urbano más policéntrico y, en consecuencia, más equilibrado, que además refuerce la colaboración urbano-rural. • Una mayor equidad en el acceso a los servicios, las infraestructuras y al conocimiento. • La gestión eficiente del patrimonio natural y cultural. <p>En adición a éstos, hay una serie de objetivos específicos para cada eje de actuación, que se especifican en el Anexo 2:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Objetivos tecnológicos (Ej: Importar agentes innovadores) II. Objetivos económicos (Ej: Fomentar el surgimiento de empresas) III. Objetivos institucionales (Ej: Modernizar el sector público) IV. Objetivos territoriales (Ej: Hacer de Pamplona la "puerta de Navarra") V. Objetivos sociales (Ej: Favorecer la integración social y laboral) VI. Objetivos ambientales (Ej: Desarrollar un turismo sostenible) <p>También pretende servir como marco de referencia e instrumento orientador para la elaboración de los POT y contribuir a filtrar el impacto territorial de las políticas sectoriales.</p>
<p>ESTRUCTURA</p>	<p>El documento se divide en los siguientes apartados:</p> <p>Introducción</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diagnóstico: La Comunidad Foral de Navarra. Situación actual. 2. Descripción e interpretación: La Comunidad Foral de Navarra. Situación futura. 3. Descripción e interpretación: La Comunidad Foral de Navarra. Definición del Modelo de Desarrollo Territorial de Futuro. 4. Estrategia Territorial de Navarra. 5. Indicadores para el seguimiento de la evolución territorial de Navarra. 6. Continuidad de la ETN

	<p>7. Epílogo</p> <p>8. Anexos</p> <p>9. Bibliografía</p>
<p>METODOLOGÍA</p>	<p>Los principios metodológicos que se han aplicado son:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La ordenación del territorio como opción para establecer perspectivas de desarrollo regional. II. La participación de agentes territoriales, económicos y sociales, y de la ciudadanía en general. III. La definición y el seguimiento posterior de indicadores de evaluación para observar la marcha de la región en el futuro y así poder actuar. <p>El <u>diagnóstico</u> se ha realizado tomando numerosas fuentes relacionadas con los siguientes aspectos: medio físico y calidad ambiental, demografía y estructura de la población, sistema de asentamientos, sistema productivo, infraestructuras, equipamientos sociales, educativos y sanitarios, organización administrativa y patrimonio cultural. También en materia de referencias de buenas prácticas regionales y un análisis de estudios, planes y proyectos que pueden afectar a la formulación de la ETN. La participación ciudadana ha sido clave para la elaboración del diagnóstico y de las proyecciones del Modelo de Desarrollo Territorial de futuro.</p> <p>A partir del diagnóstico, del análisis de las tendencias económicas, sociales y ambientales y de los resultados de la participación ciudadana, se han establecido los <u>retos</u> de Navarra.</p> <p>Posteriormente se han identificado y descrito aquellos indicadores que inciden en la definición de un <u>Modelo de Desarrollo Territorial</u>, estableciéndose a la vez una serie de hipótesis o propuestas estratégicas.</p> <p>Por último se establecen una serie de indicadores que permitirán el <u>seguimiento</u> en el grado de consecución de los objetivos previstos en la ETN.</p>
<p>CONTENIDO Y DETERMINACIONES</p>	<p>La ETN propone 3 grandes estrategias: un territorio competitivo y cohesionado, un territorio accesible y conectado y un territorio culto y de calidad. Cada una de ellas consta de diferentes opciones estratégicas, directrices y objetivos.</p> <p>Las opciones estratégicas son:</p> <p>A) Un Territorio Competitivo y Cohesionado:</p> <p>Este punto se considera de vital importancia y por ello recibe un tratamiento especial.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Convertir Navarra en una región en aprendizaje e innovadora - Desarrollar sectores de base tecnológica en Navarra - Incrementar la empresariedad en Navarra - Favorecer unas instituciones potenciadoras del capital social navarro

	<ul style="list-style-type: none"> - Favorecer el equilibrio territorial de Navarra - Desarrollar el Área Polinuclear Central - Impulsar el eje de cooperación del Valle del Ebro - Aprovechar la vocación atlántica de Navarra - Impulsar la integración laboral de Navarra - Favorecer el rejuvenecimiento de la sociedad Navarra - Favorecer la integración de la población inmigrante en Navarra y la diversidad cultural <p>B) Un Territorio Abierto, Accesible y Conectado:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Impulsar Pamplona como “puerta de Navarra” - Impulsar la sociedad de la información en Navarra <p>C) Un Territorio Culto y de Calidad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Potenciar la calidad de vida y aprovechar sosteniblemente los recursos naturales de los Pirineos - Impulsar la ciudad como motor de desarrollo rural - Reforzar la sostenibilidad ambiental de Navarra - Reforzar la gestión de los activos naturales y culturales de Navarra <p>Para cada una de las opciones estratégicas, se establecen una serie de objetivos y directrices, unos indicadores para su seguimiento y una dinámica temporal para cada una de las directrices, con el horizonte máximo situado en el año 2025.</p> <p>La concreción de muchas actuaciones corresponde a planes específicos</p> <p>La ETN tiene un carácter netamente orientativo, aunque cualquier planteamiento distinto deberá justificar su coherencia con las orientaciones de la ETN.</p>
<p>SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN</p>	<p>FORMA:</p> <p>Se proponen dos conjuntos de indicadores: los <i>indicadores de situación</i> (descripción de la situación de Navarra en un momento) y los <i>de seguimiento</i> (relacionados con las políticas y las estrategias)</p> <p>Los indicadores de situación se agrupan en seis conjuntos de indicadores sintéticos relacionados con los objetivos de la ETE:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Competitividad 2- Cohesión Social 3- Policentrismo 4- Accesibilidad 5- Sostenibilidad 6- Gestión inteligente del patrimonio natural y cultural <p>Los indicadores de seguimiento se detallan para cada opción estratégica de manera que se proporciona su valor actual y su valor</p>

	<p>objetivo.</p> <p>El sistema de indicadores territoriales fue modificado en 2010.</p>
<p>REFERENCIAS AL CONTEXTO EUROPEO</p>	<p>ORGANISMO ENCARGADO: Observatorio Territorial de Navarra</p> <p>La ETN tiene muy en cuenta la posición geográfica que ocupa la Comunidad respecto al resto de Europa: <i>“Navarra [...] se encuentra en una posición periférica, situación que se agudizará a medida que el centro geográfico de Europa se desplace hacia el Este con la ampliación a los nuevos Estados. Sin embargo, en términos nacionales, la posición de Navarra dentro de España es estratégica. Navarra se encuentra junto a la frontera francesa, el País Vasco y el Valle del Ebro”</i>.</p> <p>Así, se recalca que Navarra forma parte de la frontera de contacto con el resto de Europa y del Arco Atlántico, y en este sentido se hace hincapié en el desarrollo de infraestructuras y la permeabilidad de los Pirineos. De hecho, se pone un mayor énfasis en las comunicaciones y la integración con Europa que con el resto del Estado español. Apuesta por el desarrollo del Arco Atlántico para compensar el peso del espacio central europeo.</p> <p>En el apartado de descripción e interpretación del futuro de Navarra, existe un punto dedicado a la inserción de Navarra en las redes económicas europeas. En él se remarca la idea de convertir a Pamplona en la <i>“puerta de Navarra”</i> e integrarla en la red de ciudades europeas pues se considera que es la manera de integrar la región entera en las redes económicas.</p> <p>Asimismo, se comparan frecuentemente los elementos del diagnóstico de Navarra con los valores medios europeos, se aportan datos sobre las tendencias europeas, y la bibliografía incluye numerosos documentos publicados por la UE.</p> <p>La parte propositiva de la ETN está claramente inspirada en la ETE (como se expondrá en el siguiente ítem) por lo que las referencias a este documento son continuas, y sus directrices se fundamentan en gran medida en las bases conceptuales y metodológicas que establece la ETE. También el sistema de indicadores de seguimiento deriva de los conceptos y orientaciones establecidos por el documento europeo.</p> <p>En conclusión, la estrategia navarra está profundamente inspirada en las tendencias territoriales europeas, tanto en su diagnóstico (comparando la situación de Navarra con la europea) como en sus propuestas (haciendo suyas las orientaciones de documentos europeos como la ETE). Por ello las referencias al contexto europeo son continuas. Podemos destacar en particular el énfasis que se pone en que la Comunidad (y en especial su capital, Pamplona) aumente su importancia en el contexto económico europeo.</p>
<p>COHERENCIA CON DOCUMENTOS EUROPEOS</p>	<p>Como ya se ha señalado, las referencias a la Estrategia Territorial Europea son continuas, desde la presentación de la ETN hasta el seguimiento de la evolución territorial. Incluso la denominación misma del plan (Estrategia Territorial de Navarra) es una clara reproducción de la ETE. Los objetivos generales son exactamente</p>

	<p>los mismos que los de la ETE.</p> <p>Se dice textualmente que <i>“La Estrategia Territorial de Navarra es un intento ambicioso e innovador de aplicar los principios de la Estrategia Territorial Europea por primera vez en España”</i> y también que <i>“en este documento se plasma la interpretación navarra de la ETE”</i>.</p> <p>En el apartado de opciones estratégicas y directrices, se señala que <i>“se parte de la Estrategia Territorial Europea (ETE) haciéndola propia en un doble sentido:</i></p> <ul style="list-style-type: none">a) <i>Se trata de un marco obligado para que las distintas estrategias regionales europeas no sean contradictorias entre sí cancelándose mutuamente. Así, la falta de coordinación entre las diferentes estrategias regionales puede conducir a que se fijen objetivos que no sean compatibles [...]</i>b) <i>Los objetivos de la ETE son fundamentales para la consecución de un nivel de vida cada vez más alto para los navarros.”</i> <p>Prácticamente todo el marco conceptual derivado de los documentos europeos es asumido por la ETN, en las distintas partes de la estrategia. Incluso los términos relacionados con los procedimientos de planificación (subsidiariedad, coordinación, cooperación transfronteriza, etc.) tienen una presencia importante en el documento. Asimismo, la ETN muestra una mayor sensibilidad hacia la importancia de los contextos específicos y concede gran protagonismo a la cooperación administrativa, tanto vertical como horizontal, y a la participación ciudadana.</p> <p>Como únicas ausencias podemos citar los riesgos o catástrofes naturales, a los que apenas se hace mención, como tampoco se hace al cambio climático; y que se habla de cohesión únicamente en términos sociales y económicos (pero no se menciona la cohesión territorial). Por lo demás, tanto su filosofía como su marco conceptual coinciden con las tendencias europeas. Además, apuesta claramente por una concepción estratégica y por el enfoque integral frente a las propuestas sectoriales, por lo que también hace suyo el nuevo estilo de planificación promovido por la ETE.</p> <p>Los espacios rurales son, aparentemente, objeto de especial atención, aunque es en este tema donde se han centrado gran parte de las críticas recibidas por la ETN. Al igual que la ETE, la ETN habla de nuevas relaciones entre el campo y la ciudad, aunque no exactamente en los mismos términos que la ETE, sino defendiendo que <i>“la mayor oportunidad de desarrollo para el mundo rural sea, no una vuelta al esquema tradicional de relaciones campo-ciudad, sino engancharse a la ciudad como locomotora económica participando de su desarrollo”</i>. Así, se diluye la concepción del medio rural como un espacio productivo y multifuncional y las alternativas que se le ofrecen son el turismo y la dependencia del medio urbano. El desarrollo del campo no se considera estratégico. Se llega a proponer la urbanización de segundas residencias en el Pirineo como motor de desarrollo de la zona.</p> <p>En definitiva, se trata de posicionar Navarra respecto al resto de territorios, haciendo uso de una estrategia competitiva, para lo cuál el</p>
--	--

	<p>modelo a seguir es la construcción de la ciudad-región. Este modelo está basado en el desarrollo de lo urbano, bien comunicado, especialmente por carretera (Rueda, 2007), lo cuál no parece ser coherente con un desarrollo endógeno, sostenible y policéntrico.</p> <p>Por otro lado, se hace una referencia puntual al Convenio Europeo del Paisaje en la parte propositiva de la ETN. Se indica que <i>“su aplicación en el ámbito de Navarra aconseja la adopción de políticas activas integradas de preservación y desarrollo de los paisajes y de promoción de una elevada cultura paisajística en la población”</i>. El paisaje tiene cierta presencia en el documento, normalmente ligado a la protección del medio ambiente o los valores culturales de las zonas rurales. La Directriz 72, en concreto, está dedicada a <i>“desarrollar una política de conservación y mejora de los paisajes”</i>. No obstante, no se concreta cómo debería desarrollarse dicha política y desde luego no se menciona la elaboración de una ley o un plan específico de paisaje. De hecho, el paisaje no recibe un tratamiento individualizado ni se proponen medidas concretas para su ordenación y gestión.</p> <p>A diferencia de la ETE, los PDDTS no son mencionados en el documento (aunque sí aparecen sus disposiciones ya que son muy similares a las de la ETE), ni tampoco la ATE puesto que en el momento de aprobación de la ETN no había sido publicada todavía.</p> <p>Podemos concluir que la ETN muestra una gran influencia de la ETE por lo que los objetivos y el marco conceptual de los documentos europeos en general se han recogido casi completamente en el documento. Asimismo, se trata de un documento innovador en su perspectiva estratégica y con una intensa labor de fondo, aunque también es cierto que su contenido presenta algunas contradicciones, y la ambigüedad de las opciones estratégicas de la ETE tiene también su plasmación en la ETN.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia

10.3.3 El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía

En la Comunidad Autónoma de Andalucía, los desequilibrios territoriales entre áreas urbanas y rurales han sido históricamente muy importantes. Si bien las condiciones del medio rural andaluz han mejorado substancialmente en los últimos años, gracias a las políticas de equipamientos e infraestructuras, subsisten todavía desequilibrios territoriales que no han podido ser superados. Los datos demográficos más recientes muestran una clara diferenciación entre una Andalucía en crecimiento poblacional (sobre todo en el litoral y en las aglomeraciones urbanas) y una Andalucía rural que, globalmente, continua un proceso de despoblamiento. Los problemas derivados de estos desequilibrios tienen también una traducción espacial en los procesos ambientales, ya que la concentración de la población y la actividad económica en el litoral y en las ciudades (con formas muy expansivas de urbanización) ha dado lugar a

importantes desequilibrios ecológicos: degradación de paisajes rurales, pérdida de espacios naturales, gran consumo de recursos naturales, etc. Estos son, principalmente, los retos a los que ha tenido que enfrentarse la ordenación del territorio en las últimas décadas.

El proceso de reconocimiento jurídico e implantación administrativa de la ordenación del territorio en Andalucía ha sido largo, lento y dubitativo, aunque no sensiblemente diferente del seguido de forma general en otras Comunidades Autónomas (Zoido, 2010). Aunque actualmente ha conseguido un aceptable nivel de reconocimiento jurídico e implantación administrativa, en sus inicios la política territorial andaluza estuvo marcada por intentos infructuosos de aprobar leyes e instrumentos de ordenación. Hay que recordar que la experiencia política regional partía de una significativa carencia de antecedentes: aunque Andalucía fuera un ámbito con identidad geográfica, cultural e histórica desde mucho antes, no había sido plenamente considerada como territorio unitario hasta su institución como Comunidad Autónoma. Es por ello que los trabajos en ordenación del territorio previos a la autonomía que consideraran todo el territorio de la Comunidad eran escasos. En los años ochenta se presentó un anteproyecto de ley de ordenación que no se llegó a aprobar y tampoco progresaron los trabajos para la elaboración de las Directrices Regionales de Política Territorial, así como la propuesta de división comarcal de Andalucía (Hildenbrand, 2003). El hecho de que la ordenación territorial fuera una política de aplicación compleja en un territorio extenso y desarticulado como el andaluz despertó dudas y escepticismos, mientras que los instrumentos de tipo urbanístico o sectorial resultaban más viables y existía una mayor experiencia administrativa y política. Esta decepción inicial explica en parte la relegación de la política territorial a un segundo plano hasta la década de los noventa.

En 1990, se aprobaron finalmente las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, que definían el modelo territorial de la región en 15 bases temáticas, agrupadas en tres sistemas (urbano-relacional, productivo y físico-ambiental). El documento de Bases era la imagen más acabada que nunca se había obtenido de Andalucía como territorio, obteniendo un diagnóstico articulado y preciso de las problemáticas existentes en cada una de las comarcas andaluzas. Era, oficialmente, el documento principal para orientar al gobierno regional en materia de política y desarrollo territorial. Sin embargo, al ser aprobadas solamente a modo de acuerdo, recaudaron un nivel de compromiso del Gobierno más bien débil. Las Bases carecían de una verdadera

cobertura legal, convirtiéndose en un documento que operaría únicamente como criterio de utilización interna en la administración regional.

Aún así, la aprobación de estas Bases, junto con la anterior formulación (en los años ochenta) de una propuesta de sistema de ciudades, constituyeron las dos primeras grandes referencias para el entendimiento global de la realidad territorial andaluza (Rodríguez y Sánchez, 2010). De hecho, se han empleado de forma constante como referencia para múltiples políticas de incidencia territorial a lo largo de los últimos 25 años, haciendo también su contribución a la elaboración del actual plan territorial regional.

A partir de los noventa se produjo un renacimiento de la ordenación del territorio como política activa de la Junta de Andalucía (Hildenbrand, 2003) y por fin en 1994 se aprobó la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad (Ley 1/1994). El texto legislativo diferenciaba entre objetivos generales, tales como contribuir a la cohesión, integración y desarrollo equilibrado de la Comunidad Autónoma, y específicos, como la articulación territorial interna de la región y su conectividad exterior. Para lograr dichos objetivos, regulaba el abanico de instrumentos de ordenación que debían desarrollarse en Andalucía, entre los cuáles se hallaba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) como máximo instrumento de ordenación territorial de escala regional. Sólo un año más tarde de la aprobación de la ley se acordó la formulación del POTA mediante el Decreto 83/1995.

Además del POTA, la Ley 1/1994 contemplaba la elaboración de planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, una labor que se emprendió de inmediato centrándose en las áreas donde se consideró más urgente: las aglomeraciones urbanas de Bahía de Cádiz, Málaga, Campo de Gibraltar, Granada y Sevilla.

Por otra parte, la citada ley también establecía de manera definitiva el entendimiento de la ordenación del territorio como planificación física, en consonancia con los Estados federales europeos y alejándose de la concepción francesa de planificación económica regional, que hasta entonces dominaba la política territorial en el Estado español. Esta orientación de los planes como definidores de la organización y estructura del territorio guarda un significativo paralelismo conceptual con el planeamiento urbanístico.

La ley de ordenación del territorio supuso un importante punto de inflexión en la ordenación del territorio de Andalucía, sobre todo porque se tradujo finalmente en la puesta en marcha de una herramienta legislativa amplia y moderna con la que encauzar las competencias de la Comunidad en la materia. No obstante, hay que decir también que fue una norma tardía y excesivamente escueta, con un mínimo desarrollo reglamentario (Zoido, 2010).

En 1999 se aprobó el primer documento de avance del plan territorial regional mediante el Decreto 103/1999, llamado Bases y Estrategias del POTA. Es decir, las nuevas Bases eran un paso anterior a la realización y aprobación definitiva del POTA, tal y como indicaba el Decreto en el que se acordaba su formulación. Las Bases y Estrategias proponían un modelo territorial para Andalucía, al que se atribuía una doble función: servir de esquema propositivo de ordenación del territorio (imagen final a alcanzar por el futuro POTA) y aportar un referente general para la definición y posterior desarrollo de las estrategias del Plan, así como para el conjunto de actuaciones sectoriales, tanto públicas como privadas. Una importante novedad introducida en este nuevo texto era la definición de unas unidades territoriales, que se interpretaron como signo de ruptura respecto a los anteriores intentos de comarcalización de la Comunidad.

Hasta la década del 2000, el balance global de la política de ordenación territorial en Andalucía puede considerarse muy modesto, teniendo en cuenta el número de planes aprobados, su implementación real y el grado de cumplimiento por parte de sus destinatarios (Hildenbrand, 2003). La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía se aprobó relativamente tarde en 1994, mientras que el POTA no fue aprobado hasta el año 2006, nada menos que once años más tarde de que se acordara su formulación.

No obstante, con la entrada en el nuevo siglo, la Comunidad Autónoma de Andalucía retomó la actividad planificadora y numerosos planes territoriales vieron la luz, no sólo el plan regional sino también varios planes de escala inferior. También el marco legislativo se fue haciendo más amplio y más completo. Asimismo, en los últimos años se fueron aceptando e incorporando progresivamente a los planes y leyes andaluzas algunas ideas esenciales en la comprensión del territorio de la Comunidad (Rodríguez y Sánchez, 2010), como el paisaje, la apuesta por las nuevas tecnologías y las referencias a la política energética, las redes urbanas, etc.

Uno de los hitos de la ordenación territorial en Andalucía lo constituyó, lógicamente, la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, que se produjo en el año 2006 a través del Decreto 129/2006. Hubieron de transcurrir 12 años desde la aparición de la ley sobre ordenación del territorio hasta la aprobación definitiva del POTA. Pero finalmente el plan aprobado fue un documento fruto del consenso político y una amplia participación pública. Con el POTA, Andalucía hizo un intento de dar un giro hacia la sostenibilidad y poner límites a la expansión urbanística desenfrenada, gracias en gran parte a las alegaciones presentadas por la ciudadanía, asociaciones civiles y grupos políticos.

La Ley de Ordenación del Territorio de 1994 ya había dispuesto que el objetivo general del plan sería definir una estructura del territorio de Andalucía adecuada a las necesidades y posibilidades de la región, y que habría de cumplir las siguientes condiciones:

- Contribuir al desarrollo socioeconómico de la región.
- Proporcionar al territorio andaluz el máximo nivel posible de articulación e integración interna y con el exterior.
- Hacer posible la renovación de los recursos naturales que deban ser utilizados, procurando la idoneidad y la distribución equilibrada de los usos del suelo y de las actividades, y la protección del patrimonio natural y cultural.
- Contribuir a la elevación y distribución homogénea de la calidad de vida y el bienestar social en todo el territorio, proporcionando equipamiento y accesibilidad al mismo.

Así, el modelo territorial que establece el POTA tiene como fundamento la superación de los problemas principales que afectan a la Comunidad Autónoma, relacionados con su escasa integración económica, los desequilibrios territoriales internos (especialmente entre zonas litorales y mundo rural interior) y los problemas de tipo ambiental. Estos retos fundamentales se traducen en los principales objetivos del POTA: consolidar Andalucía como un territorio articulado física y económicamente; favorecer un desarrollo económico equilibrado y sostenible; y contribuir al desarrollo y aprovechamiento de las capacidades y valores propios del conjunto de la región. Gracias a la definición del modelo territorial, el POTA plantea por primera vez un entendimiento integrado del territorio andaluz como unidad. Más allá de la adecuación o excesiva complejidad de

dicho modelo (Zoido, 2010), o el difícil encaje de sus unidades territoriales con los ámbitos geográficos de los planes subregionales (Rodríguez y Sánchez, 2010), la propia formulación del modelo constituyó ya un gran paso adelante.

Por otra parte, el POTA define también un sistema de ciudades para Andalucía basándose en la red de asentamientos urbanos y rurales de la región, y muestra los vínculos entre sus componentes que pueden generar ámbitos de cooperación de carácter supramunicipal y de interés regional. La idea de diseñar un sistema urbano o de ciudades para la región provenía, como ya se ha señalado, de los años ochenta, cuando se hizo una primera propuesta que sin embargo no llegó a prosperar. La noción de sistema de ciudades, ampliamente presente en la planificación de otros países europeos, plantea que la cohesión territorial regional se consigue principalmente mediante la intervención pública sobre un conjunto de núcleos urbanos bien distribuidos y jerarquizados, incentivando las actividades económicas y mejorando sus equipamientos o dotaciones sociales, así como sus infraestructuras y servicios de comunicación. En el caso del POTA, el plan distingue tres categorías básicas de redes de asentamientos: el Sistema Polinuclear de Centros Regionales, las Redes de Ciudades Medias y las Redes Urbanas en Áreas Rurales. El hecho de que se hable de redes de asentamientos rurales indica que la comprensión del espacio rural andaluz va más allá de la consideración de una suma de pequeños municipios para profundizar en la idea de cooperación territorial y de complementariedad en los servicios y equipamientos disponibles en espacios como éstos, que cuentan con una población dispersa y en muchos casos envejecida.

Una de las principales innovaciones conceptuales del modelo territorial del POTA es la inclusión del llamado sistema regional de protección del territorio (Zoido, 2010), compuesto por los espacios naturales protegidos, los lugares de concentración o especial valor del patrimonio cultural, el paisaje y las zonas de riesgo natural o tecnológico. El reunir estos elementos en un concepto unitario permite entenderlos como una red o sistema territorial, en la que se incluyen ámbitos a proteger por distintas razones, abriendo la posibilidad de gestionarlos y ordenarlos de manera conjunta.

En el apartado dedicado al mencionado sistema regional de protección del territorio, el POTA también desarrolla, como decíamos, aspectos relativos a la protección y gestión del paisaje. Sus propuestas paisajísticas se estructuran en dos grandes ejes de

actuación: por una parte, la ordenación de los paisajes, con directrices dirigidas a los planes subregionales, el planeamiento urbanístico, las infraestructuras y la política agraria; y por otra parte, el fomento del paisaje, con medidas destinadas a la difusión de los paisajes y el aprecio de sus valores. Para la puesta en práctica de ambos ejes juega un papel clave la previsión del POTA de formular un Programa Coordinado sobre el Paisaje. En línea con esta idea, se ha elaborado recientemente la llamada Estrategia de Paisaje de Andalucía, que se entiende como una estrategia para la aplicación del Convenio Europeo del Paisaje en la Comunidad. Así, pretende convertirse en una estrategia integrada y compartida por diferentes consejerías, reunidas en torno a una comisión interdepartamental, de manera que trabajen de forma coordinada bajo la premisa de la protección y mejora del paisaje andaluz, consiguiendo una mayor eficacia de la acción pública. En este sentido, la integración de las distintas políticas (ordenación del territorio, obras públicas, medio ambiente, turismo, agricultura y pesca, etc.) y por consiguiente la implicación de las respectivas consejerías se considera imprescindible para la puesta en marcha de la Estrategia.

Por otra parte, es destacable también la existencia del Centro de Estudios Paisaje y Territorio, creado en 2005 mediante un convenio de colaboración entre la Consejería de Obras Públicas y Transportes y las distintas universidades andaluzas. Algunos de los objetivos del centro son: el conocimiento de los paisajes de la Comunidad, la transmisión de conocimientos en relación al paisaje, o constituirse en instrumento de apoyo para su adecuada gestión. Por lo tanto, este centro representa también un instrumento para el desarrollo de los dos ejes de actuación relativos al paisaje que se recogen en el POTA.

Desde un punto de vista normativo, si bien no existe una ley específica de paisaje en la Comunidad, éste ya aparece como elemento a preservar tanto en la ley de ordenación del territorio de 1994 como en la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007), donde se indica que todas las personas tienen derecho a disfrutar del paisaje en condiciones de igualdad y el deber de conservarlo. En cualquier caso, si bien son innegables los avances en términos normativos e instrumentales, todavía no existe un marco jurídico específico que determine de forma clara las competencias, derechos y obligaciones relacionados con el paisaje en Andalucía, ni tampoco ha llegado a definirse el paisaje de manera precisa.

Retomando la descripción del POTA, ya se indicaba anteriormente que es el instrumento cabecera del sistema de planeamiento territorial de Andalucía, y se constituye en marco de referencia obligado para los restantes planes territoriales y la intervención pública en general. Además, el plan regional pretende constituir el nexo de articulación con las políticas de incidencia territorial del Estado y de las que se definan desde la Unión Europea. Por otro lado, se trata de un plan con aspiraciones transversales, en el que algunos de sus programas incumben a varias consejerías diferentes de la Junta e Andalucía. En consecuencia, la implementación del POTA depende no sólo de la propia Consejería de Obras Públicas y Vivienda (responsable de la política territorial) sino también de otras consejerías y políticas sectoriales, lo cuál hace que se requiera una gran labor de coordinación. Subrayamos aquí el carácter netamente transversal que se les atribuye en Andalucía tanto a la política de paisaje como a la ordenación del territorio.

Uno de los puntos fuertes del POTA es que incluye, además de un cauce de participación municipal, un amplio apartado dedicado al seguimiento y evaluación del territorio y de su planificación, para comprobar el grado de aplicación del plan. Para ello, prevé poner en marcha un Sistema de Información Territorial (ya previsto en la Ley 1/1994 de ordenación del territorio), cuya función sería reunir y recopilar la información territorial necesaria y coordinar la evaluación de las políticas territoriales. Al mismo tiempo se propone la creación de un Sistema de Indicadores para apoyar las funciones del Sistema de Información Territorial. En el plan se establece también la obligatoriedad de que los planes subregionales incluyan un apartado de seguimiento y evaluación, y se obliga a los municipios a dotarse de sistemas de información territorial propios. Por último, una de las normas del POTA prevé la creación del Observatorio Territorial de Andalucía (que inició su actividad en 2009) para el análisis de la situación y la evolución del territorio andaluz. Ahora bien, el POTA no especifica la periodicidad con la cuál debe publicarse la Memoria de Gestión del Plan (documento encargado de mostrar los resultados del grado de implementación del POTA y, en su caso, proponer medidas correctoras). La puesta en marcha de todos estos instrumentos de seguimiento y evaluación no ha llegado a completarse y la implementación del POTA es algo considerablemente difícil de medir, como se verá en el siguiente capítulo.

Otro aspecto a subrayar del POTA es que incluye, como capítulo final, un programa de actuación que sigue los grandes apartados de las estrategias de desarrollo territorial

marcadas anteriormente. Para cada una de las actuaciones programadas se establece su objeto específico, su alcance y las determinaciones de las que deriva, el ámbito territorial, la responsabilidad administrativa en su ejecución, la previsión temporal según prioridad, y la estimación económica de los costes de su elaboración. Sus determinaciones se estructuran en objetivos, líneas estratégicas, directrices, normas y recomendaciones, de manera que pueden tener un alcance distinto según la fórmula a la que respondan. Las normas y directrices vinculan directamente a las administraciones públicas (las normas incluso establecen los instrumentos concretos), mientras que las recomendaciones tienen carácter indicativo.

La vigencia del POTA es indefinida, aunque se indica que es susceptible de revisión y modificación y que a los ocho años de su aprobación la Junta de Andalucía procederá a valorar la necesidad de revisarlo.

Tabla IV.6: Ficha síntesis del POTA

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Andalucía
PLAN TERRITORIAL	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía
ENTRADA EN VIGOR	2006
LEGISLACIÓN DE OT	Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía
NORMATIVA APROBACIÓN	Decreto 129/2006, de 27 de junio
ENTIDAD PROMOTORA	Junta de Andalucía – Consejería de Obras Públicas y Transportes
REALIZACIÓN TÉCNICA	Comisión de Redacción del plan
FASE DE REDACCIÓN	No consta (pero puede decirse que comenzó ya en 1999 con la redacción de las Bases y Estrategias)
FASE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	<ul style="list-style-type: none"> - Fase de Avance (Bases y Estrategias): Información Pública del 10 de octubre de 1998 al 19 de febrero de 1999, con posterior audiencia a la Administración General del Estado y Diputaciones - Cauce de Participación Municipal entre 2000-2003. Se preveía que la periodicidad del Cauce de Participación Municipal fuera cuatrienal.

	<p>- Fase de Aprobación del POTA: Información pública y audiencia a la Administración General del Estado y Diputaciones del 15 de octubre al 15 de diciembre de 2005, ampliado el 15 de enero de 2006</p>
<p>OBJETIVOS</p>	<p>General: definir la organización física espacial para las funciones territoriales de Andalucía y diseñar una estrategia territorial andaluza global, para garantizar el fin de los desequilibrios internos y asegurar una adecuada conexión del territorio andaluz con el entorno europeo y el Magreb.</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integración de Andalucía en los procesos de transformación económica, social y territorial que surgen de la sociedad de la información a escala internacional. • Potenciación de los instrumentos dirigidos a reforzar la competitividad económica y la cohesión social y territorial, para lograr la convergencia de Andalucía en la Unión Europea. • Establecimiento de una estrategia de desarrollo territorial de Andalucía que permita movilizar su potencial urbano y productivo, garantizar unos niveles de calidad de vida equivalentes para el conjunto de la población, y avanzar hacia un modelo de desarrollo sostenible. <p>Además se establece que el POTA coordinará todas las políticas sectoriales con incidencia en el territorio</p>
<p>ESTRUCTURA</p>	<p>El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (Memoria de Ordenación) se estructura en los siguientes apartados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Título I. Bases de Ordenación, aplicación y desarrollo. • Título II. Modelo Territorial de Andalucía. • Título III. Estrategias de Desarrollo Territorial. <ul style="list-style-type: none"> ○ Sistema de Ciudades ○ Sistema de Articulación Regional ○ Sistema Regional de Protección del Territorio ○ Integración exterior de Andalucía • Título IV. Zonificación. <ul style="list-style-type: none"> ○ Dominios Territoriales ○ Unidades Territoriales • Título V. Desarrollo y Gestión de la Política Territorial. <ul style="list-style-type: none"> ○ Instrumentos de gestión de la Política Territorial ○ Instrumentos para el seguimiento y evaluación del territorio y de su planificación ○ Programa de Desarrollo del Plan • Programa de Actuación.

<p>METODOLOGÍA</p>	<p>Para la proyección del Modelo territorial de Andalucía el plan se ha inspirado en los siguientes principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El reconocimiento de la diversidad natural y cultural de Andalucía. b) El uso más sostenible de los recursos. c) La cohesión social y el equilibrio territorial. d) La integración y la cooperación territorial. <p>Los referentes territoriales del Modelo, a su vez, han sido los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El Sistema de Ciudades. b) El Esquema Básico de Articulación Regional. c) Los Dominios Territoriales. d) Las Unidades Territoriales. <p>A partir de estos referentes se ha establecido una zonificación para operar a diferentes niveles de desagregación espacial: dominio territorial (unidades geográficas elementales), unidad territorial (marco de aplicación de objetivos y directrices) y ámbito de planificación (para la aplicación de planes y programas).</p> <p>Una vez definido el Modelo Territorial, se han aplicado los principios del Modelo a cada uno de los referentes espaciales considerados, teniendo como resultado las Estrategias de Desarrollo Territorial</p> <p>Posteriormente el Plan contiene una proyección del conjunto de planes y programas considerado en las Estrategias de Desarrollo Territorial. Para cada uno de estos planes y programas se establece de forma específica sus objetivos y contenidos, alcance, responsabilidad administrativa y prioridad temporal.</p> <p>Por último, para el seguimiento y evaluación de las políticas territoriales, se prevé la puesta en marcha del Sistema de Información Territorial y el Observatorio Territorial de Andalucía. El sistema de indicadores de seguimiento tiene como componentes básicos la estructura territorial y la sostenibilidad,</p> <p>La participación de la ciudadanía, las asociaciones, el ámbito académico y las administraciones públicas constituye uno de los principios metodológicos del POTA, desde su elaboración hasta la fase de evaluación.</p>
<p>CONTENIDO Y DETERMINACIONES</p>	<p>Las Estrategias de Desarrollo Territorial establecidas por el POTA se sustentan en cuatro grandes pilares: el Sistema de Ciudades, el Sistema de Articulación Regional, el Sistema de Protección Territorial y la integración exterior de Andalucía. Para cada uno de ellos realiza un diagnóstico inicial y a continuación pasa a plantear objetivos, estrategias y determinaciones (que pueden consistir en normas, directrices o - en menor medida - recomendaciones).</p> <p>El Programa de Desarrollo del Plan, a su vez, contempla los diferentes planes y programas a través de los cuáles se implementará el POTA. El Programa se ordena de acuerdo con los grandes apartados de las Estrategias de Desarrollo Territorial. Para</p>

	<p>cada actuación se establecen su objetivo, alcance, determinaciones de las que deriva, ámbito territorial, responsabilidad administrativa, previsión temporal y estimación de costes. El Programa se divide en los siguientes apartados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>El sistema de ciudades</u>: define un marco de política territorial para los asentamientos humanos, atendiendo a las categorías del Sistema de Ciudades expresamente definidas en el Modelo Territorial. Las líneas estratégicas en este punto están relacionadas con potenciar las redes de ciudades, consolidar un sistema de ciudades funcional y equilibrado, incorporar criterios territoriales a las políticas urbanas y contribuir a la sostenibilidad del sistema urbano. Algunas de las actuaciones previstas son: los Planes de Ordenación del territorio de ámbito subregional, el Programa Andaluz de Ciudades, el Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, el Programa Regional de Espacios Públicos de interés supramunicipal, el Plan Andaluz de Desarrollo Industrial o el Programa de Sostenibilidad Ambiental CIUDAD 21. 2. <u>Sistemas de articulación regional</u>: se consideran los principales elementos, redes y sistemas que aseguran la articulación física de Andalucía: Sistema Intermodal de Transportes, Sistema de Telecomunicaciones, Sistema Energético y Sistema Hidrológico-Hidráulico. Las actuaciones consisten en activar instrumentos como: el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía, el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información, el Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética o el Programa Coordinado de Recuperación Integral del Río Guadalquivir. 3. <u>Patrimonio territorial</u>: protección de bienes culturales y naturales, desarrollo de la planificación del patrimonio, e incorporación del paisaje como elemento patrimonial son las líneas estratégicas. Las actuaciones concretas son: Estrategias de planificación y gestión integrada del Patrimonio Territorial y el Programa Coordinado sobre el Paisaje. 4. <u>Actuaciones Zonales</u>: la zonificación del plan considera dos tipos de ámbitos de escala intermedia, los Dominios Territoriales y las Unidades Territoriales. Las actuaciones que se prevén son las siguientes: Programas de Intervención en áreas rurales con problemas específicos, el Programa Regional de Ordenación del Litoral, el Programa Coordinado para el Desarrollo de las zonas del interior de Andalucía y Programas de Desarrollo Rural. 5. <u>Actuaciones de seguimiento y gestión</u>: para la evaluación del impacto de las políticas territoriales se prevén actuaciones como: el Sistema de Información territorial, Seguimiento y evaluación de la Planificación Territorial, el Sistema de Indicadores para la evaluación de la planificación territorial o el Cauce de Participación Municipal.
<p>SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN</p>	<p>FORMA: Mediante la elaboración “<i>periódica</i>” de la Memoria de Gestión del</p>

	<p>Plan por parte de la Junta de Andalucía. La Memoria se referirá a las siguientes cuestiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Descripción de la evolución de las principales variables del sistema territorial. b) Estado del cumplimiento de objetivos y determinaciones del Plan. c) Estado de ejecución de las actuaciones programadas en el desarrollo del Plan. d) Identificación y valoración de las iniciativas relacionadas con la gestión del territorio. e) Indicadores de seguimiento. <p>La Memoria también considerará los requerimientos derivados de la política territorial europea, en particular en cuanto al cumplimiento de los documentos de referencia como la ETE o el Informe de Cohesión.</p> <p>INSTRUMENTO: Sistema de Información Territorial, que aportará la información necesaria para la elaboración de los indicadores de seguimiento.</p> <p>Componentes básicos de los indicadores de seguimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estructura territorial • Sostenibilidad <hr/> <p>ORGANISMO ENCARGADO: Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía.</p> <p>El Observatorio Territorial de Andalucía apoyará y colaborará con la administración, con la función de analizar y evaluar las tendencias del territorio andaluz concitando la participación institucional y social.</p>
<p>REFERENCIAS AL CONTEXTO EUROPEO</p>	<p>Ya desde el Título I puede apreciarse que el POTA es un plan claramente enraizado en el contexto europeo, puesto que comienza indicando que, tal como se establece en el Decreto de formulación del plan, el POTA tiene <i>“como referencia obligada las políticas de la Unión Europea (principalmente la Estrategia Territorial Europea) y del Estado”</i>. Además, como ya se ha mencionado, su objetivo general es <i>“garantizar el fin de los desequilibrios internos y asegurar una adecuada conexión del territorio andaluz con el entorno europeo y el Magreb”</i>. Asimismo, uno de sus objetivos específicos se refiere a <i>“lograr la convergencia de Andalucía en la Unión Europea”</i>.</p> <p>Esta integración y conexión con el entorno Europeo es una constante a lo largo de todo el plan. De hecho, uno de los principios orientadores del POTA es la integración y cooperación territorial. Así, dedica un amplio apartado a la integración de Andalucía en el contexto europeo y se propone desarrollar estrategias de cooperación para los diversos ámbitos de integración exterior (especialmente el Arco Mediterráneo y el Arco Atlántico, así como el norte de África). La estrategia básica para dicha articulación es reforzar la posición de Andalucía en la definición de las infraestructuras básica de escala europea (especialmente en lo que se refiere a redes de telecomunicaciones e infraestructuras de transporte), sumándose a los ejes de desarrollo europeos.</p>

	<p>El POTA reconoce que sus ciudades no se sitúan en las jerarquías superiores de las ciudades europeas, algo que sólo puede remediarse mediante la cooperación y coordinación de sus centros regionales. La cooperación territorial también se considera fundamental para el desarrollo de las áreas rurales, <i>“en sintonía con las orientaciones de la UE”</i>.</p> <p>Por otra parte, no se obvia el papel de Andalucía como puerta de entrada de los flujos migratorios de África a Europa y se indica que uno de los grandes retos de futuro es <i>“la integración social y económica de las poblaciones inmigrantes”</i>.</p> <p>En los apartados de diagnóstico de los diversos sistemas territoriales y estrategias, se suceden las referencias al contexto europeo y la situación de Andalucía es frecuentemente comparada con la media de la UE. También se mencionan diversos documentos, programas y directivas europeos (CEP, ETE, Interreg, etc.), y se prevé que Andalucía participe activamente en los programas e iniciativas comunitarias. Incluso pone encima de la mesa una innovadora propuesta para crear <i>“una instancia propia para la participación de las ciudades en las instituciones de la Unión Europea”</i>.</p> <p>En definitiva, se trata de un plan que dirige claramente su mirada hacia Europa, consciente de ser la unión entre el viejo continente y el Norte de África, pero también de su alejamiento de los principales centros económicos y ejes de comunicación europeos, a lo cuál pretende responder mediante la cooperación territorial y el desarrollo de infraestructuras.</p>
<p>COHERENCIA CON DOCUMENTOS EUROPEOS</p>	<p>El POTA hace referencia explícita a varios documentos publicados por la UE, en especial a la Estrategia Territorial Europea, aunque también se menciona el Convenio Europeo del Paisaje.</p> <p>De hecho, el plan es considerado como parte de la aplicación y desarrollo de la ETE. En el párrafo introductorio se declara que las bases y estrategias del Plan <i>“tienen como referencia obligada las políticas de la Unión Europea (principalmente la Estrategia Territorial Europea) y del Estado”</i>. Más adelante insiste en que <i>“la Estrategia Territorial Europea constituye una referencia para la política territorial andaluza con la que este Plan es coherente al compartir sus orientaciones y opciones políticas”</i>.</p> <p>Como ya se ha señalado, existe un apartado dedicado expresamente a la integración de Andalucía en Europa, en el que se subraya que <i>“es necesario seguir profundizando en procesos como el de la aplicación y desarrollo de la Estrategia Territorial Europea. En este marco, la Junta de Andalucía incorporará los contenidos y determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía en los trabajos de desarrollo de dicha Estrategia”</i>. Tal como se desprende del texto, el POTA no sólo pretende hacer suya la filosofía de la ETE sino también incidir sobre ella, es decir, que la influencia sea mutua, de doble sentido. Además, apuesta por participar de forma activa en el seguimiento de la ETE.</p> <p>Uno de los aspectos de la ETE que están más presentes en el plan es el de la cooperación territorial, que constituye uno de los principios básicos del POTA. Así, se valora que <i>“el programa comunitario</i></p>

	<p><i>INTERREG constituye un valioso instrumento para el desarrollo de la Estrategia Territorial Europea, así como para la participación regional en la búsqueda de soluciones a los problemas territoriales, y en particular los transfronterizos.</i>” La cooperación entre distintas administraciones también es uno de los puntos en que insiste el plan, en el que no se descuida la cooperación público-privada (por ejemplo en el seno de los programas de desarrollo rural).</p> <p>Más allá de las menciones expresas al documento, los principios clave que promueven la ETE y otros documentos europeos están también muy representados en el POTA. El desarrollo sostenible y la cohesión territorial forman parte de los objetivos específicos del plan, si bien en su desarrollo se alude más bien a la cohesión social y el “<i>equilibrio territorial</i>”. El desarrollo policéntrico y las redes de ciudades tienen una presencia muy importante en el documento, siempre en línea con el principio de cooperación territorial. El Sistema de Ciudades y el de Articulación Regional son los encargados de asegurar el acceso equivalente a equipamientos, servicios, infraestructuras y telecomunicaciones. No obstante, algunos autores opinan que también existen algunas contradicciones en su contenido: por ejemplo, pese a la apuesta por la cohesión y el equilibrio territorial, se impulsa decididamente la creación de una gran urbe bajo el pretexto de que sirva de enlace de la región con la dinámica que siguen los procesos de información e innovación a nivel global, y no se concreta o materializa la idea de red (Rodríguez y Sánchez, 2010).</p> <p>Otros conceptos derivados de las instancias europeas que tienen una gran fuerza en el POTA son: el patrimonio natural y cultural (que reciben un tratamiento específico ya que se incluyen en el Sistema de Patrimonio Territorial); la gestión de recursos hídricos (de gran importancia en la región, por lo que se consideran también objeto de regulación como Sistema Hidrológico-Hidráulico); la competitividad de las áreas urbanas (de cara a la integración exterior de Andalucía); las infraestructuras sostenibles; las energías renovables y los riesgos naturales (también con su propio apartado en el Sistema de Protección de Riesgos). También se mencionan, en menor medida, la identidad regional y local, el cambio climático y el turismo sostenible.</p> <p>Asimismo, el POTA se propone implicar a los diversos agentes sociales y económicos, instituciones, organizaciones y a la propia ciudadanía en la elaboración, seguimiento y valoración de las políticas territoriales, por lo que la participación es un principio fundamental en el plan.</p> <p>Los espacios rurales son objeto de una gran atención (en el Modelo Territorial se incluye una Red de Asentamientos Rurales y se promueven las políticas de desarrollo), así como la red de ciudades medias, aunque no se trata explícitamente la asociación campo-ciudad. El desarrollo endógeno no se menciona en el plan pero en su lugar se habla de desarrollo rural o territorial. No obstante, el desarrollo rural aparece básicamente ligado al desarrollo de infraestructuras y a los equipamientos y servicios, más que a modelos económicos multifuncionales.</p> <p>Otros conceptos que no se mencionan o tienen poca presencia en el</p>
--	---

	<p>plan son las ciudades dinámicas y atractivas, la gobernanza y el principio de subsidiariedad.</p> <p>En cuanto al paisaje, el POTA hace referencia explícita al CEP y señala que <i>“se deberá impulsar la ratificación de la Convención Europea del Paisaje por el Parlamento de Andalucía, y ser consecuentemente desarrollada por las administraciones competentes en sus distintas líneas de actuación”</i>. El paisaje se considera como un componente esencial del territorio a lo largo del plan y su concepción no se limita a los paisajes de alto valor ambiental sino que se incluyen los paisajes urbanos, culturales, agrícolas, etc. Se introduce de manera transversal en varios apartados pero es merecedor de una ordenación específica en el Sistema de Patrimonio Territorial (Directriz 115). Una de las medidas propuestas es que <i>“la planificación territorial y el planeamiento urbanístico incluirán entre sus determinaciones aquellas relativas a la protección y mejora del paisaje”</i>.</p> <p>De todo lo dicho se deduce que el POTA es un plan que guarda un alto grado de coherencia con las orientaciones europeas. La mayoría de los ejes estratégicos de la ETE han sido incorporados al plan, aunque reinterpretados y reestructurados para adaptarlos al contexto regional y el sistema de planificación andaluz. Incluso algunos conceptos clave de los PDDTS y la ATE, que no aparecían o no eran tan importantes en la ETE, encuentran un espacio en el POTA. El paisaje también es visto como un elemento esencial para la ordenación del territorio, tal y como proclama el CEP.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia

10.3.4 Las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León

Castilla y León es una Comunidad Autónoma cuyas características difieren notablemente de otras Comunidades analizadas en el presente apartado. Por ello, los retos a los que se enfrenta la política de ordenación del territorio en esta región son también muy diferentes. Para empezar, la propia dimensión de su espacio geográfico es una particularidad a tomar en consideración, junto con su baja densidad de población, que hacen que el factor demográfico deba tenerse muy en cuenta en las políticas territoriales. Así, la despoblación es hoy en día uno de los problemas más acuciantes que definen esta Comunidad Autónoma (Plaza, 2010), por lo que ha constituido un eje fundamental de parte de las políticas de desarrollo territorial. Incluso el propio Estatuto de Autonomía de Castilla y León ya establecía la lucha contra la despoblación como un objetivo primordial de las políticas públicas. Además, la ocupación del territorio no sólo se caracteriza por una baja densidad de población sino también por un poblamiento disperso. De hecho, Castilla y León concentra más de la cuarta parte de los municipios

de España (2.248 sobre 8.112) pero sólo un 5,5% de la población, y la gran mayoría de esos municipios (un 97,5%) tienen menos de 5.000 habitantes. Por otro lado, existen importantes desigualdades entre los sistemas de asentamientos y la población de sus nueve provincias. Por lo tanto, se trata de un espacio regional débilmente poblado y con un elevado nivel de polarización espacial, que además se articula sobre un conjunto de grandes ejes de comunicación concebidos como redes radiales con Madrid como centro, un territorio de paso en el contexto peninsular.

En esta Comunidad Autónoma el uso del suelo viene determinado predominantemente por las actividades primarias, por lo que los paisajes adoptan una configuración marcadamente rural, mientras que la industria y los centros urbanos destacados se concentra en espacios bien delimitados. Por lo tanto, se observa un dominio rural frente a procesos de crecimiento metropolitano y urbano más localizados. El turismo cultural y rural es también una actividad al alza en la región, gracias al patrimonio paisajístico y cultural que ostenta.

Al igual que en el resto de CCAA, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León asumía las competencias plenas en ordenación del territorio y urbanismo. Su vinculación inicial era con la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, aunque después se alternó varias veces entre las Consejerías de Fomento y de Medio Ambiente. Tras una reestructuración de las consejerías en 2011, ambas se fusionaron en la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, a la cuál se adscribe actualmente la ordenación del territorio (Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo). Estos cambios continuos de una consejería a otra pueden dar una idea de la confusión que ha existido en la comprensión del carácter y enfoque de la ordenación del territorio y las consiguientes dificultades de ajuste en uno u otro departamento y ligada a una u otra política pública.

Por otro lado, Castilla y León fue una de las últimas Comunidades en aprobar su estatuto de autonomía, debido principalmente a las dificultades que enfrentó para integrar sus provincias históricas. El estatuto se aprobó concretamente en 1983, aunque en aquellos momentos la conciencia regional en la Comunidad era escasa (Santos y Ganges y Peiret i Carrera, 2001). Algunas provincias mostraron reticencias hasta integrarse en lo que hoy constituye Castilla y León, muestra de la complejidad que supone articular espacios con historias, voluntades y aspiraciones territoriales diversas.

Así, también fue una de las más tardías en aprobar su ley de ordenación del territorio, en diciembre de 1998, de la cuál habrían de derivar las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León (DOTCyL), que constituyen el instrumento para la ordenación del territorio del conjunto de la Comunidad. Fue una ley de estructura sencilla cuyo contenido estaba claramente inspirado en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 (Company, 2012). Esta ley ha sufrido cinco modificaciones desde su aprobación inicial (a través de sendas leyes correctoras), la última de ellas en marzo de 2010 (Ley 3/2010). Esta última respondía, tal y como indicaba su exposición de motivos, a la necesidad de adaptar el procedimiento de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio a los cambios normativos. Uno de los cambios introducidos por la modificación de la ley en 2010 fue la reducción del periodo de información pública para la tramitación de los instrumentos de ordenación, de los tres meses contemplados por la norma original a los 45 días.

La ley de ordenación del territorio tiene como objetivos principales la definición de un modelo territorial equilibrado y sostenible, la compatibilización entre el desarrollo del sistema productivo y de la urbanización con la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, y el establecimiento de criterios y procedimientos para la coordinación de las actuaciones con incidencia sobre el territorio. Así, subraya la necesidad de otorgar un enfoque territorial e integrador a todas las actuaciones públicas e introduce la definición de los ámbitos geográficos funcionales sobre los que concretar las actuaciones territoriales. Pero no sólo rige la planificación y cambios de usos del suelo sino que pretende que la política de ordenación fomente también el desarrollo territorial. Asimismo, la ley define un conjunto de determinaciones que han de contener las DOTCyL para alcanzar los objetivos básicos del instrumento, que son: la definición del modelo territorial de la región y el establecimiento de un marco de referencia para los demás instrumentos regulados en la Ley, así como orientar la política territorial de la Junta de Castilla y León. Por último, la ley de ordenación del territorio no se limita a regular los instrumentos de planificación para la Comunidad sino que su Título III está dedicado a los principios básicos que deben presidir la ordenación territorial, que son la coordinación y cooperación administrativa y la participación social. De este modo garantiza la participación de las entidades locales en la elaboración, aprobación y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio (Company, 2012), dado que no tienen atribuida otra competencia en esta materia. Según la legislación, el órgano encargado de asegurar la coordinación administrativa y la participación social es el

Consejo de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Castilla y León, de manera que los planes o programas de la Administración de Estado y sus organismos que incidan sobre el modelo territorial de Castilla y León deben ser sometidos a un informe de este Consejo, que versará sobre la coherencia del plan o programa examinado con el modelo territorial de la Comunidad.

La formalización de las Directrices se consiguió tras un proceso realmente largo. En 1995, tres años y medio antes de la aprobación de la ley de ordenación del territorio, la Junta contrató la asistencia técnica de una consultora para la realización de los trabajos previos que permitieran la formalización inicial de unas Directrices de Ordenación del Territorio. En 1996 se editó *DOT Castilla y León. Hipótesis de modelo territorial*, que fue el texto que dio inicio al proceso de elaboración de las DOT. En 1998 el proceso había superado la fase de *Síntesis del diagnóstico global* y se planteaba ya el primer *Avance de Directrices* para su discusión interna. El 4 de febrero de 1999 y en virtud de lo dispuesto por la ley 10/98 de ordenación del territorio la Junta de Castilla y León acordó iniciar definitivamente los trabajos, disponiendo un plazo de dos años para la presentación ante las Cortes de Castilla y León del Proyecto de Ley de aprobación de las Directrices de Ordenación del Territorio. Poco después, a finales del año 2000, se publicó el documento que dio inicio a la tramitación y aprobación de las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, un documento de 189 páginas elaborado por la que entonces era la consejería de Fomento que contenía de forma separada un proyecto de Directrices Esenciales y otro de Directrices Complementarias. Sin embargo, tras el período de información pública y audiencia a las administraciones, la tramitación de las Directrices se vio paralizada durante mucho tiempo.

Este período inicial de información pública y audiencia se tradujo en la publicación del documento de DOTCyL en el Boletín Oficial y la realización de jornadas de trabajo, en las que participaron diversos agentes sociales (como los departamentos de geografía de las diversas universidades de Castilla y León, la Asociación de Ciencia Regional y la Asociación de Geógrafos de Castilla y León). También podía consultarse de manera presencial la documentación completa en puntos muy concretos, como las Delegaciones Territoriales de cada provincia. Este periodo de participación tuvo una duración de tres meses desde la publicación de la orden en el Boletín Oficial. Posteriormente, se ampliaría el período de información pública y audiencia durante otro mes y medio, disponiendo cauces alternativos de información y participación ciudadana a través de

internet, mediante la constitución de un foro de debate y la disponibilidad del documento en una página web.

Una vez finalizado este proceso de participación pública, se constituyó una Comisión de Trabajo con representantes de la Junta de Castilla y León, las nueve Diputaciones Provinciales y la Federación Regional de Municipios y Provincias, con la finalidad de continuar en la fase de elaboración de las Directrices. Del trabajo de esta Comisión durante los años 2002 y 2003 se obtuvo un primer texto de Anteproyecto de Ley de Directrices Esenciales, que recogía además aportaciones externas del Consejo Económico y Social y de una serie de expertos en la materia.

Como hemos señalado, según el Acuerdo de Gobierno de 1999 la totalidad del procedimiento de elaboración de la "Documentación Completa" de las Directrices debía haberse tramitado para febrero de 2001. No obstante, el Anteproyecto de Ley de Directrices no volvería a aparecer hasta agosto del 2006, periodo en el cuál se sometió dicho anteproyecto a información pública durante el plazo de un mes. El hecho de que el plazo para la información y las alegaciones fuera únicamente durante este mes de verano (el 1 de agosto fue publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León) recibió numerosas críticas, por la dificultad de participación de los ayuntamientos en esta época. Además, el anteproyecto presentado en 2006 presentaba diferencias considerables (en el diagnóstico, clasificación de los nodos, delimitación de las áreas funcionales, etc.) respecto al texto del año 2000. Finalmente, en junio de 2008 se promulgó la ley que aprobaba definitivamente las Directrices de Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León. El documento final fue el fruto del trabajo realizado por una comisión integrada por la propia Junta de Castilla y León, las Diputaciones Provinciales y la Federación Regional de Municipios y Provincias, con las aportaciones de Consejo Económico y Social.

Conforme a la Ley 10/1998, las Directrices se formalizan en dos documentos independientes: en primer lugar, el de las Directrices Esenciales, de rango legal y aplicación plena, que deben definir el modelo territorial de Castilla y León y los principios que guíen el conjunto de las políticas de la Comunidad con incidencia territorial; y en segundo lugar, el de las Directrices Complementarias, de rango reglamentario. Las Directrices Esenciales tienen un carácter conceptual y una proyección genérica sobre el territorio, siendo misión de las Directrices Complementarias una mayor concreción

geográfica y de contenidos. Así, las Directrices Complementarias se conciben como una agenda u hoja de ruta, cuya función es definir objetivos, plantear estrategias, establecer prioridades e identificar proyectos y líneas de acción.

Las Directrices Esenciales, como decíamos, fueron finalmente aprobadas en las Cortes mediante la Ley 3/2008, en junio de 2008. Según la disposición adicional segunda de dicha ley, las Directrices Complementarias debían aprobarse por Decreto en un plazo máximo de dos años, y deberían permitir una convergencia de la ordenación territorial de los servicios públicos, con el objetivo de mejorar su coordinación y aumentar la compatibilidad entre las respectivas zonificaciones. Sin embargo, en el momento de redacción de esta investigación las Directrices Complementarias aún no han sido aprobadas, si bien en julio de 2011 el consejero de la Presidencia anunció su intención de aprobarlas en la actual legislatura⁴⁴.

Las Directrices Esenciales (que son el documento que se analiza en esta investigación) presentan, según la normativa de ordenación del territorio, un triple objetivo: primero de todo, definir el modelo territorial de la Comunidad; en segundo lugar, establecer el marco de referencia para los demás de ordenación; y por último, orientar la política territorial de la Junta de Castilla y León, para alcanzar los objetivos previstos por la ley de ordenación del territorio. Se trata de un instrumento de carácter político y eminentemente estratégico, que de acuerdo al propio texto legal *“se concibe para sintetizar y orientar la política territorial de la Comunidad, de acuerdo con las políticas sociales, económicas y culturales vigentes”*.

Para la consecución de estos objetivos, la Ley ya establecía unos mínimos que se refieren tanto a las funciones que deben cumplir las Directrices como a sus determinaciones o contenido. En su versión final, las Directrices contienen el análisis y el diagnóstico de los problemas y oportunidades que han de servir para llevar a cabo las propuestas de ordenación, así como los criterios generales de coordinación de las diferentes planificaciones, de reequilibrio territorial o de compatibilización del desarrollo con la preservación de los recursos naturales y culturales. Así, definen cinco estrategias básicas dirigidas a fortalecer el modelo territorial existente y desarrollar el modelo territorial para el futuro: la primera, llamada “Hacia una Comunidad estructurada”, insiste en la geometría territorial de la región como una oportunidad para reforzar las

⁴⁴ Diario de León del 20/07/2011

actuaciones de desarrollo regional; la segunda, “Hacia una Comunidad rica y diversa”, se centra en el reconocimiento de los recursos naturales y culturales como fuente de valores; “Hacia una Comunidad de bienestar” habla de los factores que condicionan la calidad de vida (infraestructuras y servicios); “Hacia una Comunidad sostenible” hace referencia al desarrollo sostenible con una atención especial al paisaje; y por último, “Hacia una Comunidad creativa” se centra en la innovación y el conocimiento como motores de desarrollo, así como en algunos aspectos de gobernanza.

En lo que se refiere a la primera estrategia, “Hacia una Comunidad estructurada”, puede destacarse la delimitación de los ámbitos geográficos funcionales, llamados Áreas Funcionales. La propia definición de las Áreas Funcionales del Territorio (los ámbitos de ordenación y de prestación de servicios por parte de una o varias cabeceras comarcales) es uno de los puntos más relevantes del documento (Izquierdo, 2001). La Ley de ordenación del territorio estableció que las DOTCyL debían delimitar los ámbitos geográficos funcionales de Castilla y León, como unidades elementales para la ordenación del territorio. De hecho, siguiendo esta delimitación, las DOT dividen el territorio regional en 47 Áreas Funcionales con el objetivo de establecer ámbitos para la ordenación del territorio a nivel subregional y servir de base para la planificación de los servicios públicos. A esta división se asocia un sistema de asentamientos jerarquizado, en el que a cada nivel se le vinculan distintas funciones urbanas, destacando el papel de los llamados Centros urbanos de referencia y de las Áreas Urbanas. Éste fue precisamente el centro del debate político durante el proceso de participación pública e institucional, ya que las críticas recibidas por el modelo territorial estaban relacionadas principalmente con la falta de funcionalidad de los ámbitos geográficos funcionales y con la rigidez del sistema jerarquizado de asentamientos (Izquierdo, 2001). Desde el principal partido de la oposición también se denunció que las DOTCyL ignoraban los desequilibrios entre provincias y comarcas y que se condenaba al abandono a los municipios menores de 5.000 habitantes⁴⁵. Las reflexiones suscitadas a partir del proceso de participación posibilitaron el planteamiento de otras formas de organización administrativa para la prestación de servicios públicos, especialmente en el medio rural. Aún así, en su versión final las DOTCyL no definen los “municipios prestadores de servicios generales”, ni lo que serían las “relaciones funcionales cotidianas” previas para la existencia de un Área Urbana, ni se delimitan las posibles Áreas Funcionales, derivándose esa delimitación orientativa a las futuras Directrices Complementarias.

⁴⁵ País Llionés del 01/09/2006

Además, todavía insisten en una estructuración del territorio regional que, en ocasiones, parece alejada de la realidad (Plaza, 2010), pues se quiere transmitir la idea de una red equilibrada de ciudades y villas cuando la realidad es que existen graves desequilibrios territoriales en la Comunidad, con la población concentrada en los municipios más grandes.

La estrategia “Hacia una Comunidad creativa”, a su vez, está relacionada con el capital humano, el conocimiento y la innovación. En el capítulo correspondiente, además de aspectos relacionados con la formación y la gobernanza territorial, se dedica un apartado a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, señalando que se impulsará el fortalecimiento de instituciones sensibles a la especificidad de género, así como las políticas de equidad para los servicios y oportunidades de trabajo y formación, especialmente en el ámbito rural. Se convierte así en el primer plan territorial regional (entre los planes estudiados) que hace referencia explícita a la perspectiva de género y a las políticas de equidad, un tema poco abordado en la ordenación territorial española.

Las determinaciones de las DOTCyL y el resto de instrumentos de ordenación, según establece la Ley de Ordenación del Territorio, serán vinculantes para los planes, programas de actuación y proyectos de las Administraciones públicas y de los particulares, aunque con diferentes grados de aplicación: plena (siempre vinculantes), básica (vinculantes en cuanto a sus fines) u orientativa (recomendaciones dirigidas a las Administraciones Públicas). En el caso de las Directrices Esenciales, como se ha mencionado previamente, las determinaciones son de rango legal y aplicación plena, vinculantes en el grado máximo previsto por la ley.

Para su seguimiento, las Directrices prevén la presentación de un informe anual a las Cortes de Castilla y León cuya responsabilidad recae sobre la consejería competente en ordenación del territorio (que, como ya hemos señalado, ha variado a lo largo de los años). También se prevé la revisión de las Directrices antes del cumplimiento de los ocho años desde su entrada en vigor.

En cuanto a la presencia del paisaje en las DOTCyL, éste es objeto de cierta regulación ligado generalmente a las zonas de alto valor ambiental o cultural. Así, las menciones al paisaje se concentran sobre todo en los apartados dedicados a los espacios naturales, a los ámbitos rurales y conjuntos históricos. Su protagonismo en el documento es más

bien escaso, y no se menciona la necesidad de un plan de paisaje o una legislación específica. Aún así, cabe mencionar que el paisaje forma parte también de los instrumentos de planificación de los espacios naturales protegidos, a través de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, en los que se establecen Directrices específicas para su protección. Además está también contemplada la elaboración de planes específicos de recuperación del paisaje para determinadas zonas del territorio regional con valores específicos, como el Plan Territorial para la protección de la arquitectura y del paisaje tradicional de la Sierra de Ayllón (Segovia). En cualquier caso, hasta el momento, los avances en esta materia pueden considerarse bastante escasos.

El documento final de las DOTCyL no estuvo exento de críticas, comenzando evidentemente por el largo proceso de elaboración y tramitación que necesitó para ser aprobado y por las numerosas versiones que existieron previas al documento final. Asimismo, además del debate que suscitó la delimitación de las áreas funcionales, las DOTCyL también fueron calificadas como demasiado genéricas y retóricas, además de no aportar nada nuevo a la ordenación territorial de la Comunidad⁴⁶. Un informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León (2006) ante el Anteproyecto de Ley de aprobación de las DOTCyL advertía de que el modelo territorial propuesto por las Directrices presentaba una serie de principios u objetivos genéricos sin señalar métodos o estrategias para la consecución de los mismos, y mucho menos diferenciando estrategias para los distintos ámbitos geográficos. Asimismo, afirmaba que aspectos que afectan a la calidad de vida de la población como el empleo, la sanidad, el consumo, los servicios sociales, etc. no se aludían de manera clara sino más bien en un tono generalista. El informe consideraba que las DOTCyL mostraban una formulación demasiado general, que a veces era incluso una mera declaración de intenciones con una difícil aplicación práctica.

Como vemos, gran parte de las críticas recibidas por las Directrices se concentran en su falta de concreción y aplicación práctica frente a un exceso de retórica y de afirmaciones generalistas. Por otra parte, también se tachó al diagnóstico inicial de la Comunidad como demasiado optimista, ya que califica como “singularidades” algunas características que son claramente debilidades territoriales (Consejo Económico y Social de Castilla y León, 2006), como el envejecimiento de la población, la debilidad del sistema urbano, la

⁴⁶ País Llionés del 01/09/2006

dispersión demográfica o la frágil implantación industrial. Así, se parte de un diagnóstico poco realista sobre el cuál se han de definir las estrategias de actuación.

A continuación se presenta la ficha resumen de las Directrices en la que el análisis se centra más bien en su coherencia con los documentos europeos, aunque también se pretenden tener en cuenta sus posibilidades de implementación más allá de las ideas y conceptos adoptados.

Tabla IV.7: Ficha síntesis de las DOTCyL

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Castilla y León
PLAN TERRITORIAL	Directrices de Ordenación Territorial de Castilla y León
ENTRADA EN VIGOR	2008
LEGISLACIÓN DE OT	Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León
NORMATIVA APROBACIÓN	Ley 3/2008, de 17 de junio
ENTIDAD PROMOTORA	Junta de Castilla y León – Consejería de Fomento
REALIZACIÓN TÉCNICA	<ul style="list-style-type: none"> - Primer documento (presentado en el año 2000): Consejería de Fomento, con la asistencia técnica de la consultora Taller de Ideas - Anteproyecto de Ley (publicado en 2006): Comisión de Trabajo integrada por administraciones públicas de escala regional, provincial y municipal.
FASE DE REDACCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • 1999-2001: elaboración de un primer documento de avance (que incluye Directrices Esenciales y Complementarias) • 2002-2003: elaboración del texto de “Anteproyecto de Ley de Directrices Esenciales”
FASE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	<p>Primer documento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Información pública y audiencia a las administraciones públicas: durante tres meses a partir del 29 de diciembre de 2000, ampliado por otro mes y medio mediante la Orden de 22 de marzo de 2001 • Jornadas de trabajo con participación de agentes sociales • Foro de debate en la página web de la Junta de Castilla y León

	<p>Segundo documento (Anteproyecto de Ley):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Información pública y audiencia: durante un mes a partir del 1 de agosto de 2006
<p>OBJETIVOS</p>	<p>Generales (recogidos en la Ley 10/1998):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo socioeconómico equilibrado y sostenible • Acceso a servicios e infraestructuras y al patrimonio para mejorar la calidad de vida de la población • Gestión responsable de los recursos naturales • Utilización racional y equilibrada del territorio <p>Complementarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir funciones de la Comunidad en el marco del Estado y en relación con Portugal • Poner en valor los recursos naturales y culturales • Completar redes de transporte, “mapa logístico” e infraestructuras hidráulicas • Garantizar el acceso a las tecnologías de comunicación • Prevenir riesgos naturales y tecnológicos • Favorecer igualdad entre hombres y mujeres • Modernizar infraestructuras de transporte y equipamientos para garantizar la interacción entre lo urbano y lo rural.
<p>ESTRUCTURA</p>	<p>El documento se divide en los siguientes apartados:</p> <p>I.- Desarrollo de la Ley de Ordenación del Territorio</p> <p>II.- Síntesis del diagnóstico de Castilla y León</p> <p>III.- El objetivo de las Directrices: un modelo espacial de referencia para la acción territorial</p> <p>IV.- Elementos estructurantes de un modelo territorial abierto y dinámico</p> <p>V.- Una secuencia de estrategias que da forma a la «Agenda para el Gobierno del Territorio».</p> <ul style="list-style-type: none"> - CAPÍTULO 1: Fundamentos del modelo territorial - CAPÍTULO 2: Hacia una Comunidad estructurada - CAPÍTULO 3: Hacia una Comunidad rica y diversa <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sección 1ª: Protección de la Riqueza Natural y del Medio Ambiente ▪ Sección 2ª: Protección y puesta en valor del Patrimonio Cultural - CAPÍTULO 4: Hacia una Comunidad de bienestar <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sección 1ª: Infraestructuras de transporte, comunicación y energía

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sección 2ª: Equipamientos públicos ▪ Sección 3ª: La vivienda como política pública ▪ Sección 4ª: Estructuras al servicio de la actividad económica <ul style="list-style-type: none"> - CAPÍTULO 5: Hacia una Comunidad sostenible - CAPÍTULO 6: Hacia una Comunidad creativa
<p>METODOLOGÍA</p>	<p>Tras realizar un diagnóstico territorial de la Comunidad, se establece el modelo territorial deseado, con el criterio básico de fomentar un desarrollo equilibrado en el espacio y sostenible en el tiempo. No se menciona la metodología empleada para la realización del diagnóstico ni la proyección del modelo territorial.</p> <p>A partir del diagnóstico y el modelo territorial deseado, se formulan una serie de estrategias de desarrollo, optando por aprovechar las ventajas competitivas de la Comunidad.</p> <p>El ámbito funcional básico en que se basan las Directrices es la provincia, dado que, tanto su dimensión espacial como su peso demográfico se consideran adecuados para organizar los servicios de nivel superior y constituir la principal referencia espacial del gobierno del territorio. También se toman en consideración ámbitos funcionales complementarios. Los asentamientos son clasificados en jerarquía en función del número de habitantes que tienen y los servicios que prestan, y pueden ser organizados en redes de centros urbanos o corredores territoriales. No los criterios para la delimitación de los ámbitos geográficos funcionales y la jerarquización de los asentamientos no quedan del todo definidos.</p>
<p>CONTENIDO Y DETERMINACIONES</p>	<p>Las Directrices establecen los criterios y objetivos del modelo territorial para Castilla y León. El modelo plantea como estrategia principal modernizar las estructuras territoriales de la Comunidad, haciéndolas más aptas para dar respuesta a las nuevas necesidades del desarrollo regional.</p> <p>Hay tres líneas de acción principales para lograr los objetivos territoriales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vertebración y fortalecimiento del sistema urbano regional • Potenciación de las grandes infraestructuras de transportes y comunicaciones • Puesta en valor de las ventajas comparativas de la Comunidad para aumentar el atractivo y la competitividad global del territorio. <p><u>El Capítulo 1</u>, «Fundamentos del modelo territorial», trata sobre la finalidad de las Directrices y los criterios y objetivos del modelo territorial, así como de las estrategias para su desarrollo. También incluye un apartado sobre la integración de Castilla y León en Europa y sobre su relación con Comunidades vecinas.</p> <p>Los capítulos del 2 al 6 presentan las estrategias para alcanzar el modelo territorial deseado. A lo largo de los Capítulos 3 a 6, se desarrollan las Directrices propiamente dichas.</p> <p><u>El Capítulo 2</u>, «Hacia una Comunidad estructurada», establece los ámbitos geográficos funcionales y la red de centros urbanos,</p>

	<p>corredores y polos en los que se aplicarán las Directrices</p> <p><u>El Capítulo 3</u>, «Hacia una Comunidad rica y diversa», se centra en el reconocimiento de los recursos naturales y culturales como fuente de valores: diversidad paisajística, coherencia geográfica y patrimonio cultural.</p> <p><u>El Capítulo 4</u>, «Hacia una Comunidad de bienestar», desarrolla un conjunto de estrategias relacionadas con la calidad de vida y la dotación de infraestructuras. Para ello trata de fortalecer los sistemas públicos de infraestructuras que afectan a la calidad de vida (vivienda, transporte, ciclo del agua, energía y comunicaciones); los sistemas territoriales que soportan los servicios a la ciudadanía (educación, servicios sociales, sanidad, protección ciudadana); y las estructuras territoriales que facilitan el desarrollo de redes de interacción social (comercio, industria, cultura, servicios, ocio, turismo).</p> <p><u>El Capítulo 5</u>, «Hacia una Comunidad sostenible», insiste en el concepto de desarrollo sostenible adaptado a las singularidades de la Comunidad. Las características de Castilla y León exigen tener en cuenta la diversificación de actividades en los espacios rurales en función de sus potencialidades: ocio, turismo, agroindustria, artesanía, etc. Pretende integrar mejor los espacios rurales y los urbanos: primero, en su provisión de servicios, pero también en el fomento de la actividad económica.</p> <p><u>El Capítulo 6</u>, «Hacia una Comunidad creativa», tiene que ver con su capital humano, con la capacidad de dotarse de una red de conocimiento y con la capacidad innovadora. Apuesta por la sociedad del conocimiento, aumentando los recursos para fortalecer las estructuras educativas y científicas.</p>
<p>SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN</p>	<p>FORMA: presentación de un informe anual a las Cortes de Castilla y León. No se menciona la metodología o el contenido del informe.</p> <p>Aunque no se menciona en las DOTCyL, el encargado de recopilar y difundir la información territorial en la Comunidad es el Sistema de Información Territorial de Castilla y León, creado en 2008.</p> <p>ORGANISMO ENCARGADO: Consejería competente en ordenación del territorio (actualmente, Consejería de de Fomento y Medio Ambiente)</p>
<p>REFERENCIAS AL CONTEXTO EUROPEO</p>	<p>La Ley de aprobación de las DOTCyL hace ciertas referencias al contexto europeo, incluyendo la ordenación del territorio de la UE, ya que indica que la UE “<i>insiste en la necesidad de orientar territorialmente sus políticas</i>” y argumenta con ello la necesidad de una ordenación del territorio de Castilla y León.</p> <p>En el primer capítulo, referido a los fundamentos del modelo territorial, existe un apartado dedicado a Castilla y León en Europa, en el que se habla de fomentar la “<i>interacción territorial</i>” con Europa, especialmente con Portugal. Esta cooperación transfronteriza estaría basada fundamentalmente en las infraestructuras de comunicación y de transporte, por lo que se describen los ejes de comunicación que habría que desarrollar. Así, las Directrices atribuyen a los sistemas</p>

	<p>de transporte la función de insertar a la Comunidad en el Arco Atlántico y conectarla con el centro de Europa.</p> <p>La Comunidad reconoce su situación fronteriza con Portugal y, en cierto modo, intenta promover acciones de cooperación. Pero más allá de las menciones sobre los ejes de comunicación, las referencias al contexto europeo son muy escasas tanto en el diagnóstico como en la prognosis y las pocas propuestas de cooperación territorial e integración europea que se mencionan son vagas e inconcretas.</p>
<p>COHERENCIA CON DOCUMENTOS EUROPEOS</p>	<p>Los PDDTS, el CEP y la ATE no se mencionan en ningún momento en las Directrices castellano-leonesas. En cambio, el apartado dedicado a describir los objetivos de las DOTCyL hace una pequeña referencia explícita a la Estrategia Territorial Europea, señalando las opciones y objetivos concretos que ésta promueve. Además, celebra el nuevo concepto de ordenación del territorio impulsado por la ETE, un modelo conceptual que las DOTCyL consideran innovador y que proclaman haber adoptado.</p> <p>Lo cierto es que los objetivos generales del documento coinciden casi plenamente con los marcados por la ETE. No obstante, sorprende el hecho de que las Directrices no se refieran al desarrollo policéntrico, aunque sí hablan de equilibrio territorial y acceso equitativo a infraestructuras y al conocimiento. En general, buena parte del marco conceptual de la ETE y otros documentos está presente en las Directrices: el desarrollo sostenible (al que se dedica una de las estrategias); la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural (que forma parte de la estrategia “Hacia una Comunidad rica y diversa”); la cohesión económica, social y territorial; la diversidad de los espacios rurales; la asociación campo-ciudad (aunque se habla más bien de integración, interacción o colaboración); eficacia de las infraestructuras (si bien no se menciona su sostenibilidad); difusión de la innovación y el conocimiento; gestión de recursos hídricos (“infraestructuras del ciclo del agua”); identidad regional; y redes urbanas (organizadas en corredores territoriales). También existen breves referencias a las energías renovables, a los riesgos naturales y al cambio climático, aunque se trata de meras menciones.</p> <p>Los puntos en que se hace un mayor hincapié son probablemente el del acceso a las infraestructuras y la integración entre el espacio rural y el urbano, algo comprensible en una Comunidad con un marcado carácter rural y que sufre problemas de despoblación.</p> <p>Por otro lado, las DOTCyL defienden también la adopción de un enfoque territorial de las políticas públicas e insisten en la coordinación interadministrativa, así como con el sector privado. Se menciona también la cooperación territorial con CCAA vecinas y con Portugal. En cambio, no existen alusiones explícitas a la gobernanza, el programa Interreg, la participación pública o el principio de subsidiariedad.</p> <p>El paisaje aparece generalmente ligado a la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural y se le dedica un apartado titulado “salvaguarda de la riqueza paisajística”. Se promueve la conservación de paisajes no sólo naturales sino también agrarios y culturales. Sin embargo, las determinaciones encaminadas a ello son</p>

	<p>escasas.</p> <p>Como conceptos ausentes podemos citar el ya mencionado policentrismo, el turismo sostenible, desarrollo endógeno y las ciudades dinámicas y competitivas, aunque sí se habla de polos estratégicos, centros de difusión tecnológica y científica y de la calidad de vida y el conocimiento como ventajas competitivas.</p> <p>En resumen, los objetivos y parte del contenido de las DOTCyL están aparentemente inspirados en los documentos europeos, con menciones explícitas a los objetivos de la ETE. Hay que decir, no obstante, que los conceptos no llegan a traducirse en ideas y propuestas bien desarrolladas, sino que a menudo quedan en el nivel discursivo y de declaración de intenciones, sin concretar cómo alcanzar dichos objetivos. Da una idea de ello la propia extensión del documento, que en su publicación en el Boletín Oficial consta únicamente de nueve páginas.</p> <p>La red de centros urbanos y el sistema de polos estratégicos tienen un carácter meramente enunciativo, sin concretar las funciones y su desarrollo dentro de la estructura territorial de Castilla y León. Tampoco se aborda con profundidad, por ejemplo, el tema del agua, ni se proponen medidas para combatir la desertización, que ya comienza a afectar a la Comunidad.</p> <p>Por lo tanto, si bien el marco conceptual coincide en gran parte con el proveniente de Europa, frecuentemente se trata de menciones o alusiones puntuales que no llegan a definirse. De este modo, las DOTCyL comparten la terminología de documentos europeos como la ETE pero lamentablemente también la imprecisión de las líneas de acción que se impulsan, algo esperable a nivel europeo, pero menos aceptable a una escala regional.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia

10.3.5 La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana

El País Valenciano es un territorio de marcado carácter litoral, acentuado por su propia orografía irregular que provoca que las comunicaciones se hayan producido tradicionalmente a lo largo del eje mediterráneo más que hacia el interior de la península. La propia población se concentra claramente en la franja litoral y en las áreas metropolitanas, en especial en las comarcas centrales y del sur. Debido a su proximidad al mar, junto a su clima y su paisaje, no sólo ha constituido un destino habitual para el turismo de sol y playa sino que las migraciones estacionales de segunda residencia hacia la costa son también muy marcadas. Así, desde finales de los años noventa, la Comunidad Valenciana experimentó un fuerte crecimiento de suelo urbanizado, favorecido por la coyuntura económica, la dinámica turística y la propia normativa urbanística. A partir de 1998, el sector de la construcción ligado al turismo y a las

segundas residencias vivió un auge sin precedentes, que dio lugar a una gran proliferación de asentamientos de baja densidad en contraposición al modelo anterior de ciudad compacta, de manera que entre 1987 y 2000 el incremento de suelo artificial fue de más del 50%, con el factor agravante de una concentración extraordinaria de la ocupación de nuevos espacios en la franja costera.

En la actualidad, pese a la legislación vigente, la Comunidad Valenciana encabeza la lista de Comunidades españolas de agresiones al litoral, que indican la ausencia de acción de protección real de la costa a pesar del amplio consenso entre la ciudadanía sobre el alto grado de degradación de su entorno costero. El resultado medioambiental más notable es la degradación de los recursos hídricos (donde también influye la agricultura de regadío) y los ecosistemas acuáticos. La industria turística empieza a resentirse, y la escasa calidad que ofrece en la actualidad el litoral valenciano podría tener gran parte de responsabilidad en ello.

Lo cierto es que desde que empezara la crisis económica a finales de 2007, la economía de la Comunidad Valenciana ha experimentado un progresivo deterioro, especialmente en los sectores de la industria y de la construcción. Actualmente, el País Valenciano es una de las autonomías que más está sufriendo las consecuencias de la crisis, en parte como resultado de la excesiva especialización relativa en el sector inmobiliario. Sin embargo, la crisis en la Comunidad no se limita al ámbito económico sino que en los últimos años se ha acentuado también una cierta crisis política, con numerosas voces alzándose a favor de una mayor calidad democrática y una mejora de la gobernanza (Romero y Sorribes, 2011). Esto pone de manifiesto que los desafíos a los que ha de enfrentarse la ordenación del territorio en la Comunidad no son sólo ambientales, económicos y sociales sino también político-administrativos.

La política de ordenación del territorio en la Comunidad Valenciana empezó su andadura en los años ochenta, pero sin embargo, los resultados de dicha política han sido poco palpables desde entonces y su traducción en planes territoriales aprobados de manera oficial ha sido escasa. Hasta 1995 existió un periodo de cierta productividad en la que parecía entreverse una voluntad de intervenir en materia territorial, aunque desde mediados de 1995 la planificación sufrió un freno importante, a causa aparentemente de una falta de voluntad política (Burriel de Orueta, 2009), puesto que los planes eran elaborados pero no aprobados de manera definitiva. La aparición tan tardía de su plan

regional (en 2011) es un reflejo de ello. La carencia de planificación supramunicipal ha sido un factor decisivo para el intensísimo y desordenado crecimiento urbanístico valenciano entre mediados de los 90 y del 2000, fruto de un planeamiento municipal sin limitaciones.

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana se aprobó en el año 1982, tras lo cual llegaría el primer instrumento de ordenación territorial supramunicipal en 1988, con la aprobación de las Normas de Coordinación Metropolitana. El ámbito de aplicación de este instrumento era la ciudad de Valencia y otros 43 municipios de la comarca de l'Horta, y supuso un hecho novedoso en un contexto muy celoso de la autonomía municipal. Se trataba de un texto extenso y documentado, aunque la mayoría de las normas eran ambiguas y poco vinculantes. En cualquier caso, estas Normas metropolitanas constituyeron el primer instrumento de planificación territorial de la Comunidad Valenciana y, sorprendentemente, el único que estuvo vigente durante más de dos décadas.

Poco tiempo después, en 1989, apareció el primer texto jurídico que hablaba de los instrumentos de planificación de escala regional: la Ley 6/89 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana. Con esta norma el País Valenciano se convertía en una de las primeras Comunidades Autónomas en ejercer las competencias en ordenación territorial transferidas por la Constitución, después de Cataluña (1983), Navarra (1986) y Asturias (1987). La Ley 6/89 ya preveía la figura del Plan de Ordenación del Territorio, de carácter global y para el conjunto del territorio valenciano, y establecía además que debía ser formulado y presentado por el Consell en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la ley; pero dicho mandato no llegó a cumplirse. El plan resultó ser de muy difícil realización y más aún en un periodo de tiempo tan breve. Sí se realizaron numerosos estudios y trabajos de análisis, diagnóstico y prospectiva, incluyendo algún intento de plan de acción territorial de ámbitos comarcales, pero ninguno de ellos se aprobó con carácter oficial por lo que no pasaron de ser un referente científico o administrativo.

Uno de los factores que contribuyó al retraso en la planificación territorial fue la prioridad política que en aquellos momentos tenía la aprobación de los planes municipales de ordenación urbana. A mediados de los años ochenta la mayoría de municipios valencianos carecían todavía de planeamiento urbanístico y su aprobación resultaba

urgente para que los ayuntamientos pudieran ordenar y gestionar la creciente demanda urbanística de esos años y cubrir las graves carencias históricas en la dotación de servicios e infraestructuras básicas (Burriel de Orueta, 2009). Es por ello que, en este periodo inicial, las partidas presupuestarias de la administración pública en el ámbito de la ordenación territorial fueron destinadas a la realización del planeamiento urbanístico de un gran número de municipios que carecían de él (Blázquez, 2007).

En vista de las dificultades que presentaba la elaboración del Plan de Ordenación del Territorio, en la década de los noventa la Conselleria de Obras Públicas y Urbanismo decidió elaborar en su lugar un Plan de Desarrollo Urbanístico (publicado bajo el título de Estrategias de Vertebración Territorial) que consistió en un estudio del sistema territorial regional, principalmente del sistema de centros urbanos y rurales. Así, su contenido iba mucho más allá de lo que parecía indicar su título: se presentaba una delimitación del territorio basada en criterios funcionales y se proponían unos centros de articulación territorial y unos ámbitos territoriales para la prestación de servicios con seis niveles (ámbito regional, ámbito subregional, ámbito provincial, demarcación territorial, distrito territorial, y área funcional del territorio), que deberían constituir la base de la política territorial regional.

En realidad, el Plan de Desarrollo Urbanístico contenía unas auténticas directrices de ordenación territorial de la Comunidad Valenciana (Burriel de Orueta, 2009) y constituía un marco de referencia para la coordinación de las políticas sectoriales. Sin embargo, el cambio político en el gobierno regional que tuvo lugar en 1995 (cuando el plan se encontraba ya en información pública) hizo que este documento nunca llegara a aprobarse. Posteriormente, la política territorial quedó prácticamente paralizada durante varios años. De hecho, en el periodo transcurrido entre 1995 y 2004 sólo cabe destacar la redacción de algunos planes sectoriales puntuales y la publicación de documentos exploratorios previos a un futuro plan territorial que no llegó a elaborarse.

Ya en el año 2004 se aprobó una nueva legislación en materia territorial que es la que está vigente a día de hoy, la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. Esta ley estableció un nuevo instrumento de ordenación regional, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (ETCV), en sustitución del Plan de Ordenación del Territorio propuesto por la ley anterior. El texto legal justificaba el cambio de instrumento por la necesidad de abandonar *“la idea de una ordenación del territorio*

rígida [...] que estuvo en auge en la década de los ochenta” para apostar por otro tipo de planteamiento más estratégico. Según esta ley la ETCV habría de ser el instrumento que definiera un modelo territorial de futuro para la Comunitat Valenciana, con el máximo consenso entre los agentes sociales que operan en el territorio. La función adjudicada a la Estrategia era la de establecer los objetivos, criterios y directrices para la ordenación territorial de la Comunidad, aunque no se fijaba para ello plazo alguno. Cabía esperar su rápida aprobación (Burriel de Orueta, 2009), pero ésta no llegaría hasta el año 2011, siete años después de la aprobación de la ley.

Además de la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, entre 2004 y 2006 se produjo una cierta renovación del marco legislativo de la ordenación del territorio mediante la aprobación, entre otros, del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, la Ley Urbanística Valenciana (Ley 16/2005) y el Reglamento del Paisaje de la Comunitat Valenciana. Este último reglamento establecía la existencia de cinco instrumentos diferentes de protección, ordenación y gestión del paisaje. Por lo tanto, gracias al Reglamento del Paisaje y a la inclusión del paisaje en la ley de ordenación del territorio, el País Valenciano se convirtió en una de las Comunidades Autónomas más adelantadas en materia paisajística en el Estado español. De hecho, en la Ley 4/2004 el paisaje cobró una posición muy relevante respecto a la que ostentaba en la legislación previa, como ya se advierte desde su propio título. Siguiendo las orientaciones establecidas por el Convenio Europeo del Paisaje, incorpora estudios específicos de paisaje en los planes de ordenación del territorio, los planes generales y los instrumentos de planificación urbanística. En definitiva, introduce el elemento paisajístico en la planificación territorial. Asimismo, la ley contempla la creación de un Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje que deberá actuar como organismo autónomo integrado en la red europea de observatorios territoriales, así como la elaboración de un Plan de Acción Territorial específico para el paisaje. La ordenación del territorio y el paisaje quedaban así ligados ya desde el propio texto legal, por primera vez en el Estado español.

En noviembre de 2009, cinco años más tarde de la aprobación de la mencionada ley que ordenaba su elaboración, se presentó por fin ante los medios de comunicación el documento definitivo de ordenación para el conjunto del territorio regional, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana. La aparición pública de la ETCV fue muy oportuna ya que coincidió con un contexto de crisis del sector inmobiliario, un momento

en que la Ley Urbanística Valenciana estaba recurrida ante el Tribunal de Luxemburgo y existían ya cuatro requerimientos de la Comisión Europea para que el Consell pusiera freno a los abusos urbanísticos en la Comunidad. En esa presentación se anunció que la ETCV saldría de inmediato a información pública⁴⁷ y que su aprobación se estimaba para finales de 2010, cosa que se produjo finalmente en enero de 2011. Nótese que la asunción de las competencias en ordenación del territorio se había efectuado en 1982 (con la aprobación del Estatuto de Autonomía), es decir, casi treinta años antes de la aprobación del instrumento de ordenación.

Previamente se había abierto un periodo de consulta y participación para debatir las primeras propuestas presentadas en 2008 por el Consell, compuestas por 25 objetivos y 135 criterios de cómo debía crecer el territorio valenciano en las próximas décadas. El proceso de participación incluía encuestas ciudadanas, foros en Internet, consultas a grupos de expertos, jornadas con agentes territoriales, exposiciones permanentes y presentaciones públicas (si bien estas últimas no pueden considerarse eventos participativos). El proceso tuvo lugar en diferentes fases y se dio por finalizado el 30 de septiembre de 2010. Las cinco jornadas de expertos, que trataron sobre diferentes aspectos del territorio, recibieron una máxima publicidad por parte de la Generalitat Valenciana si bien existieron dudas sobre su eficacia real debido al tipo de reuniones y a su escasa duración, de apenas unas horas (Burriel de Orueta, 2009). Tanto el periodo de información pública como la realización de encuestas por Internet, en los que podía participar la ciudadanía en general, se produjeron durante el periodo estival, cosa que también fue objeto de crítica, al igual que ocurrió en el caso de las DOTCyL. Esta cuestión no debe obviarse ya que el éxito de un plan estratégico depende en gran parte del grado de compromiso de los agentes sociales implicados (Farinós et al., 2005). En cualquier caso, el Consell consideró un éxito el proceso de participación y una vez culminado éste se incorporaron a la Estrategia el 85% de las 2.222 alegaciones presentadas por ayuntamientos, colectivos y asociaciones, administraciones públicas y particulares⁴⁸.

Como ya se ha señalado, la aprobación definitiva de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana se produjo por decreto en enero de 2011, convirtiéndose en el primer documento que analiza globalmente el territorio de la Comunidad. Se trata de un

⁴⁷ Periódico digital Levante-EMV.com del 07/06/2008

⁴⁸ Diario El País del 13/01/2011

plan que, tal como se desprende del cuerpo legislativo del que deriva, tiene un marcado carácter estratégico y que pretende garantizar el desarrollo sostenible de la región hasta 2030, compatibilizando el desarrollo con la protección del entorno y potenciando las ventajas de la región. Así, parte de la identificación de una estructura del sistema de ciudades y asentamientos urbanos en el territorio valenciano, diferenciando entre la franja litoral, la zona intermedia y el sistema rural, tras lo cuál establece un conjunto de medidas, acciones y estrategias específicas para el global del territorio y para cada una de sus piezas. Esta visión se complementa con un análisis y unas propuestas de actuación de carácter sectorial, referidas a materias específicas como el agua, el paisaje, el turismo o la vivienda.

Para desarrollar el modelo territorial de futuro para la Comunidad, la Estrategia se compone de una visión, unos objetivos, unas metas y unas propuestas estratégicas, los cuales son desarrollados por un conjunto de directrices y proyectos territoriales. Contiene, en concreto, 25 objetivos, 100 metas, 400 propuestas y 1.600 proyectos, además de un conjunto de principios directores y de criterios de planificación territorial que presuntamente han alcanzado un grado de consenso muy elevado entre el conjunto de los agentes territoriales de la Comunidad. Los principios directores de la Estrategia son vinculantes para el conjunto de las administraciones públicas valencianas, y para su consecución se formulan unas directrices que deben ser tenidas en cuenta en todas las acciones que tengan incidencia en el territorio; los criterios de ordenación, en cambio, tienen un mero carácter recomendatorio. Entre los proyectos, se incluyen algunos considerados estratégicos, dotados de una tramitación exprés así como facilidades urbanístico-administrativas para proyectos muy singulares, con el objetivo de promover la competitividad económica.

La llamada “Visión” del documento consiste en que el País Valenciano sea el territorio con *“mejor calidad de vida del Arco Mediterráneo europeo”*, mientras que los 25 objetivos principales marcados por la Estrategia están relacionados con temas como: mantener la diversidad y la vertebración del sistema de ciudades, mejorar las condiciones de vida del ámbito rural, gestionar de forma integrada y creativa el patrimonio ambiental o minimizar los efectos de los riesgos naturales, por ejemplo.

Como puede comprobarse, la mayor parte de los 25 objetivos territoriales ya contiene una gran dosis de la terminología proveniente de las instancias europeas. También se

percibe, lógicamente, que son objetivos considerablemente generales. Lo mismo ocurre con la mayoría de las metas y propuestas que contiene cada uno de los objetivos, sobre los cuáles es difícil manifestar una valoración negativa. A modo de ejemplo, podemos citar algunas de las metas que forman parte del objetivo titulado “Mejorar las condiciones de vida del sistema rural”, metas como “ordenar el territorio del sistema rural mediante instrumentos previstos en la legislación vigente” o “aumentar los empleos en los municipios del sistema rural”. Para el objetivo de “Acrecentar la cohesión social en el conjunto del territorio”, a su vez, se citan metas tales como “reducir las diferencias de renta personal” o “reducir las cifras del abandono y el fracaso escolar”. Tras estas generalidades las propuestas estratégicas derivadas también se quedan en el plano de las imprecisiones ya que se proponen cuestiones como “mejorar las condiciones de trabajo” o “seguir invirtiendo en la prevención del fracaso y el abandono escolar”. En definitiva, el nivel de concreción de muchas de las metas y las propuestas estratégicas es considerablemente bajo. No es de extrañar por tanto que el propio presidente de la Generalitat Valenciana, Francisco Camps, preguntara en la presentación pública de la ETCV ante los medios “¿Quién puede estar en contra de estas propuestas?”⁴⁹

La documentación íntegra que compone la ETCV está dividida en varios volúmenes y los 25 Objetivos generales se han publicado en sendos libros separados (tanto en papel como en formato digital, disponibles en la web de la Conselleria), con un importante componente gráfico y amplia documentación cartográfica, que hacen que su presentación sea muy atractiva. Lo mismo ocurre con el volumen correspondiente a las actuaciones de las Áreas Funcionales. No obstante, la estructuración global de la Estrategia resulta algo confusa ya que los 25 libros que contienen los Objetivos, Metas y Propuestas estratégicas se presentan separados de las Directrices y también de la documentación que define las Áreas Funcionales, para las cuáles se establecen también sus correspondientes objetivos, propuestas estratégicas y actuaciones. En teoría, las 147 Directrices incorporan los 25 Objetivos y la Visión, unos principios directores vinculantes y unos criterios de ordenación de carácter recomendatorio, pero lo cierto es que para conocer las metas es necesario acudir a los libros de cada uno de los Objetivos. En definitiva, el contenido de la ETCV resulta un tanto complicado de analizar y evaluar de manera sistemática y es difícil distinguir las verdaderas determinaciones de la mera exposición de finalidades o establecer el grado de vinculación jurídica de cada propuesta. Los objetivos y propuestas de actuación se encuentran divididos entre los

⁴⁹ Diario El País del 12/11/2009

documentos de Objetivos, Áreas Funcionales y Directrices siendo complicado integrar todos ellos en una sola visión global, y tampoco se indica claramente el grado de obligatoriedad, financiación y entidad al cargo de cada propuesta.

Por otro lado, en el propio decreto de aprobación de la ETCV se indica que, como instrumento de planificación territorial a largo plazo, la Estrategia requiere de un proceso de seguimiento y evaluación “*exhaustivo, riguroso y transparente*” para que sea capaz de adaptarse a las coyunturas cambiantes. Con este fin se crea el Comité Estratégico de Política Territorial, como organismo encargado de llevar a cabo dicho seguimiento, de composición mixta entre la Generalitat y una serie de organizaciones y entidades representantes de la sociedad civil. Poco después se ampliarían sus funciones a “*todas aquellas relacionadas con el impulso de la promoción de los valores del territorio*”, con el fin de “*fomentar la atracción de inversiones, talentos y turistas*”. Pero su función inicial, como hemos señalado, era la de realizar el seguimiento de la ETCV. El Comité debe decidir sobre la conveniencia de introducir cambios en la estrategia una vez reciba el informe de evaluación de la misma. Dicho informe será elaborado por el organismo competente cada cuatro años, indicando el desarrollo y ejecución de la Estrategia Territorial y analizando la evolución de las 100 metas y de sus indicadores de cumplimiento (cada meta se presenta generalmente asociada a un único indicador). Más allá de la mención de la obligatoriedad de este informe, no se detallan metodologías de evaluación ni se revela si se harán públicos los resultados del seguimiento. En cualquier caso, la vigencia de la ETCV en principio es indefinida, sin perjuicio del horizonte final de sus determinaciones que es el año 2030.

Para su implementación, la Estrategia no dispone de un programa económico sino que recoge actuaciones de las distintas administraciones, señalando que a la financiación económica de los proyectos deben contribuir las administraciones de todas las escalas territoriales (incluyendo la UE) e incluso los particulares, mediante acuerdos de colaboración público-privada. Tampoco se señalan plazos ni prioridades de actuación para sus proyectos. Por otra parte, el modelo existente en los últimos años en el territorio valenciano hace dudar a algunos sectores de la voluntad política real de implementar el modelo territorial de la Estrategia, especialmente en lo que se refiere al consumo de suelo y el desarrollo urbanístico (ya que la ETCV pone medidas para agilizar los proyectos urbanísticos). Y sin embargo, una fuerte voluntad política es imprescindible a la hora de implementar los planes de carácter netamente estratégico,

ya que una excesiva flexibilidad en la práctica puede conducir a una desregulación que ponga pocos límites a las intervenciones del capital (Farinós et al., 2005). Cabe recordar que la propia ETE señalaba la especulación inmobiliaria, los proyectos de infraestructuras sobredimensionados o las exigencias del turismo de masas como algunos de los peligros a los que se exponen las ciudades europeas, peligros que se han demostrado muy patentes en el País Valenciano.

Por último, queda señalar que en julio de 2012, con la ETCV ya aprobada, el Consell dio su conformidad al anteproyecto de ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje⁵⁰ que pretende simplificar el cuerpo legal en materia territorial y urbanística y clarificar las competencias autonómicas y municipales. Con esta nueva ley se refundirían cinco leyes y dos reglamentos en una sola regulación (se pasa de 1.200 artículos a sólo 273), por lo que quedaría derogada, entre otras, la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje. La norma permite unos plazos más breves y unos procedimientos menos complejos en la aprobación de planes urbanísticos, y trata de reactivar el sector inmobiliario apostando por la rehabilitación y renovación dentro de las ciudades en un contexto de crisis del sector de la construcción. Así, promueve una mayor autonomía para los municipios, dejándoles la aprobación definitiva de los planes urbanísticos. El proceso de participación pública estuvo abierto hasta diciembre de 2012 y recibió numerosas alegaciones.

Tabla IV.8: Ficha síntesis de la ETCV

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Comunidad Valenciana
PLAN TERRITORIAL	Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana
ENTRADA EN VIGOR	2011
LEGISLACIÓN DE OT	Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje
NORMATIVA APROBACIÓN	Decreto 1/201 de 13 de enero
ENTIDAD PROMOTORA	Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda

⁵⁰ Diario Las Provincias del 13/07/2012

<p>REALIZACIÓN TÉCNICA</p>	<p>Dirección General de Territorio y Paisaje (perteneciente a la entonces Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda).</p> <p>Con la asistencia técnica de multitud de consultorías, entidades y personas expertas (mayoritariamente académicas).</p>
<p>FASE DE REDACCIÓN</p>	<p>Septiembre de 2007 - Junio de 2008 (propuesta inicial, a la que posteriormente se hacen modificaciones)</p>
<p>FASE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Jornadas de expertos: entre noviembre de 2008 y marzo de 2009 - Información pública del documento inicial de referencia: del 24 de noviembre de 2009 al 8 de enero de 2010 (45 días) - Información pública y audiencia de la versión preliminar: del 11 de enero al 4 de marzo de 2010 (45 días) - Encuestas vía internet: entre junio y agosto de 2010 - Información pública del documento definitivo: entre el 20 de mayo y el 1 de septiembre de 2010, plazo posteriormente ampliado hasta el 30 de septiembre. El documento podía consultarse también en la web.
<p>OBJETIVOS</p>	<p>Su "<i>visión estratégica</i>" es hacer de la Comunitat Valenciana el territorio con mayor calidad de vida del Arco Mediterráneo europeo.</p> <p>Para ello define 25 objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Mantener la diversidad y la vertebración del sistema de ciudades. 2) Situar el área urbana de Valencia dentro del conjunto de las grandes metrópolis europeas. 3) Convertir el área urbana de Alicante y Elx en el gran nodo de centralidad del sudeste peninsular. 4) Desarrollar todo el potencial metropolitano del área urbana de Castellón. 5) Mejorar las condiciones de vida del sistema rural. 6) Gestionar de forma integrada y creativa el patrimonio ambiental. 7) Ser el territorio europeo más eficiente en la gestión de los recursos hídricos. 8) Reducir al mínimo posible los efectos de los riesgos naturales e inducidos. 9) Recuperar el litoral como activo territorial. 10) Impulsar el modelo turístico hacia pautas territoriales sostenibles. 11) Proteger y valorizar el paisaje como activo cultural, económico e identitario. 12) Aplicar de forma eficiente los instrumentos de equidad territorial.

	<p>13) Gestionar de forma activa e integrada el patrimonio cultural.</p> <p>14) Preparar el territorio para su adaptación y lucha contra el cambio climático.</p> <p>15) Favorecer la puesta en valor de las nuevas potencialidades energéticas del territorio.</p> <p>16) Convertir a la Comunitat Valenciana en la principal plataforma logística del Mediterráneo.</p> <p>17) Crear un entorno territorial favorable para la innovación y las actividades creativas.</p> <p>18) Mejorar las conectividades externa e interna del territorio.</p> <p>19) Satisfacer las demandas de movilidad en el territorio de forma eficiente e integradora.</p> <p>20) Compatibilizar la implantación de infraestructuras con la protección de los valores del territorio.</p> <p>21) Mejorar la cohesión social en el conjunto del territorio.</p> <p>22) Utilizar la planificación territorial para garantizar el acceso a la vivienda.</p> <p>23) Definir unas pautas racionales y sostenibles de ocupación de suelo.</p> <p>24) Prever en cantidad suficiente y adecuada suelo para la actividad económica.</p> <p>25) Desarrollar fórmulas innovadoras de gobernanza territorial.</p>
ESTRUCTURA	<p>La ETCV consta de los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Dos documentos que incluyen la visión estratégica y la metodología y resultados de la participación pública. b) Veinticinco documentos, en correspondencia con los 25 objetivos con sus metas y propuestas c) El informe de sostenibilidad ambiental d) La memoria ambiental e) Directrices f) Documentación que recopila las estrategias y oportunidades territoriales para cada una de las Áreas Funcionales g) Anexos
METODOLOGÍA	<p>En un principio los criterios y recomendaciones en materia de planificación territorial se formularon en base a dos fuentes: la literatura científica de ordenación territorial de la Comunidad y las estrategias territoriales europeas, nacionales y regionales (adaptando sus determinaciones al contexto valenciano). Posteriormente el documento fue sometido a participación pública y Evaluación Ambiental Estratégica. Cada Objetivo se sometió a un análisis de potencialidades, tendencias y retos de futuro y un diagnóstico estratégico DAFO. Para cada objetivo se definieron 4 metas territoriales cumpliendo las condiciones CREMA (Con fecha de</p>

	<p>cumplimiento, Relevante, Específico, Medible y Alcanzable). Las propuestas estratégicas se formularon a partir de fuentes bibliográficas, opiniones de expertos y demandas de los agentes territoriales.</p> <p>La definición de las Áreas Funcionales se ha realizado según criterios “<i>funcionales, urbanísticos y estratégicos</i>” (no se especifican los criterios).</p> <p>El seguimiento se basará en el análisis de la evolución de las metas por medio de sus indicadores (cada meta se asocia con uno o varios indicadores cuantitativos). Para cada indicador se señala el valor actual, el valor alcanzable en 2015, en 2030 y la fuente.</p>
<p>CONTENIDO Y DETERMINACIONES</p>	<p>Las 147 Directrices incorporan los 25 Objetivos y la Visión, unos principios directores vinculantes para las administraciones valencianas y unos criterios de ordenación de carácter meramente recomendatorio. Contienen las siguientes disposiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ <u>TÍTULO PRELIMINAR: Disposiciones de carácter general</u> Objetivo, ámbito de aplicación, efectos, vigencia y otros aspectos generales de la Estrategia. ○ <u>TÍTULO I: El gobierno del territorio</u> La ETCV propone una nueva gobernanza y apuesta por la constitución de entes territoriales flexibles y operativos. ○ <u>TÍTULO II: Desarrollo económico y territorio</u> Hace referencia a la contribución del territorio al desarrollo económico. Propone una hoja de ruta para alcanzar un crecimiento económico inteligente, sostenible e integrado. ○ <u>TÍTULO III: La Infraestructura Verde del territorio</u> Incorpora los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural así como los espacios de riesgos naturales. Se incide especialmente en la importancia de la actividad agraria ○ <u>TÍTULO IV: Ocupación racional y sostenible del suelo</u> Está referido al sistema de asentamientos. Se definen 15 Áreas Funcionales para planificar los equipamientos y servicios, y se habla de los ámbitos estratégicos del territorio. Se hacen propuestas de cooperación entre los ámbitos urbano y rural y de crecimiento urbanístico sostenible. ○ <u>TÍTULO V: Infraestructuras y territorio</u> Se establecen una serie de principios y criterios para mejorar la cohesión del territorio (tanto en infraestructuras de movilidad como en equipamientos y servicios) ○ <u>TÍTULO VI: El litoral</u> Directrices específicas para esta franja costera, basadas en una gestión integral e integrada del espacio litoral. Se dedica un capítulo al sistema de asentamientos de la franja litoral.
<p>SEGUIMIENTO Y</p>	<p>FORMA:</p>

<p>EVALUACIÓN</p>	<p>Mediante informe de evaluación que refleje la evolución de las 100 metas y de sus indicadores de cumplimiento (la mayoría de las metas se presentan asociadas a un sólo indicador cuantitativo). Se debe presentar cada 4 años.</p> <hr/> <p>ORGANISMO ENCARGADO: Comité Estratégico de Política Territorial</p>
<p>REFERENCIAS AL CONTEXTO EUROPEO</p>	<p>Se puede afirmar que las referencias de la ETCV al contexto europeo son numerosas ya que el territorio europeo constituye su principal marco de comparación y de referencia, especialmente el Arco Mediterráneo europeo. Así, su propia visión estratégica consiste en hacer de la Comunitat Valenciana el territorio con mayor calidad de vida del Arco Mediterráneo europeo, y varios de sus objetivos pretenden situar la Comunidad en una posición puntera respecto a Europa.</p> <p>En la Visión se dedica un apartado específico al contexto territorial externo, donde curiosamente se afirma que la Comunidad presenta una <i>“posición periférica respecto a Europa, pero central respecto al mundo”</i>. Así, se habla de la <i>“centralidad planetaria”</i> de la Comunidad y de una ubicación <i>“privilegiada respecto a los grandes flujos comerciales”</i>.</p> <p>A la hora de analizar la situación del territorio valenciano, se compara la situación de la Comunidad respecto al resto de regiones del Arco Mediterráneo mediante el uso de indicadores sintéticos. Apuesta por el desarrollo de este espacio mediante infraestructuras de conexión, con especial atención a los ejes ferroviarios. También se pone cierto énfasis en el norte de África, que a juicio de la ETV representa una oportunidad como mercado emergente, pese a que esta vecindad también <i>“puede ser un problema”</i> por el fenómeno de la inmigración.</p> <p>La ETCV no sólo toma como referencia el contexto general europeo sino que también tiene en cuenta las orientaciones de ordenación territorial surgidas de dicho contexto. En las Directrices se declara haber tomado como punto de partida la Estrategia Europea 2020 y se señala que los principios directores de la ETCV <i>“recopilan y concretan las determinaciones en materia de planificación territorial emanadas de la Unión Europea”</i>. Además, en la Directriz 16 dedicada a la coherencia territorial se afirma que <i>“La estrategia territorial y los demás instrumentos de ordenación del territorio serán coherentes con las determinaciones, estrategias y decisiones que adopten las administraciones públicas de ámbito territorial mayor (Unión Europea y administración general del estado)”</i>.</p> <p>Por consiguiente, la ETCV presta una gran atención a su posición en Europa y trata de analizar su situación (condiciones demográficas, sociales, etc.) respecto al contexto europeo, en especial respecto al Arco Mediterráneo. Asimismo, propone actuaciones para conectar e integrar mejor la Comunidad con el resto de Europa. Pero además del contexto general, toma también como referencia el contexto concreto de la ordenación del territorio europea, y afirma haber adaptado las orientaciones europeas a la realidad específica valenciana.</p>

<p>COHERENCIA CON DOCUMENTOS EUROPEOS</p>	<p>A lo largo de la ETCV varios documentos europeos son mencionados explícitamente. En el volumen dedicado a la metodología participativa, por ejemplo, se manifiesta que en los criterios y recomendaciones de la ETCV se han incorporado los principios de la ETE, la Agenda Territorial Europea y el Libro Verde de Cohesión Territorial, así como de <i>“todos los documentos relacionados con éstos”</i>. También en las Directrices se afirma que la ETCV trata de reforzar el carácter polinuclear del sistema de ciudades <i>“tal y como lo aconseja la estrategia territorial Europea”</i> y se señala que la política de paisaje de la Comunidad enmarca sus objetivos en el Convenio Europeo del Paisaje.</p> <p>En lo que se refiere a lo términos e ideas principales contenidos en los documentos europeos, es evidente ya desde los propios objetivos de la ETCV que la mayoría de ellos han sido incorporados en el plan valenciano, incluso los conceptos que tenían un mayor protagonismo en los PDDTS que en los demás documentos (a pesar de que éstos no son expresamente nombrados en la Estrategia valenciana): gestión del patrimonio ambiental y cultural, gestión de los recursos hídricos, riesgos naturales, turismo sostenible, protección del paisaje, identidad regional, equidad territorial, cambio climático, innovación, utilización eficaz de infraestructuras (movilidad eficiente), cohesión social, gobernanza, ciudades atractivas y competitivas (aunque no se citen explícitamente estas palabras, se habla de <i>“situar entre las grandes metrópolis”</i>, <i>“centralidad”</i> o <i>“potencial metropolitano”</i> de algunas ciudades).</p> <p>Más allá de lo recogido en los propios objetivos, otros conceptos europeos también tienen presencia en las Directrices. Así, se habla de desarrollar redes de ciudades, promover el acceso universal a las telecomunicaciones, mejorar la cohesión territorial, garantizar el acceso a los servicios y equipamientos básicos, fortalecer la presencia de energías renovables y nuevas relaciones entre los mundos rural y urbano. El desarrollo policéntrico no se menciona en el texto pero en su lugar se habla de reforzar el <i>“carácter polinuclear”</i> del sistema de ciudades. También se insiste en la idea de la colaboración entre administraciones y público-privada (la Directriz 21 está dedicada a ello), señalando que <i>“se deben establecer y reforzar los mecanismos que intensifiquen las relaciones de la Comunitat Valenciana con la administración general del Estado y de la Unión Europea”</i>. En cambio, pese a la gran atención puesta sobre el Arco Mediterráneo, las Directrices no contienen alusión alguna a la cooperación interregional o transnacional.</p> <p>Al concepto de sostenibilidad se le concede un gran protagonismo y múltiples usos ya que aparece de manera transversal en la mayoría de los temas tratados en la Estrategia, acompañando a conceptos tan diversos como el crecimiento urbanístico sostenible, el turismo sostenible, la energía sostenible, la movilidad sostenible o la agricultura sostenible, entre otros. Incluso se habla de <i>“crecimiento económico sostenible”</i> al igual que en la Agenda Territorial Europea.</p> <p>La participación pública también se erige como idea clave ya que se toma como ingrediente fundamental de todo el proceso de la planificación territorial en términos metodológicos.</p>
---	---

	<p>La ordenación del paisaje merece una mención aparte en el caso valenciano. Cabe recordar que la legislación regula conjuntamente la ordenación del territorio y del paisaje. La regulación del paisaje en el instrumento de ordenación regional no está tan desarrollada como cabría esperar, si bien hay que tener en cuenta que la propia ley ya introduce varias regulaciones. En la ETCV, existen tanto un Objetivo como un capítulo de las Directrices dedicados específicamente al paisaje, donde se detallan los objetivos y principios directores de la política de paisaje de la Comunidad, los criterios paisajísticos para la implantación de nuevas actuaciones en el territorio y la lista de paisajes considerados de relevancia regional. El paisaje se considera un activo territorial, se apuesta por su integración en al ordenación territorial, por el acceso y conocimiento del paisaje por parte de la ciudadanía e incluso se habla de la formación en paisaje. No se propone ningún instrumento u órgano específico para su gestión, aunque, como decíamos, sí lo hacía la ley 4/2004.</p> <p>Por último, es importante destacar el enfoque de planificación netamente estratégico adoptado por la ETCV, cuyas Directrices son mayoritariamente orientativas y flexibles y contienen ciertas actuaciones estratégicas, para las cuáles se apuesta por la cooperación entre administraciones y con los agentes privados. En este sentido, se trata de un enfoque en línea con lo marcado por la ETE, de hecho la propia denominación de la Estrategia valenciana nos recuerda al documento europeo, al igual que en el caso navarro.</p> <p>Tras este análisis queda patente que la Estrategia valenciana sigue casi al pie de la letra el guión europeo en lo que se refiere al marco conceptual empleado. No cabe duda de que el lenguaje tanto escrito como visual empleado por la ETCV es plenamente actual y atractivo. No obstante, gran parte de las propuestas tienen un desarrollo limitado y se quedan en el plano retórico o de objetivos, sin especificar plazos o programas. El carácter estratégico e indicativo del plan presenta el riesgo de una flexibilidad excesiva y de que su aplicación dependa en gran parte de la voluntad política, cuando el contexto político de la Comunidad no parece ser el de un gran consenso.</p> <p>Además de la ambigüedad del discurso, existen ciertas contradicciones entre los grandes objetivos declarados y las posteriores propuestas de actuación. El énfasis puesto en la competitividad del territorio (al servicio de la cuál deben estar la gestión administrativa, las infraestructuras e incluso el paisaje) lleva a percibir que en la ETCV priman los objetivos económicos frente a los sociales y ambientales.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia

10.3.6 Las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia

Galicia se destaca en el marco estatal por una especificidad y una identidad singular, si bien interiormente presenta una gran heterogeneidad en términos de condiciones ambientales, dinámicas económicas, niveles de urbanización, etc. Sin duda es una

Comunidad Autónoma marcada por su ubicación geográfica, ya que se encuentra en una esquina de la Península Ibérica y es el único territorio de la fachada occidental que no pertenece a Portugal (con el cuál comparte muchos rasgos geográficos, históricos y culturales). Así, su ubicación se ha asociado tradicionalmente con atributos de alejamiento, perifericidad e incluso subdesarrollo y ruralidad extrema (Lois, Rodríguez, Santos y Somoza, 2001). Internamente, Galicia se ha identificado con un país rural y marinero, y buena parte de la población mantiene vínculos intensos con la tierra y con el mar, a pesar de la crisis del sector primario. Al mismo tiempo, la Comunidad ha padecido históricamente un sentimiento de aislamiento por su mala comunicación por el este y su frontera política por el sur.

La situación actual todavía dibuja un panorama dual con dos modelos espaciales diferenciados en cuanto a factores sociales, económicos, culturales y territoriales: un modelo urbano, donde se aglutina la población y la riqueza y que se va expandiendo; y uno rural, en fase de retroceso demográfico y funcional. También existe otra dualidad interna en la Comunidad, que es el contraste entre el interior y el litoral, donde éste último configura un sistema urbano lineal llamado a desempeñar un papel importante en la fachada atlántica europea. En las áreas rurales del interior, en cambio, el desarrollo local y comarcal se ha encallado. Por lo tanto, los desequilibrios espaciales dentro del territorio gallego son considerables.

Por otro lado, en las últimas décadas también ha tenido lugar en Galicia un desarrollo urbanístico sin precedentes, favorecido por la permisividad de las sucesivas legislaciones urbanísticas. Sin embargo, de forma paralela también se ha constituido en la sociedad gallega una auténtica corriente social de defensa de la tierra, el paisaje y el patrimonio, que se expresó de manera muy clara con la crisis del Prestige, y que ha reivindicado de forma abierta una nueva cultura urbanística.

Es preciso destacar que por su localización, su singularidad en el contexto español, y su personalidad histórica y cultural, Galicia siempre ha sido tratada como un territorio idóneo para implementar políticas integrales de ordenación (Lois et al., 2001). En efecto, durante el último período del franquismo se abordó de lleno la planificación regional de la Comunidad con el III Plan de Desarrollo (1972-1975). También hubo ciertos impulsos durante los años iniciales de la autonomía, cuando se pensaba que las estrategias de ordenación serían fundamentales para evaluar los resultados del autogobierno. No

obstante, pese a estos intentos tempranos y a la asunción de las competencias en la materia en 1981 mediante el Estatuto de Autonomía, la ordenación del territorio se ha mantenido como una asignatura pendiente durante treinta largos años.

En los años 1980 comenzaron las propuestas y el debate en torno a la ordenación del territorio en las provincias gallegas de la mano de diversos especialistas geógrafos y economistas. En sus planteamientos ya se interpretaba el territorio gallego como un sistema de ciudades policéntrico, con un eje litoral que iba afirmando su preeminencia. Además, constataban que la ordenación del territorio y el urbanismo eran dos disciplinas indisociables, defendían la realidad comarcal y apostaban por articular el país gallego a partir de una dominante urbana, frente a las antiguas lecturas ruralistas.

Pero no fue hasta los años 1990 cuando la ordenación del territorio (junto con el urbanismo) eclosionó como preocupación académica, relacionada habitualmente con unas preocupaciones territoriales muy concretas. El conjunto de planes y de estudios territoriales coincidían en plantear una serie de problemáticas y desajustes del territorio gallego, como su subdesarrollo (en términos de renta per cápita y capacidad productiva), el aislamiento y la escasa accesibilidad respecto al resto del Estado, y el declive de los espacios rurales del interior (con graves problemas demográficos). A estas problemáticas se ha tratado de responder durante años mediante planes de mejora del sistema productivo y de las infraestructuras, planes de desarrollo rural, fondos comunitarios y políticas de diversificación económica, pero han sido en general iniciativas poco exitosas (Lois y Aldrey, 2011). Las políticas territoriales propiamente dichas han estado alejadas del objetivo del desarrollo armónico y equilibrado que necesitaba la Comunidad y la ordenación del territorio ha sido permanentemente desatendida.

El cuerpo legislativo de la ordenación del territorio en Galicia puede resumirse en una única ley marco aprobada en 1995, frente a la aprobación continuada (y a menudo contradictoria) de leyes de contenido urbanístico. La Ley 10/1995 de Ordenación del Territorio de Galicia, cuya aprobación fue considerablemente tardía, apenas fue implementada durante años, la producción normativa derivada de su texto prácticamente no ha avanzado, e incluso durante un tiempo debió asumir la contradicción legal que implicaba la promulgación de la ley de comarcalización de 1996, que proponía otro modelo distinto de división territorial y otra estrategia de desarrollo para Galicia.

Cabe señalar que en el año 2008 se aprobó también la Ley 7/2008 de protección del paisaje de Galicia, convirtiendo a la Comunidad en una de las pocas CCAA del Estado con una ley específica para el paisaje. Esta ley, en línea con lo establecido por el Convenio Europeo del Paisaje, habla no sólo de protección sino también gestión y ordenación de los paisajes gallegos (incluyendo en ellos la totalidad del territorio), así como de su integración en las políticas de ordenación del territorio. Los instrumentos previstos por la ley para la regulación del paisaje se han ido desarrollando a partir de la aprobación de la ley y Galicia ya cuenta, entre otras cosas, con una Estrategia del Paisaje y algunas guías metodológicas para los estudios de impacto e integración paisajística (están aún pendientes los catálogos y las directrices de paisaje).

En la ley 10/1995 de ordenación del territorio de Galicia, por su parte, la concepción de la ordenación del territorio y de sus objetivos está en línea con lo expresado en la Carta de Torremolinos de 1983. A los instrumentos de ordenación les atribuye objetivos tales como conseguir un desarrollo equilibrado del territorio, definir las áreas de especial protección o asegurar la coordinación de las acciones con incidencia territorial y de las políticas sectoriales, objetivos similares a los de otras legislaciones autonómicas. No obstante, las características propias de esta Comunidad, citadas previamente, hacen que entre estos objetivos se incluyan también otros del tipo de: corregir la distribución espacial de las instalaciones productivas de los sectores primario y secundario, fijar los núcleos de población impulsores del desarrollo de una zona o garantizar la disposición racional en la totalidad del territorio de las infraestructuras, equipamientos y servicios.

Por otra parte, la ley establece el conjunto de instrumentos de ordenación que deben desarrollarse en la Comunidad, describiendo su contenido y las interdependencias entre ellos. El instrumento que encabeza el sistema de planificación territorial son las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia (DOTG), de escala regional y carácter global, que han de constituir el marco general de referencia para la política territorial. Junto con las Directrices, existe un catálogo de figuras que da cabida a actuaciones tanto de carácter sectorial como integradas, compuesto por instrumentos como los Planes Territoriales Integrados, los Programas Coordinados de Actuación, los Planes y Proyectos Sectoriales de incidencia supramunicipal y los Planes de Ordenación del Medio Físico.

Una de las funciones más novedosas atribuidas por la legislación a las DOTG es la de proponer acciones territoriales que requieran la actuación conjunta con otras Comunidades Autónomas y administraciones públicas, ofreciendo las bases suficientes para celebrar los convenios o acuerdos de colaboración necesarios. Como vemos, ya desde la propia ley de ordenación del territorio se les adjudica a las DOTG el deber de desarrollar iniciativas de cooperación territorial, antes incluso de la llegada de recomendaciones de este tipo desde Europa.

Como decíamos, esta ley datada de 1995 es la que continúa hoy en día en vigor, siendo la única que se ha aprobado específicamente para la política de ordenación del territorio. La productividad normativa para la política urbanística, en cambio, ha sido extraordinaria, y desde la aprobación de la última ley de ordenación urbanística en 2002, el parlamento ha aprobado un texto detrás de otro introduciendo cambios más o menos amplios en dicha ley. Este hecho refleja la aguda crisis que sufre el modelo urbanístico de Galicia, y que se combina con una práctica desatención de las normas de ordenación del territorio (Lois y Aldrey, 2011).

Después de instaurar el marco legislativo de la ordenación del territorio en 1995, hubo varios intentos de activar el proceso de aprobación de las Directrices. En febrero de 1996 se acordó iniciar su proceso de elaboración, publicándose dicho acuerdo en el Diario Oficial de Galicia un año más tarde. En junio de 1999 apareció un documento de información y diagnóstico, mientras que en 2002 se publicó una Hipótesis del Modelo Territorial. Finalmente, en los años 2004 y 2008 fueron presentados dos Avances distintos de las Directrices, que constituyeron una iniciativa de dos gobiernos de diferente color político, aunque en realidad sus contenidos eran muy similares. Pese a tantos intentos e inicios de tramitación, el bloqueo institucional perduró hasta el año 2011, año en que finalmente se consiguió aprobar las DOTG de manera definitiva tras una larga y compleja tramitación, nada menos que dieciséis años más tarde de la aparición de la ley de ordenación que dictaminaba su elaboración.

Hay que tener en cuenta que el impasse generado en la aprobación de las DOTG ha tenido consecuencias también en el retraso de la aprobación de otro tipo de instrumentos de ordenación, como los Planes de Ordenación del Medio Físico, los Programas Coordinados de Actuación o los Planes Territoriales Integrados (caso del

Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, que se aprobó junto con las DOTG habiendo sido también objeto de polémica y causa de confrontación política y social intensa).

La aprobación inicial de las Directrices se produjo en junio de 2010, tras haber sido sometidas a un proceso de Evaluación Ambiental Estratégica. Su aprobación definitiva recayó sobre la Xunta de Galicia, que las aprobó por decreto (Decreto 19/2011) el 10 de Febrero de 2011, día en que también se aprobó el Plan de Ordenación del Litoral. Así, las Directrices salieron finalmente adelante en un clima dividido después de una tortuosa senda de debates, polémicas y aportaciones varias que no lograron generar un consenso político y social sobre las mismas (Lois y Aldrey, 2011). Previamente a la aprobación definitiva de las DOTG, diversos colectivos ecologistas habían presentado alegaciones a su contenido⁵¹, incidiendo en la incongruencia del documento de planificación, que no respetó la propuesta de ampliación de la Red Natura (en Galicia ocupa sólo el 11,7% del territorio, frente al 27,1% de media estatal). Asimismo, denunciaron que las DOTG no habían tenido en cuenta los instrumentos de planificación relativos a la conservación de las especies en peligro de extinción ni los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Otro de los puntos de discrepancia residía en el modelo de desarrollo territorial, agrupado en torno a áreas metropolitanas y áreas urbanas, que potencia el área litoral y olvida el interior más despoblado. Por otra parte, algunas organizaciones también denunciaron que el propio proceso de tramitación de las DOTG había sido completamente irregular. De nuevo, el período de dos meses de exposición pública coincidió con los meses estivales (un período que no fue ampliado pese a las peticiones de municipios y partidos políticos), lo que no impidió que recibieran un total de 88 alegaciones, de las que 30 procedían de ayuntamientos y 10 de asociaciones ecologistas.

En cuanto a su contenido, la finalidad general de las Directrices es la de definir un modelo territorial para Galicia, estableciendo la distribución espacial de las actividades. Así, pretenden representar un marco general para la ordenación, la planificación urbanística y los planes sectoriales, fijando los criterios orientadores para los asentamientos, las actividades económicas y las sociales. El documento se compone de la Memoria, las Determinaciones y un Informe de Sostenibilidad Ambiental, que identifica y evalúa los posibles efectos sobre el medio ambiente que puedan derivar de la aplicación de las DOTG.

⁵¹ Diario El País del 31/08/2010

Según se declara en el propio documento, las Directrices hacen suyas las tres líneas de acción fundamentales de la política territorial de la UE (los tres grandes objetivos de la ETE), a partir de los cuáles se desarrollan sus propios objetivos. Los criterios de planificación fundamentales de las DOTG se basan en combatir la urbanización difusa, fortalecer los núcleos tradicionales y el litoral, mejorar la accesibilidad, frenar el despoblamiento, potenciar el sector primario, proteger el patrimonio natural y cultural, incorporar la perspectiva del metabolismo urbano y afianzar el protagonismo exterior de Galicia. Así, se apuesta por un modelo policéntrico y por la vertebración territorial de Galicia desde una concepción descentralizada. Por otro lado, la consideración del paisaje a lo largo de las DOTG es continua y transversal, y en línea con lo establecido por la ley de paisaje de 2008, se ordena la elaboración de los catálogos y directrices de paisaje y los planes de acción del paisaje en áreas protegidas, así como la inclusión del elemento paisaje en todos los instrumentos de ordenación territoriales y urbanísticos.

Las DOTG buscan la combinación de la planificación socioeconómica con la física, y de conformidad con lo previsto por la Ley 10/1995, sus determinaciones son de dos tipos: excluyentes (que limitan o prohíben cualquier otro criterio, ubicación, uso o diseño territorial o urbanístico) u orientativas (la administración competente debe concretar sus propuestas).

Para el seguimiento de la implementación y los efectos de las DOTG y otros instrumentos de ordenación, se creó el denominado sistema de seguimiento de la sostenibilidad territorial. Dicho sistema estaría protagonizado por una Comisión de Seguimiento a modo de órgano de coordinación técnica de los diferentes departamentos y organismos de la administración (evaluación ambiental, estadística, urbanismo, etc.). La Comisión de Seguimiento está adscrita a la consellería competente en materia de ordenación del territorio a través del Instituto de Estudios del Territorio, un órgano autónomo de asesoramiento e investigación. Así, los agentes sociales, académicos, privados o cuerpos profesionales no tienen ningún tipo de presencia en este órgano de seguimiento. Una de las funciones de la Comisión es la de desarrollar y adaptar el sistema de indicadores para controlar los efectos producidos por las determinaciones de las DOTG sobre las variables ambientales así como comprobar el cumplimiento de los objetivos de las Directrices. No obstante, ni la ley de ordenación del territorio, ni las DOTG ni el propio decreto por el que se creó la Comisión de Seguimiento indica de manera explícita la forma en que se realizará el seguimiento y evaluación ni la forma en

que se presentarán sus resultados. La Ley 10/1995 establecía en su Artículo 11 sobre el “*control*” de las Directrices que la Xunta debía presentar al Parlamento, una vez al año, una memoria en la que se plasme el estado en que se encuentran las Directrices de Ordenación del Territorio, sin dar ningún detalle sobre el procedimiento y contenido de la Memoria.

Las vigencia de las DOTG en principio es indefinida, aunque se contempla la posibilidad de que el Consello da Xunta de Galicia acuerde la modificación de las mismas.

En opinión de algunos autores, a pesar de que Galicia se haya dotado de unas Directrices de Ordenación del Territorio, la política de ordenación territorial en la Comunidad sigue siendo una tarea pendiente (Lois y Aldrey, 2011). Si bien se ha aprobado un instrumento para la gestión del territorio, se ha hecho sin el consenso necesario por la urgencia derivada de una larga tramitación. Además, se han dejado fuera del debate aspectos cruciales de la política territorial (como la delimitación de las áreas metropolitanas y regiones urbanas), lo cuál hace interpretar la aprobación de las DOTG como una ocasión desaprovechada para promover un desarrollo más equilibrado del territorio gallego. Las DOTG han recibido críticas relacionadas con su carácter demasiado genérico; sus determinaciones han sido interpretadas como declaraciones bien intencionadas pero con grandes carencias, poco comprometidas y políticamente correctas. De hecho, el propio conselleiro de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, Agustín Hernández, defendió⁵² en 2010 que las DOTG son un documento “*sobre el que es difícil no tener un grado de acuerdo importante*”, ya que se trata de planteamientos generales y se marca objetivos “*con los que es difícil no estar de acuerdo*”.

La amplitud en la formulación de las directrices excluyentes, unida a la inclusión como directrices puramente orientativas de previsiones que deberían ser de obligado cumplimiento, también ha arrojado dudas sobre su capacidad ordenadora (Nogueira, 2010). Algunas de las determinaciones que se definen como orientativas eran de obligado cumplimiento en leyes o planes previos (por ejemplo, las acciones de restauración ambiental y paisajística en las zonas mineras abandonadas. Además, establecen un modelo territorial basado casi exclusivamente en la malla de comunicaciones terrestres, y no tanto en las potencialidades territoriales. Esta apuesta

⁵² Diario El Correo Gallego del 12/09/2010

por fortalecer la comunicación por carretera y la alta velocidad ferroviaria frente a la red convencional ha recibido críticas de las asociaciones ecologistas, y también parece entrar en contradicción con algunas de las orientaciones provenientes de las instancias europeas, como el uso eficaz y sostenible de las infraestructuras de transporte.

Tabla IV.9: Ficha síntesis de las DOTG

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Galicia
PLAN TERRITORIAL	Directrices de Ordenación del Territorio
ENTRADA EN VIGOR	2011
LEGISLACIÓN DE OT	Ley 10/1995 de Ordenación del Territorio de Galicia
NORMATIVA APROBACIÓN	Decreto 19/2011 de 10 de febrero
ENTIDAD PROMOTORA	Conselleria de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas - Dirección Xeral de Sostibilidade e Paisaxe
REALIZACIÓN TÉCNICA	No consta
FASE DE REDACCIÓN	No consta (aunque el acuerdo para iniciar su elaboración fue en 1996)
FASE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Información pública y audiencia entre el 1 de julio y el 1 de septiembre de 2010
OBJETIVOS	<p><u>Objetivo general:</u> definir un modelo territorial para Galicia (más integrado, sostenible y equilibrado)</p> <p><u>Objetivos específicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Lograr una mayor integración de Galicia en Europa • Consolidar la eurorregión Galicia – Norte de Portugal • Fortalecer los sistemas de asentamientos • Definir áreas funcionales para la ordenación supramunicipal • Establecer las regiones urbanas como marcos de planificación de infraestructuras, equipamientos y servicios • Potenciar las ciudades de Galicia • Articular la formación de agrupaciones voluntarias de ayuntamientos para la prestación de servicios

	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar una red de pueblos y pequeñas ciudades • Favorecer la integración y vertebración territorial (interna y externa) • Consolidar una red de núcleos pequeños y medianos con capacidad para segurar la viabilidad demográfica • Establecer criterios para la consideración de los condicionantes ambientales, sociales y económicos en las iniciativas urbanísticas y sectoriales • Consolidar la identidad y singularidad de ciudades y pueblos • Potenciar los núcleos rurales y dar prioridad a su rehabilitación • Aportar referencias para el desarrollo de infraestructuras y equipamientos • Crear un potente sistema de infraestructuras de transporte y reforzar el policentrismo de Galicia • Aportar referencias para el desarrollo del parque de viviendas y de los suelos de actividad • Activar procesos de renovación y dinamización de espacios deteriorados y de ámbitos singulares • Proponer medidas integrales y transversales contra la crisis demográfica • Establecer orientaciones estratégicas para los instrumentos de desarrollo rural y mecanismos de cooperación urbano-rural • Establecer criterios de uso del suelo rústico • Fortalecer los equipamientos y dotaciones de los núcleos rurales estructurantes • Potenciar las infraestructuras de telecomunicación • Desarrollar espacios de I+D+i • Tener en cuenta la potencialidad y capacidad de acogida del territorio en la ordenación del medio físico • Servir de marco para estrategias de desarrollo endógeno • Estructurar el litoral como un ámbito de excelencia territorial • Fomentar la conservación de los espacios fluviales • Combatir el cambio climático • Proteger el patrimonio natural, cultural y paisajístico y el sistema rural • Preservar las diferentes tipologías de paisaje • Prevenir i minimizar los efectos de los riesgos naturales y tecnológicos
ESTRUCTURA	El documento consta de una Memoria que incluye las Determinaciones, a la que acompaña también el Informe de Sostenibilidad Ambiental.

	<p>La estructura de la Memoria es la siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. INTRODUCCIÓN <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Significado y objetivos 1.2. La configuración de un territorio diferenciado 1.3. Galicia hoy. Un territorio en proceso de transformación 1.4. Retos territoriales en el siglo XXI: pautas para Galicia 1.5. Un modelo territorial para el futuro de Galicia 2. EL SISTEMA DE ASENTAMIENTOS Y LAS INFRAESTRUCTURAS BÁSICAS <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Las regiones y áreas urbanas en el modelo territorial de Galicia 2.2. Vigo-Pontevedra. La región urbana de las Rías Baixas 2.3. A Coruña y Ferrol. La región urbana Ártabra 2.4. Santiago de Compostela. Nodo de calidad urbana 2.5. Ourense: una ciudad de equilibrio 2.6. El área urbana de Lugo. Una ciudad de enlace 2.7. El sistema urbano intermedio 2.8. Los nodos para el equilibrio territorial 2.9. El espacio rural 2.10. Articulando el litoral 2.11. Infraestructuras y equipamientos del modelo territorial: Galicia en red y vectores ambientales 3. EL PATRIMONIO NATURAL, CULTURAL Y PAISAJÍSTICO <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Recuperación ambiental y áreas estratégicas de conservación 3.2. La red de áreas de interpretación de la naturaleza y los itinerarios de interés paisajístico y ambiental 3.3. Paisaje y territorio en Galicia 3.4. El patrimonio cultural 4. DETERMINACIONES 5. ANEXOS
<p>METODOLOGÍA</p>	<p>Inicialmente se redactó un documento de referencia que fue remitido a las administraciones públicas afectadas para recoger consideraciones y sugerencias. Este documento ya incluía una serie de variables y criterios de sostenibilidad que sirvieron de base para el análisis de las alternativas que se llevaría a cabo en la Evaluación Ambiental Estratégica.</p> <p>El modelo territorial se definió partiendo del diagnóstico de situación. El diagnóstico identificó los elementos estratégicos del territorio y analizó no sólo los condicionantes ambientales, económicos y sociales, sino también el marco de la ordenación del territorio</p>

	<p>(relación de las DOTG con otros planes, programas y estrategias).</p> <p>Los objetivos generales y específicos se establecieron de manera que se mantuvieran o potenciaron los elementos estratégicos identificados en el diagnóstico.</p> <p>Para alcanzar dichos objetivos, podían establecerse diferentes opciones, que se plasmaron a modo de alternativas. Las diferentes alternativas propuestas se valoraron en base a los criterios de sostenibilidad, incluyendo también una valoración económica de cada una. La valoración de alternativas incluyó la consideración de la alternativa 0, entendida como la evolución previsible en ausencia de planeamiento. Finalmente, se justificó la elección de la alternativa adoptada en las DOTG.</p> <p>El estudio de las alternativas propuestas para las DOTG y la determinación de sus efectos ambientales dio lugar al Informe de Sostenibilidad Ambiental, que acompañaría a la documentación de las DOTG. De este modo, los resultados de la Evaluación Ambiental fueron incluidos en las Directrices.</p>
<p>CONTENIDO Y DETERMINACIONES</p>	<p>La Memoria de ordenación recoge todos los aspectos relacionados con los objetivos y el diagnóstico de los diferentes sistemas territoriales hecho para las directrices, así como el modelo territorial propuesto. Además, se dedican sendos capítulos a las principales áreas urbanas de la Comunidad, al área rural, el litoral y al patrimonio natural, cultural y paisajístico.</p> <p>El apartado de Determinaciones es el que presenta las disposiciones más o menos vinculantes para los diferentes planes y políticas públicas. Las determinaciones pueden ser <i>excluyentes</i> (de obligado cumplimiento) u <i>orientativas</i>, y se estructuran de la siguiente manera:</p> <p><u>1. Objetivos generales y estructura básica del modelo territorial</u></p> <p>Establece los objetivos de las DOTG y los componentes de los distintos sistemas de asentamientos de la Comunidad, así como el grado de vinculación de las DOTG para otros planeamientos.</p> <p><u>2. El sistema de asentamientos</u></p> <p>Fija las determinaciones para los distintos sistemas de asentamientos, que son: el sistema de ciudades, los nodos del sistema urbano intermedio, los nodos para el equilibrio del territorio y los núcleos principales de los restantes ayuntamientos y parroquias rurales. Propone los distintos asentamientos que deben formar parte de cada uno de los sistemas. Dispone, entre otras cosas, que los espacios urbanos de Vigo-Pontevedra y A Coruña-Ferrol conforman las dos Regiones Urbanas de Galicia.</p> <p><u>3. Desarrollo y ordenación de los asentamientos, de las áreas empresariales y de las actividades productivas</u></p> <p>Establece condiciones para los nuevos desarrollos urbanísticos, obliga a coordinar las actuaciones sectoriales de gestión de tierras con la ordenación territorial, dispone medidas para la gestión forestal, ordena la elaboración de un plan para la ordenación de la acuicultura, y prioriza la rehabilitación y reutilización de las construcciones del patrimonio rural, entre otras cosas.</p>

	<p><u>4. Las infraestructuras y los vectores ambientales del modelo territorial</u></p> <p>Se trata de determinaciones relativas a las carreteras, la red ferroviaria, los aeropuertos, los puertos, los sistemas de transporte y la movilidad alternativa, las telecomunicaciones, las infraestructuras de generación y abastecimiento energético, el ciclo integral del agua y la gestión de residuos. Se establece, entre otras cosas, que “se priorizará el desarrollo de la red de alta velocidad ferroviaria, como un elemento fundamental del funcionamiento integrado del sistema de grandes ciudades de Galicia y sus conexiones exteriores”.</p> <p><u>5. Los equipamientos supramunicipales</u></p> <p>Dispone que se planificarán de acuerdo con el sistema jerarquizado de asentamientos definido por las DOTG, y para su ubicación se consideran tres niveles de influencia en función de su entidad: Comunidad Autónoma, intermedia y supralocal.</p> <p><u>6. El litoral</u></p> <p>Se ordena la elaboración de un Plan de ordenación del litoral. que tendrá naturaleza de Plan territorial integrado</p> <p><u>7. El patrimonio natural</u></p> <p>Se fijan una serie de objetivos que deberán cumplir las actuaciones territoriales y sectoriales para la protección del patrimonio y de los recursos naturales. Se establecen determinaciones específicas para la ordenación de las Áreas estratégicas de conservación y corredores ecológicos y para la red de Áreas de interpretación de la naturaleza y de Itinerarios de interés paisajístico y ambiental.</p> <p><u>8. El paisaje</u></p> <p>Se dictamina, entre otras cosas, el desarrollo de instrumentos de ordenación paisajística: Catálogos de paisaje, Directrices de Paisaje y Planes de acción del paisaje en áreas protegidas</p> <p><u>9. El patrimonio cultural</u></p> <p>Se definen los Ámbitos de interés del patrimonio cultural y se establece que el planeamiento debe incorporar las acciones y medidas necesarias para garantizar su protección y conservación. También se ordena la elaboración de un Plan especial de protección de los Caminos de Santiago.</p> <p><u>10. Aplicación, desarrollo y revisión de las DOT</u></p> <p>Se prevé el desarrollo de las DOTG por medio de otro tipo de planes y programas. Para garantizar la coherencia de la planificación en cascada dispone que los planes incluyan un Análisis de compatibilidad estratégica. También se acuerda impulsar un sistema de seguimiento de la sustentabilidad territorial y de las DOTG.</p>
<p>SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN</p>	<p>FORMA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para evaluar el grado de implementación de las DOTG: Indicadores de Desarrollo e Implementación • Para evaluar la eficacia de las DOTG hacia la sostenibilidad: Indicadores de Sostenibilidad Territorial. Estos se agrupan a su vez en: ocupación del territorio, paisaje, patrimonio natural,

	<p>patrimonio cultural, sociedad y economía, metabolismo, movilidad.</p>
	<p>ORGANISMO ENCARGADO: Comisión de Seguimiento compuesta por representantes de distintos departamentos y organismos de la administración autonómica. En el seno de esta Comisión se constituyen diferentes Grupos técnicos de trabajo. El Instituto de Estudios del Territorio ejerce el papel de coordinación técnica y análisis</p>
<p>REFERENCIAS AL CONTEXTO EUROPEO</p>	<p>La parte introductoria de la Memoria es la que contiene un mayor número de referencias al contexto europeo. En ella, se citan documentos como la Carta Europea de Ordenación del territorio, la ETE, el CEP, la Carta de Leipzig e incluso la ATE, así como programas de acción y directivas europeas en materia de medio ambiente. Se analizan las tendencias territoriales y en materia ambiental en Europa, se comparan con la situación gallega y se declara que las DOTG hacen suyas las orientaciones derivadas de estas instancias. Se presta una especial atención a la articulación de Galicia con el Norte de Portugal.</p> <p>Según sostienen las DOTG, su Modelo territorial <i>“toma como referencias fundamentales las establecidas en la política territorial de la Unión Europea y en la Ley de ordenación del territorio de Galicia”</i>. Sus objetivos específicos hablan de <i>“lograr una mayor integración de Galicia con los ámbitos que lideran el desarrollo europeo”</i> y <i>“afianzar el protagonismo de Galicia en la plataforma atlántica”</i>.</p> <p>En el resto de apartados que desarrollan la Memoria de ordenación existen pequeñas referencias a los documentos y programas europeos, centradas básicamente en aspectos ambientales o paisajísticos y en la integración de la Comunidad en Europa mediante las redes de transporte. Sin embargo, las determinaciones no contienen referencias concretas, ni siquiera en el apartado de las infraestructuras.</p> <p>En suma, podemos decir que las alusiones al contexto europeo se limitan al apartado del significado y objetivos de las DOTG, en el cuál se adopta el marco europeo como marco legal y de ordenación territorial y ambiental. Más allá de estas declaraciones de principios, el entorno europeo adquiere un papel muy limitado.</p>
<p>COHERENCIA CON DOCUMENTOS EUROPEOS</p>	<p>Como hemos dicho, las DOTG mencionan explícitamente gran cantidad de documentos y programas europeos, incluyendo la ETE, el CEP y la ATE. La ETE y el CEP son probablemente los documentos más citados y se intentan aplicar algunos de sus conceptos al territorio gallego.</p> <p>Los objetivos y orientaciones de estos documentos también están presentes en las DOTG. El desarrollo sostenible es uno de los principales retos asumidos y el adjetivo <i>sostenible</i> se adjunta a numerosos sustantivos (transporte, actividad agraria, gestión forestal e incluso desarrollo económico <i>sostenible</i>). El desarrollo policéntrico también es un concepto central en las DOTG, que consideran que Galicia cuenta ya con un sistema de ciudades policéntricas que hay</p>

	<p>que reforzar.</p> <p>Respecto al resto de conceptos derivados de los documentos europeos, la mayoría de ellos también son retomados por las DOTG: el acceso a las infraestructuras y a las telecomunicaciones; la gestión y protección del patrimonio natural y cultural; la calidad y competitividad urbana; las redes urbanas; el desarrollo endógeno; la colaboración urbano-rural; la diversidad del espacio rural; la gestión de los recursos hídricos; la protección, gestión y ordenación del paisaje; la identidad territorial; las energías renovables; el turismo ecológico; los riesgos naturales; el cambio climático; la participación pública; la coordinación administrativa; los proyectos transfronterizos y la colaboración público-privada. No obstante, varios de estos conceptos aparecen sólo en la Memoria de ordenación, pero apenas se mencionan en las determinaciones (redes urbanas, energías renovables, turismo ecológico, proyectos transfronterizos, colaboración público-privada, etc.). Otros términos aparecen recogidos en las determinaciones pero con un desarrollo muy limitado de su significado u orientaciones.</p> <p>La gobernanza se cita una sola vez y el programa Interreg, la subsidiariedad y la difusión de la innovación no se menciona explícitamente. Tampoco se menciona la cohesión territorial, a pesar de ser el concepto estrella de la ATE y una de las tendencias más importantes en la UE; ni los paisajes culturales y la formación en materia paisajística, pese a estar contemplados en la ley y la estrategia de paisaje gallegas. Las directrices dedicadas al paisaje, en realidad, representan un apartado muy reducido.</p> <p>En conclusión, nos encontramos ante un documento que ha buscado claramente seguir la estela del nuevo marco conceptual proveniente del ámbito europeo, de manera que ha logrado introducir en sus directrices la mayoría de los términos popularizados especialmente por la ETE y el CEP. Sin embargo, en muchos casos el significado que otorgan las DOTG a dichos términos no está claro y su traducción en directrices concretas es a menudo escasa. En este sentido, se perciben incluso algunas contradicciones entre objetivos y determinaciones ya que determinadas directrices chocan con la apuesta por el desarrollo sostenible y la protección del patrimonio y el paisaje, por ejemplo. Ello indicaría que algunos de los objetivos de las DOTG se limitan a recursos argumentativos genéricos con pocas implicaciones prácticas.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia

10.3.7 Las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia

La franja litoral de la Región de Murcia es un espacio que se extiende a lo largo de 252 Km., compartimentada administrativamente por ocho entidades municipales. Desde un punto de vista morfológico y funcional, se trata de un espacio geográfico heterogéneo ya que encontramos paisajes tan diversos como la laguna costera del Mar Menor (de

singular configuración y morfología, cuya dinámica económica esencial gira en torno a la función residencial y turística); la ciudad de Cartagena y sus espacios portuarios; o el litoral suroccidental, caracterizado por la conservación de amplios tramos costeros con áreas de singular interés ecológico y paisajístico. En la franja litoral se localizan algunos de los espacios naturales protegidos más relevantes de la Región (Parques Regionales, ZEPA-s, LIC-s), que en algunos casos se han conservado gracias a ser espacios vinculados a la defensa nacional, hecho que los ha apartado de la presión urbanística.

El tradicional aprovechamiento agrícola de la Comunidad, basado en los secanos extensivos, fue parcialmente sustituido en los años 80 por la dinámica de una agricultura de vanguardia. Junto con la agricultura intensiva, las actividades asociadas al área minera e industrial de Cartagena constituyeron un motor económico importante, hecho que retrasó el interés por la potenciación del turismo como función productiva (Vera y Espejo, 2006). Sin embargo, con la crisis de la industria y las expectativas para el residencialismo en regiones mediterráneas, la política del gobierno regional se decantó de forma clara por potenciar la actividad residencial y turística como clave de futuro.

En la última década, el espacio litoral murciano ha experimentado uno de los mayores crecimientos de la actividad turística en el Estado español. Durante ese tiempo, todos los indicadores asociados a dicho sector experimentaron un despegue vertiginoso, sobre todo incentivados por la construcción de viviendas en complejos residenciales que han consolidado destinos turísticos de larga trayectoria (Mar Menor y La Manga) o han incluido en la dinámica a las áreas prelitorales e incluso interiores, hasta ahora al margen de dicha función. Un fenómeno asociado a este proceso ha sido el auge en la construcción de complejos residenciales integrales del tipo resort, donde el golf es el reclamo esencial y el argumento de la oferta. De este modo, extensiones de tierra antes ocupadas por agricultura de secano, incluso regadíos, han ido desapareciendo para transformarse en nuevos complejos residenciales.

La situación en la actualidad puede calificarse como estancada, ya que por el momento, a pesar de la gran recesión que vive el mercado inmobiliario, la tendencia a aumentar la superficie urbanizable no se ha frenado. Aun siendo un sector que ha demostrado su fuerte inestabilidad en los últimos años, el gobierno regional sigue apoyando en mayor o menor medida el desarrollo urbanístico (Pérez, 2010). De hecho, la dinámica económica que ha generado este sistema de promoción residencial se ha sustentado en el apoyo

de las instituciones públicas, materializado en la política turística, en el urbanismo y en la propia ordenación del territorio. Murcia se ha dotado de una normativa en materia de suelo que posibilita y favorece el crecimiento de este tipo de oferta residencial. Y sin embargo, la gran transformación paisajística que comporta la proliferación de dichos proyectos residenciales ha generado ya serios problemas ambientales.

Como vemos, las cuestiones relativas a la ordenación del territorio han debido abordarse, prácticamente de forma paralela, a un periodo de cambios intensos relacionados con la actividad económica y social de la Región. Desde entonces se han tratado de llevar a cabo varios intentos para ordenar el territorio murciano parcial o íntegramente, si bien el contexto político regional no ha resultado muy proclive al diseño de estrategias globales (Pérez, 2010), que se interpretaban como una agresión a la autonomía de los poderes locales o a intereses que se presentaban como generales. De hecho, la ordenación del territorio es aún una política secundaria que todavía no ha encontrado su lugar adecuado dentro del organigrama general del gobierno regional. En la actualidad pertenece a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, de manera que comparte consejería con las infraestructuras de transporte, el urbanismo y la vivienda. Anteriormente se había situado en la Consejería de Desarrollo Sostenible y Ordenación del territorio, más ligada a la política medio ambiental y completamente desligada del urbanismo, e incluso en la Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio.

Además, la Comunidad Autónoma carece a día de hoy de un plan territorial de escala regional, y tampoco hay indicios de su aparición en un futuro próximo. Las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral de la región, de las que se tratará más adelante, son el único instrumento de ordenación territorial de carácter integral aprobado hasta el momento, si bien se encuentran en tramitación otros planes de escala comarcal.

La primera norma de importancia, más o menos integral, en materia de ordenación del territorio fue la Ley 3/1987 de protección y armonización de usos del Mar Menor, que se centraba en las preocupaciones ambientales sobre el ecosistema marítimo-terrestre. Sin embargo, la citada ley encontró serias trabas durante su proceso de aprobación y finalmente fue abandonada. Los entes municipales vieron esta iniciativa como una interferencia en su función de planeamiento, y las discrepancias cristalizaron en un

recurso de inconstitucionalidad que condicionaría a partir de ese momento la aplicación de la ley y de las que vendrían posteriormente (Pérez, 2010). En definitiva, lo que pretendía ser un decidido intento por organizar un espacio regional se convirtió en el detonante perfecto para desagregar aún más las competencias y potestades en materia de ordenación del territorio, ya que se dio vía libre a los entes locales para organizar sus términos municipales.

Años más tarde llegaría la Ley 4/1992 de Protección y Ordenación del Territorio, que trataba de establecer una estrategia legal que coordinase los usos del suelo de forma integral. Se perseguía el desarrollo económico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio. Esta ley dividía el territorio en dos tipologías, los espacios urbanos y el rural, y contemplaba diversos instrumentos de planificación como las Directrices de Ordenación Territorial, los Programas de Actuación Territorial (que fijan los compromisos de ejecución de las directrices, con sus correspondientes plazos y necesidades presupuestarias) y las Actuaciones de Interés Regional (que constituyen acciones concretas sobre el territorio).

Sin embargo esta norma quedaría derogada en 2001 por la posterior Ley 1/2001 del Suelo de la región de Murcia. La nueva legislación tenía por objeto regular conjuntamente la política urbanística y la de ordenación del territorio, aunque en realidad se trataba una ley primordialmente urbanística, que dividía el suelo en tres clases básicas de urbano, no urbanizable y urbanizable. Pese a ser una iniciativa que pretendía ser innovadora al tratar de incardinar los títulos competenciales del urbanismo y la ordenación del territorio, primaron claramente los aspectos urbanísticos.

Entre los instrumentos de ordenación del territorio previstos por la Ley 1/2001 hallamos nuevamente las Directrices de Ordenación Territorial, los Programas de Actuación y las Actuaciones de Interés Regional, además de planes de ordenación del litoral, que tienen como finalidad la ordenación de las playas y fachadas marítimas. Así, dentro del marco legal instaurado por la nueva ley se elaboraron finalmente las Directrices y Plan de Ordenación Territorial de Litoral (DPOTL) de la Región de Murcia, aprobadas por decreto en Consejo de Gobierno en junio de 2004.

Las Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral son un instrumento de ordenación que permite establecer las bases para el desarrollo sostenible del ámbito costero. Su ámbito de ordenación, en efecto, no es todo el territorio de la región sino algo más de un 16% de la superficie regional. Comprende los ocho municipios del litoral y dos más en el área de influencia (252 Km de costa, de los cuáles unos 90 son de playas). A pesar de que establecen diferentes categorías de protección para los suelos (con su correspondiente representación cartográfica y su indicación de usos permitidos y prohibidos), en consonancia con un carácter más físico del planeamiento, contienen también algunas propuestas estratégicas a modo de Actuaciones de Interés Regional. Se consideran como tales las actuaciones que han de beneficiar a la región en el ámbito de los servicios públicos, la economía, la conservación del medio ambiente y del patrimonio histórico y la mejora de la calidad de vida. Estas iniciativas pueden ser promovidas y desarrolladas por iniciativa pública o privada, aunque el interés regional se declarará por el Consejo de Gobierno.

Cabe señalar que en el momento de aprobación de las DPOTL la Región de Murcia participaba, junto a las regiones europeas de Valencia, Cerdeña y Calabria, en un proyecto denominado “Modelos Territoriales Sostenibles en Espacios Litorales Mediterráneos”, enmarcado dentro de la iniciativa comunitaria europea Interreg II-C, impulsada por la Estrategia Territorial Europea. Así, se esperaba que la formulación del nuevo instrumento de ordenación sustentara un marco operativo para la gestión sostenible del espacio litoral, un espacio que se encontraba en un contexto de extraordinario auge de la función productiva, basada en la construcción de viviendas vacacionales en complejos de ocio. La ETE ya había manifestado que en las regiones costeras era especialmente necesario desarrollar métodos eficaces para contener la expansión urbana incontrolada, así como para reducir la presión excesiva de las zonas residenciales, y aconsejaba la elaboración de estrategias integradas de desarrollo.

En el diagnóstico que hacen las Directrices del modelo de desarrollo de Murcia se reconoce el dualismo entre el norte y el sur de la región: concentración de población y actividad económica frente a vacíos agrarios y espacios vírgenes abandonados; lo que marca el desarrollo de las propuestas del documento para el litoral. El análisis del modelo territorial llevado a cabo por las DPOTL de Murcia tiene una visión global ya que abarca no sólo el medio físico sino también las infraestructuras, el planeamiento, los equipamientos, el turismo, la socioeconomía y el patrimonio histórico y cultural. Además

de las protecciones ambientales existentes previamente, añade otras de tipo territorial como el paisaje, la protección por pendientes y la protección de cauces, si bien la catalogación de los distintos suelos de protección es poco precisa y detallada.

El suelo de protección paisajística, en concreto, se considera aquél que tiene una alta calidad visual y una elevada fragilidad, por lo cuál debe ser preservado del proceso urbanizador. Más allá de esta categoría de protección el paisaje no tiene una gran presencia en las Directrices y aparece normalmente ligado a una concepción restringida por su calidad visual. Ya al margen de las DPOTL, la Dirección General de Territorio y Vivienda elaboró en febrero de 2011 el documento marco de la Estrategia del Paisaje de la Región de Murcia, que realiza un análisis y diagnóstico de la realidad regional, tras lo cuál plantea la consecución de siete Objetivos Prioritarios mediante la implementación de sendos Subproyectos. Esta Estrategia pretende dar respuesta al compromiso adquirido con el Convenio Europeo del Paisaje. Además, se pusieron en marcha también otro tipo de instrumentos como el Portal de Paisaje que pretendía fomentar la participación ciudadana en materia paisajística.

Pese al intento de dotarse de una visión global sobre el territorio litoral, la propia memoria de las DPOTL reconoce que su vocación es claramente turística, hecho que se refleja en el establecimiento de un mínimo porcentaje de uso turístico en los nuevos desarrollos, la localización preferentemente próxima al litoral de los mismos y en el impulso de la Actuación de Interés Regional de Marina de Cope. Se habla de fomentar los equipamientos y alojamientos turísticos en algunos núcleos urbanos, romper la estacionalidad del turismo, consolidar el turismo de golf, etc. Se pretende compatibilizar los usos existentes, mejorar la calidad de vida diversificando a su vez la oferta turística y estableciendo una mejor accesibilidad al litoral con la mejora de las infraestructuras que equilibren la estructura territorial. En definitiva, aconsejan evolucionar del modelo de desarrollo centrado en la agricultura hacia un modelo centrado en el desarrollo turístico.

La actuación de Marina de Cope, considerada de carácter estratégico y aprobada por el Consejo de Gobierno en julio de 2004, fue probablemente la que causó una de las mayores polémicas desencadenadas por las DPOTL. El proyecto, que todavía está pendiente de la resolución de diversos recursos contencioso-administrativos y constitucionales, perseguía la puesta en valor turístico del litoral suroccidental de la región, siguiendo, según el proyecto, un modelo de desarrollo sostenible y de calidad,

basado en la conservación de los valores naturales y en un tratamiento adecuado del paisaje que introdujera un efecto de atracción de turismo de alto poder adquisitivo. En la práctica, este proyecto suponía la planificación de una nueva ciudad de 60.000 habitantes en su máxima ocupación. No cabe duda de que la implantación de miles de viviendas en nuevos centros creados al margen de la estructura territorial y socioeconómica actual tendría notables repercusiones y generaría conflictos en el uso y la gestión del territorio (Vera y Espejo, 2006). De hecho, algunas intervenciones han ido precedidas de la desclasificación de suelos incluidos en espacios protegidos y la consiguiente recalificación urbanística (los PGOU de Águilas y Lorca fueron modificados en 2011). Además, se verían afectados espacios incluidos en LIC o catalogados como ZEPA. Éste es el motivo de la amplia respuesta del movimiento social murciano contra la Marina de Cope y contra las determinaciones incluidas en las DPOTL. Así, la andadura de las DPOTL no estuvo exenta de obstáculos por considerarse que no protegían suficientemente los ecosistemas del litoral: en el momento de su aprobación existían ya dos informes en contra de la Demarcación de Costas, y en 2006 el Gobierno Central se sumó a las organizaciones ecologistas en su recurso contra las DPOTL para impedir que hubiera nuevos desarrollos urbanísticos en zonas de costa virgen de la Región de Murcia (un recurso que también se había presentado ante el Tribunal Constitucional por el mismo motivo contra la Ley del Suelo de la Región)⁵³. En 2011, el recurso fue estimado parcialmente por el Tribunal Superior de Justicia de Murcia, lo que en la práctica supuso la imposibilidad de transformar determinados suelos protegidos para situar sistemas generales (viales y zonas verdes), obligando a los promotores a mantener los suelos protegidos en su estado original⁵⁴. La sentencia judicial rechazó la posibilidad de anular las Directrices del Litoral en sí mismas, pero la batalla judicial contra las DPOTL continúa abierta en el Tribunal Supremo.

La vigencia de las DPOTL en principio es indefinida, si bien son susceptibles de modificación o revisión en caso de que el modelo territorial hubiera de ajustarse, como consecuencia de la modificación de las circunstancias económicas, sociales o ambientales. Tanto es así que, desde su aprobación en 2004, ya han sufrido modificaciones en dos ocasiones distintas. La primera de ellas se produjo en 2007 para autorizar la construcción de un mayor número de viviendas protegidas a los municipios. La segunda se llevó a cabo en enero de 2011, para dar una mayor homogeneidad al

⁵³ Diario La Verdad del 02/12/2006

⁵⁴ Diario La Verdad del 13/06/2011

mencionado proyecto de Marina de Cope. También sufrió una modificación la Ley del Suelo de 2001, ya que en 2005 se aprobó el Decreto Legislativo 1/ 2005, de aprobación del texto refundido y la nueva ley del Suelo de la Región de Murcia. Esta ley tampoco ha quedado exenta de polémicas ya que en diciembre de 2012 el Tribunal Constitucional declaró que una de sus disposiciones era inconstitucional y nula por crear inseguridad jurídica al equiparar Espacios Naturales y Lugares de Importancia Comunitaria⁵⁵ (hecho que implicó la desprotección de unas 11.502 hectáreas en diferentes espacios de la región), un serio golpe a la política urbanística del Gobierno regional que afectará de manera decisiva al megaproyecto de urbanización de Cabo Cope.

Los escasos mecanismos de participación pública durante el proceso de elaboración y tramitación de las DPOTL también fueron objeto de crítica por parte de numerosas asociaciones civiles. La Ley del Suelo regional establecía mecanismos y cauces para la participación en la formulación y desarrollo de los instrumentos de planeamiento, así como la creación de un nuevo órgano de deliberación y concertación: el Consejo Social de Política Territorial. No obstante, en la formulación de las directrices del Litoral se reconoce que este proceso se limitó a la creación de un grupo de trabajo técnico, en el que participaron representantes de distintas administraciones y de los municipios, así como una Mesa Sectorial de Turismo con agentes del sector, y una fase de encuesta llevada a cabo en los ayuntamientos implicados para recabar opiniones sobre necesidades de equipamientos y servicios. La información pública y audiencia a las administraciones se produjo durante los meses de verano, y pese a la satisfacción del Gobierno regional respecto a la participación pública, las posibilidades de debate y participación social fueron muy limitados.

Como vemos, la trayectoria de las DPOTL ha sido accidentada y ha estado repleta de críticas a su contenido y tramitación. Pese a su denominación, el sesgo turístico que introducen en la ordenación del litoral es considerable y la planificación de otros aspectos del territorio ha quedado en un segundo plano. Este hecho no es de extrañar si tenemos en cuenta que la propia Consejería encargada de su elaboración fue la de Turismo y Ordenación del Territorio, reflejo de la concepción que se tenía de la ordenación territorial desde la administración regional, inseparable de la actividad turística. Además, si bien las DPOTL se concibieron en un contexto de desarrollo de las orientaciones de la UE sobre Gestión Integrada de Áreas Litorales, algunas de sus

⁵⁵ La Opinión de Murcia del 28/12/2012

determinaciones chocan frontalmente con la idea de la sostenibilidad y los modelos de gestión más integrados, que requieren largos procesos de consenso y participación. Las propias Directrices reconocen que existen zonas donde el modelo de explotación del litoral es insostenible, pero no se definen criterios generales para el planeamiento municipal en ellas, e incluso se proponen nuevas instalaciones turísticas que incrementarían aún más la presión sobre espacios frágiles desde el punto de vista ambiental y social. Todo ello resta verosimilitud a la apuesta por la sostenibilidad y más bien hace pensar que las políticas de ordenación del territorio de la Comunidad no favorecen la búsqueda del modelo de desarrollo territorial sostenible que se intenta promover desde las instancias europeas.

Tabla IV.10: Ficha síntesis de las DPOTL

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Región de Murcia
PLAN TERRITORIAL	Directrices y Plan de Ordenación Territorial del Litoral
ENTRADA EN VIGOR	2004
LEGISLACIÓN DE OT	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 4/1992 de ordenación y protección del territorio de la Región de Murcia • Ley 1/2001 del Suelo de la Región de Murcia • Decreto Legislativo 1/2005 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo
NORMATIVA APROBACIÓN	Decreto 57/2004 de 18 junio
ENTIDAD PROMOTORA	Consejería de Turismo y Ordenación del Territorio (Dirección General de Ordenación del Territorio y Costas)
REALIZACIÓN TÉCNICA	<p>No se indica quién se encargó de la elaboración en si misma.</p> <p>Se señala que un grupo técnico de seguimiento supervisó las distintas etapas. Estaba integrado por: responsables técnicos de las principales Direcciones Generales con competencia en la materia, representantes de la administración estatal y representantes de la Federación de Municipios.</p>
FASE DE REDACCIÓN	No consta
FASE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	<ul style="list-style-type: none"> • Información pública y audiencia a las administraciones: del 1 de julio al 15 de septiembre de 2002. • Durante la etapa de análisis y diagnóstico territorial: consulta a

	los ayuntamientos sobre equipamientos y servicios
OBJETIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo sostenible <ol style="list-style-type: none"> a. Compatibilidad entre distintos usos b. Utilización racional del espacio, conservación activa de los espacios naturales c. Puesta en valor de los recursos culturales 2. Mejora de la calidad de vida <ol style="list-style-type: none"> a. Ampliación de la base económica b. Diversificación de la oferta turística y ruptura de la estacionalidad c. Mejora de la dotación de equipamientos e infraestructuras 3. Equilibrio de la estructura territorial <ol style="list-style-type: none"> a. Mejora de la accesibilidad b. Jerarquización del sistema de ciudades y distribución homogénea del desarrollo c. Revalorización y reconversión de núcleos urbanos y turísticos
ESTRUCTURA	<p>El documento se divide en dos volúmenes, la Memoria y la Normativa.</p> <p>La <u>Memoria</u> está compuesta por los siguientes apartados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 0. El modelo territorial 1. El modelo territorial deseado, una apuesta de futuro 2. Las propuestas de las Directrices y el Plan <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Un territorio protegido 2.2. Marco de actuación 2.3. Las actuaciones estructurantes 2.4. Las actuaciones estratégicas 2.5. Las propuestas para las áreas funcionales <p>La <u>Normativa</u>, a su vez, se compone de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Título preliminar: Objeto y ámbito • Título primero: Disposiciones sobre los suelos protegidos por el Plan de Ordenación Territorial • Título segundo: Actuaciones estructurantes • Título tercero: Actuaciones estratégicas • Título cuarto: Áreas funcionales • Anexos
METODOLOGÍA	En una primera fase se realizó un reconocimiento territorial del litoral

	<p>para recopilar la información sobre los distintos subsistemas territoriales (medio físico natural, infraestructuras, planeamiento, equipamientos, modelos turísticos, socioeconómicos y patrimonio). Dicha información se integró en un Sistema de Información Geográfica para el posterior análisis y diagnóstico territorial. Mediante el análisis del medio físico, en concreto, se establecieron los diversos niveles de protección y la capacidad de acogida del territorio, mientras que el análisis del sector turístico permitió establecer el modelo turístico de la región y su distribución territorial.</p> <p>A partir de los resultados del análisis y el diagnóstico, se definió la estructura y el modelo territorial actual de la Comunidad, al cuál se aplicó un análisis DAFO.</p> <p>Por último, se plantearon las líneas de actuación sobre las aportaciones hechas por el DAFO y sobre los objetivos generales de las DPOTL, plasmándolas en una serie de actuaciones y directrices: Actuaciones Estratégicas, Actuaciones Estructurales y Actuaciones por áreas funcionales. Asimismo, como desarrollo de las DPOTL se derivan tres Actuaciones de Interés Regional.</p>
<p>CONTENIDO Y DETERMINACIONES</p>	<p>Las determinaciones normativas de las DPOTL, como ya se ha señalado, se dividen en los siguientes apartados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Título preliminar</u>: Objeto y ámbito <p>Se señalan los objetivos y ámbito de aplicación tanto de las Directrices como del Plan, así como su vigencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Título primero</u>: Disposiciones sobre los suelos protegidos por el Plan de Ordenación Territorial <p>Se definen los suelos protegidos y se exponen las diferentes categorías de suelo, así como el régimen aplicable a cada uno de ellos. La representación gráfica de los suelos queda recogida en el Anexo II, aunque sólo a efectos “<i>indicativos</i>”</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Título segundo</u>: Actuaciones estructurantes <p>Se refiere a actuaciones supramunicipales que aportan vertebración al territorio. Se enumeran las actuaciones estructurantes, divididas en ferroviarias y viarias.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Título tercero</u>: Actuaciones estratégicas <p>Se definen las actuaciones estratégicas como aquellas capaces de desencadenar un proceso de mejora territorial que afecta al litoral y al conjunto de la región. Se definen y describen las tres actuaciones previstas: Marina de Cope, Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia y Portmán y Sierra Minera.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Título cuarto</u>: Áreas funcionales <p>Las áreas funcionales se definen como zonas que tienen un comportamiento socioeconómico homogéneo, así como elementos geográficos y físicos comunes. Se enumeran las áreas y subáreas funcionales y se establecen diferentes disposiciones para cada una. Se indica que el Anexo IV recoge las recomendaciones generales para las áreas funcionales, relacionadas con los diferentes sistemas (de asentamientos, socioeconómico, de equipamientos, del medio</p>

	<p>físico, de comunicaciones y de infraestructuras)</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Anexos</u>
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	<p>FORMA: No se indica</p> <p>ORGANISMO ENCARGADO: No se indica, si bien la Ley 1/2001 del Suelo de la Región de Murcia atribuí a la Comisión de Coordinación de Política Territorial la función de asegurar la participación en “<i>la elaboración y el seguimiento</i>” de los instrumentos de ordenación territorial</p>
REFERENCIAS AL CONTEXTO EUROPEO	<p>En la memoria de ordenación existe un breve apartado dedicado al marco europeo, en el que se indica que la situación geográfica de Murcia es periférica tanto respecto a España como a la UE, lo cuál ha supuesto un freno para su integración y desarrollo. Se considera que la incorporación de Murcia al llamado “sun belt” del Arco Mediterráneo y el establecimiento de proyectos de colaboración con otras regiones suponen una oportunidad de desarrollo para la región.</p> <p>También se menciona que las DPOTL se han enmarcado dentro de la iniciativa europea Interreg II-C, lo cuál ha hecho posible un intercambio de información, métodos e ideas con otras regiones mediterráneas.</p> <p>Por lo demás, las referencias al contexto europeo se limitan a las orientaciones ambientales derivadas de la UE y las distintas figuras de protección ambiental como los LIC, ZEPA, etc.</p> <p>El nacimiento de las DPOTL como desarrollo del programa Interreg contrasta con el hecho de que las referencias al contexto europeo sean prácticamente inexistentes ya sea en el diagnóstico territorial como en las propuestas y determinaciones.</p>
COHERENCIA CON DOCUMENTOS EUROPEOS	<p>La única referencia explícita a los documentos europeos de ordenación del territorio la encontramos en la Memoria de ordenación, donde se menciona el objetivo de la ETE de un desarrollo equilibrado y sostenible, señalando que este mismo objetivo ya fue incorporado a la Ley del Suelo de Murcia.</p> <p>El turismo sostenible es sin duda el concepto que adquiere un mayor protagonismo de todos los términos analizados, aunque su uso puede calificarse de retórico dadas las contradicciones e incoherencias que presenta con las actuaciones propuestas sobre el territorio, que distan de un modelo verdaderamente sostenible. La protección de la naturaleza y el paisaje, la puesta en valor del patrimonio cultural, los riesgos naturales y el acceso a las infraestructuras también son mencionados en el documento. En cualquier caso el desarrollo de estas ideas es muy limitado. El paisaje se presenta bajo una concepción reduccionista y se considera que debe protegerse sólo aquel de “<i>alta calidad visual</i>” y elevada fragilidad. El resto de orientaciones y objetivos europeos están prácticamente ausentes en el documento murciano.</p> <p>En cuanto a la terminología relacionada con los medios y procedimientos de la ordenación territorial, la Memoria informa sobre la participación llevada a cabo para la elaboración del plan, pero no</p>

	<p>se establecen medidas ni mecanismos para el futuro. Algo similar ocurre con la cooperación territorial, ya que se menciona el proyecto Interreg en que se ha integrado la región pero no se plantean próximos desarrollos. La cooperación entre administraciones, la colaboración público-privada y las nuevas formas de gobernanza quedan fuera de sus determinaciones. El propio enfoque de las DPOTL dista bastante de lo que se consideraría una planificación integral y de la visión territorial que propugna la ETE.</p> <p>En conclusión, la coherencia de las DPOTL con las orientaciones y el estilo de planificación instaurados por documentos como la ETE, el CEP o los PDDTS (que ya se habían publicado en su momento de aprobación) es mínima y sus directrices parecen haberse basado en modelos de desarrollo poco acordes a la realidad territorial de la región. Este hecho, teniendo en cuenta que la elaboración de las DPOTL se produjo a partir de la participación de Murcia en el proyecto “Modelos Territoriales Sostenibles en Espacios Litorales Mediterráneos”, parece a todas luces una oportunidad desaprovechada para incluir en su plan territorial la nueva filosofía de ordenación emanada de las instancias europeas.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia

10.3.8 El Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria

Cantabria es una Comunidad en la que ha tenido lugar un proceso de urbanización y artificialización del suelo importante en las últimas décadas. La mayor parte del crecimiento urbanístico, además, se ha producido en modo de tejido urbano discontinuo y en la franja costera (Delgado Viñas, 2010), con la consiguiente transformación de sus paisajes y ocupación de suelo. La principal causa de ello ha sido la expansión de las urbanizaciones y viviendas de segunda residencia asociadas al turismo y a la construcción de la autovía A-8.

A pesar de estas problemáticas, Cantabria no cuenta todavía con un plan territorial de escala regional, a diferencia del resto de las Comunidades Autónomas analizadas en este apartado (salvo la región de Murcia). Según su legislación de ordenación del territorio dicho plan territorial sería el denominado Plan Regional de Ordenación del Territorio, cuya elaboración no tiene por ahora una fecha prevista. Este instrumento estaba contemplado en la Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, que vino a sustituir la anterior legislación que databa de 1990 (Ley 7/1990 de Ordenación Territorial de Cantabria). Durante los más de diez años en que estuvo en vigencia la Ley 7/1990, ninguno de los instrumentos de planificación que se contemplaban en dicha legislación llegó a materializarse, de manera que hasta bien

entrado el siglo XXI prácticamente sólo existió en la Comunidad el planeamiento de escala municipal.

La nueva ley del 2001 tampoco parece haber tenido un éxito excesivo en su desarrollo, dado que el instrumento básico de ordenación territorial que en ella se preveía no ha visto la luz todavía, cuando, de nuevo, han pasado más de diez años desde la aprobación de la ley. El primer instrumento de planificación derivado de la nueva normativa fue el Plan de Ordenación del Litoral (POL) de Cantabria, que fue aprobado con rango de ley, concretamente a través de la Ley 2/2004. Éste constituye, probablemente, el instrumento de ordenación territorial más importante con el que cuenta la Comunidad Autónoma en la actualidad. De hecho, la Ley 2/2001 equipara el Plan de Ordenación del Litoral a todos los efectos al Plan de Ordenación Territorial y los fines y contenido de ambos coinciden a rasgos generales

En el último capítulo de esta investigación se hará un repaso en mayor profundidad de la evolución y las características del sistema de planificación territorial de Cantabria, por lo que a continuación nos centraremos en estudiar el Plan de Ordenación del Litoral en sí mismo.

Si bien el POL no constituye el plan territorial general de la Comunidad, su estudio se ha considerado de interés para el presente trabajo ya que tiene una importante función en la ordenación de toda la franja costera de Cantabria. Hay que recordar que, como ocurría en el caso de las Islas Canarias, la Comunidad de Cantabria ha estado sometida en los últimos años a una fuerte presión urbanística a lo largo de todo su litoral, si bien en este caso el fenómeno ha sido más reciente y ha estado relacionado principalmente con la proliferación de segundas residencias. De nuevo, la planificación territorial existente es un reflejo de las problemáticas territoriales que se consideran más acuciantes, como la degradación del medio y del paisaje litoral. Además, el área del litoral cuenta con 447.924 habitantes que representan el 79,7% de la población total de Cantabria, de lo que puede deducirse la importancia de la ordenación de este ámbito. Así, el principal objetivo del POL es asegurar la protección del área costera tomando como criterio básico la sostenibilidad del territorio a partir de la capacidad de carga, entendida como la aptitud de cada territorio para soportar un nivel de intensidad de usos sin que se produzca un proceso de deterioro ambiental, social o cultural

Para la consecución de este objetivo, establece una serie de criterios generales de protección para los distintos ámbitos del litoral, diseñando la cartografía correspondiente en la que se representan las distintas categorías de protección, y ordenando los usos y actividades en el espacio. En este sentido, se trata de un plan de carácter fundamentalmente físico, basado en la zonificación de las áreas del litoral en unidades territoriales de distinto valor y el establecimiento de límites y prohibiciones de actuación para los ayuntamientos. Sus determinaciones presentan un alto grado de concreción pero son en su mayoría de carácter restrictivo, de manera que las propuestas de actuaciones a desarrollar son escasas y carece de una visión estratégica e integral a largo plazo. En su mayor parte, su implementación se hace efectiva simplemente mediante la adaptación del planeamiento urbanístico a sus determinaciones y no requiere de desarrollos posteriores a través de otro tipo de políticas sectoriales (exceptuando el caso de las llamadas Actuaciones Integrales Estratégicas, que se explican más adelante).

Las funciones particulares que la propia ley 2/2004 de aprobación del POL le atribuye al plan son las siguientes:

- a) Mejorar el conocimiento específico del litoral
- b) Definir las áreas a proteger promoviendo su preservación y restauración
- c) Asegurar la conservación y mejora de los espacios que constituyen las señas de identidad del litoral de Cantabria
- d) Identificar las unidades territoriales que componen la costa de Cantabria y los procesos que las han afectado
- e) Definir una zonificación del ámbito litoral para la aplicación de criterios de ordenación
- f) Establecer un marco de referencia para las políticas sectoriales
- g) Establecer pautas y directrices para la coordinación administrativa

El documento completo se divide en dos volúmenes principales: la Memoria de Información y la Memoria de Ordenación. La Memoria de Información recoge un resumen de todos los estudios previos realizados para la elaboración del POL (un diagnóstico del medio físico, social y económico, además de un estudio de opinión). La Memoria de Ordenación, a su vez, es la que recoge la identificación y valoración de las

unidades y subunidades territoriales de la franja costera, para establecer sus correspondientes categorías de protección.

Las unidades territoriales que se identifican para la zonificación son las siguientes: Playa, Sistema dunar, Estuarios y ría, Acantilado, Orla litoral, Relieve litoral, Monte, Terrazgo de monte, Mies, Terrazgo de ribera, Área periurbana y Elemento singular. Algunas de estas unidades, como decíamos, se subdividen a su vez en varias subunidades territoriales a las que se aplica un tratamiento diferenciado (por ejemplo, los distintos tipos de monte). Con este esquema se realizó una cartografía a escala 1:10.000, aportando un total de 22 mapas que cubren todo el ámbito litoral de la Comunidad.

Tras la valoración de las unidades territoriales, en la Memoria de Ordenación se establecen tres grandes zonificaciones con las que se plasma el modelo territorial propuesto:

1. Área de Protección: se impone una regulación restrictiva de aplicación directa. Se establecen diferentes categorías de protección (litoral, ecológica, paisajística, etc.) según las cuáles se impone una limitación de usos.
2. Área de Ordenación: intervienen también los PGOU de cada municipio, de manera que son éstos los que fijan la ordenación integral de cada término municipal. Se introducen criterios para una mejor articulación de las políticas sectoriales (con atención especial a la política de vivienda).
3. Actuaciones Integrales Estratégicas (AIEs): estas actuaciones están concebidas como ámbitos para el desarrollo de políticas sectoriales estratégicas que se espera actúen como catalizadoras de la política regional en materia de vivienda, medioambiente e industria. El POL selecciona once áreas de actuación, definiendo para cada una de ellas objetivos más específicos que se desarrollarán mediante el correspondiente Plan Especial y/o Proyecto Singular de Interés Regional.

El POL prevé, además, una serie de “Actuaciones complementarias” encaminadas a favorecer el conocimiento y disfrute del litoral, que consisten básicamente en el establecimiento de una red de sendas litorales y una catalogación de las playas.

Como podemos ver, las Actuaciones Integrales Estratégicas constituyen prácticamente la única parte propositiva y estratégica del plan. Los espacios delimitados para estas actuaciones serán supuestamente destinados a diferentes fines: actuaciones de reordenación (en entornos urbanos densificados o con un sensible grado de deterioro medioambiental y paisajístico), de recuperación ambiental (articulación y puesta en valor de áreas débiles o degradadas) o destinadas a crear reservas de suelo para el desarrollo de nuevas actividades empresariales y económicas de carácter productivo. Como ejemplo de estas actuaciones podemos citar el desarrollo del Plan Especial de la Bahía de Santander (previsto en el POL como Actuación Integral Estratégica de Reordenación), aprobado provisionalmente en 2010 y que, según parece, será aprobado definitivamente en 2013 tras sufrir algunas modificaciones⁵⁶. Este plan se propone, como objetivo general, establecer el diseño del modelo territorial del Área Metropolitana de la Bahía de Santander.

Como ya se ha señalado, el POL no es de aplicación en todo el territorio de la Comunidad, sino únicamente en la franja costera. Concretamente, su ámbito de aplicación se corresponde con los límites de los 37 municipios litorales de la región. No obstante, tampoco afecta a todo el territorio de los mencionados municipios ya que quedan excluidos de su ámbito de aplicación los suelos catalogados como urbanos, los suelos urbanizables con Plan Parcial aprobado y los suelos ya regulados por alguna otra figura de protección ambiental (Espacio Natural Protegido o Plan de Ordenación de los Recursos Naturales).

Aunque el POL fue valorado positivamente en muchos sectores, también se reconocía de forma casi unánime que llegó cuando ya estaba muy avanzada la urbanización de buena parte de los espacios litorales, después de que durante muchos años se hubiera permitido una ocupación casi incontrolada de la franja costera (Delgado Viñas, 2010). Una situación que el POL apenas podía modificar puesto que, como acabamos de señalar, excluye los terrenos que ya eran urbanos, urbanizables y tenían aprobado previamente un plan parcial. No obstante, las limitaciones que pudo imponer sobre la construcción del litoral cuando entró en vigor, provocaron la oposición de algunos municipios costeros.

⁵⁶ El Diario Montañés del 30/05/2012

Al ser el POL un plan fundamentalmente de carácter restrictivo y de limitación de usos del suelo, su implementación depende básicamente de que los municipios litorales adapten sus normativas o PGOU a las determinaciones del Plan de Ordenación del Litoral. El POL prevé también algunas actuaciones estratégicas pero a pesar de ello no se contempla ningún tipo de financiación ni de sistema de seguimiento para evaluar el grado de implementación del mismo.

En cuanto a la participación pública en la elaboración del plan, cabe señalar que el POL incluyó en su redacción un apartado denominado Estudio de Opinión, que forma parte de la ya mencionada Memoria de Información, en el que se recogieron apreciaciones tanto de agentes institucionales como de la ciudadanía. El estudio se basó en la realización de encuestas individuales, utilizando encartes en prensa para llegar a la ciudadanía así como recogida de datos por Internet. Esta forma de recoger la opinión pública resulta, cuando menos, algo limitada desde el punto de vista de la representatividad de la muestra (personas que compran una prensa concreta) y de la diversidad o amplitud de aportaciones recogidas (por tratarse de cuestionarios cerrados). No obstante, es interesante la comparación que se hace en el Estudio de Opinión entre los resultados obtenidos a partir de las respuestas de la población y a partir de las encuestas hechas a las instituciones públicas, ya que, a menudo, sus valoraciones distan considerablemente.

En lo que se refiere al tratamiento del paisaje, ya se ha señalado que en el propio POL se establece como una de las categorías de protección el de las áreas de interés paisajístico, por lo que es innegable que el elemento paisaje tiene una presencia importante en el plan i constituye uno de los criterios sobre los que se basa la ordenación territorial, aunque su protección aparece ligada a valores ambientales excepcionales y se hace referencia exclusivamente al paisaje litoral (no hay que olvidar que se trata de instrumento de ordenación para la franja costera). Al margen del POL, es difícil realizar una valoración del grado de integración del paisaje en la ordenación del territorio ya que la Comunidad no tiene todavía un plan territorial regional y la ley de ordenación del territorio le hace referencias muy escasas al paisaje. En el año 2007 la Consejería de Medio Ambiente intentó emprender la elaboración de una ley de paisaje para la Comunidad⁵⁷, que sirviera de herramienta para el estudio objetivo de las afecciones visuales y de los cambios de carácter de las diferentes zonas de Cantabria y

⁵⁷ El Diario Montañés del 29/09/2007

se utilizara en la evaluación ambiental de determinados planes y proyectos. Recientemente⁵⁸ desde el Gobierno se volvió a insistir en que la ley de paisaje será presentada “*en breve*”. No obstante, hasta el momento no se ha materializado y el único documento dedicado expresamente al tratamiento del paisaje publicado por el Gobierno regional, junto con la sociedad pública SICAN (Suelo Industrial Cantabria), es la Guía de Integración Paisajística de los Polígonos Industriales y Parques Empresariales de Cantabria, que vio la luz en 2010.

Por último, vale la pena resaltar que en marzo de 2012 el Gobierno de Cantabria anunció que había aprobado la modificación de la Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, con el fin de regular el uso del suelo rústico de forma que se compagine el respeto a la protección del suelo con el desarrollo sostenible y la revitalización de los núcleos rurales⁵⁹. Así, se espera que la nueva ley dinamice el ámbito rural y contribuya a fijar su población al tiempo que garantice su preservación, aunque lo cierto es que establece un mismo modelo territorial y régimen jurídico para todo el territorio y núcleos de población de Cantabria. El Gobierno aprobó este proyecto de ley en marzo de 2012 y posteriormente el parlamento le dio su visto bueno, de manera que en junio de 2012 se publicó en el Boletín Oficial de Cantabria la Ley 3/2012, de 21 de junio, por la que se modifica la Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. El nuevo texto legal permitirá, según el Gobierno, “*la construcción de viviendas unifamiliares aisladas*” y tendrá un efecto importante de “*reactivación del negocio y recuperación del empleo en el sector de la construcción*”. Asimismo, reduce los plazos de información pública de un mes a quince días. Por todo ello, en principio no parece que la nueva ley vaya en la línea de la filosofía de ordenación promulgada desde Europa.

Junto con la modificación de la ley del suelo, también se preveía modificar el propio Plan de Ordenación del Litoral⁶⁰, dado que en los terrenos litorales también existe suelo rústico. Para ello, se anunció que se habían preparado una serie de cambios para evitar “*disfunciones*” entre la zona litoral y la interior. Por el momento no se ha presentado ninguna nueva versión del POL de 2004, que será el documento que analicemos a continuación.

⁵⁸ El Diario Montañés del 17/09/2012

⁵⁹ Diario 20 minutos del 17/03/2012

⁶⁰ Diario 20 minutos del 16/03/2012

Tabla IV.11: Ficha síntesis del POL

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Cantabria
PLAN TERRITORIAL	Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria
ENTRADA EN VIGOR	2004
LEGISLACIÓN DE OT	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 7/1990 de Ordenación Territorial de Cantabria • Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria
NORMATIVA APROBACIÓN	Ley 2/2004, de 27 de septiembre
ENTIDAD PROMOTORA	Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo del Gobierno de Cantabria
REALIZACIÓN TÉCNICA	<p>En su mayoría corrió a cargo del equipo de la Consejería de Presidencia, Ordenación del Territorio y Urbanismo, con la colaboración de la consultoría privada Ingenia S.L.</p> <p>También se contó con la colaboración de otras entidades para determinados estudios complementarios: la Universidad de Cantabria y consultorías privadas como Append y Braña S.C.</p>
FASE DE REDACCIÓN	No consta
FASE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	<ul style="list-style-type: none"> - Información pública del documento de avance: del 3 de mayo al 3 de julio de 2002 - Información pública de la aprobación inicial del POL: del 1 de abril al 31 de mayo de 2004 - Estudio de opinión: no consta
OBJETIVOS	Su objetivo es la ordenación de la zona costera Cantabria con la finalidad principal de establecer los criterios y normas concretas para la protección de los elementos naturales, de las playas y del paisaje litoral.
ESTRUCTURA	<p>El POL se compone de dos documentos distintos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. MEMORIA DE INFORMACIÓN <ol style="list-style-type: none"> I. Estudio de opinión II. El medio físico III. Demografía y vivienda IV. Análisis urbanístico V. Infraestructuras

	<p>VI. Organización del territorio VII. Sendas y playas</p> <p>2. MEMORIA DE ORDENACIÓN</p> <p>I. Estrategias territoriales II. Metodología, unidades territoriales y valoración III. Modelo territorial IV. Actuaciones complementarias</p> <p>Estas dos memorias se complementan con el texto articulado de la ley 2/2004, incluyendo sus anexos constituidos por una completa cartografía de escala 1:10.000 de 22 hojas que cubren todo el ámbito del POL, además de un mapa 1:50.000 de todo el litoral.</p>
<p>METODOLOGÍA</p>	<p>A partir de la información recogida en los estudios previos (Memoria de Información) para la Memoria de Ordenación se generan una serie de unidades territoriales homogéneas basadas en distintos criterios: medio físico, procesos demográficos y dinámica residencial, planeamiento urbanístico, organización del territorio y morfología de los núcleos de población. El resultado es una categorización del territorio, plasmada en una cartografía que ha tenido como base de referencia la cartografía a escala 1:5.000 del Gobierno de Cantabria y la ortofoto a escala 1:10.000.</p> <p>El proceso de valoración de las unidades territoriales se realizó mediante SIG y análisis integrado, tras lo cuál las unidades se dividieron en dos grandes áreas: de protección y de ordenación. En las áreas de ordenación se emplea el concepto de capacidad de carga para limitar la intensidad de usos. También se identificaron las áreas para las Actuaciones Integrales Estratégicas</p>
<p>CONTENIDO Y DETERMINACIONES</p>	<p>Se establecen tres grandes zonificaciones con las que se plasma el modelo territorial propuesto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Áreas de protección 2. Áreas de ordenación 3. Actuaciones Integrales Estratégicas <p>Las Normas de Protección se dividen en dos grandes grupos: Protección Ambiental (para el cuál existen diferentes categorías de protección) y Protección Litoral. Todo el ámbito se entiende de una forma restrictiva respecto a la implantación de usos y muy especialmente de edificaciones</p> <p>En el Área de ordenación, a su vez, se distinguen en Área Litoral y Área No Litoral, para las que se establecen diferentes zonificaciones con sus respectivas regulaciones de usos autorizados. Los PGOU son los que determinarán (conforme a los criterios establecidos en el POL) las distintas áreas en función de su capacidad de carga y sus características.</p> <p>Las diez Actuaciones Integrales Estratégicas son áreas de actuación más específicas que demandan la redacción de Planes Especiales o Proyectos Singulares de Interés Regional. El POL delimita, describe y realiza propuestas de actuación generales para esas áreas.</p>

	<p>También se prevén una serie de actuaciones complementarias que son: el Plan Especial de la Red de Caminos y Sendas del Litoral, programas de educación ambiental, estudios complementarios sobre el Medio y la puesta en marcha de la Red de Custodia del Territorio.</p> <p>La cartografía muestra gráficamente toda la zonificación del territorio según sean áreas de protección, de ordenación, de actuaciones estratégicas u otras categorías.</p>
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	FORMA: No se indica
	ORGANISMO ENCARGADO: No se indica
REFERENCIAS AL CONTEXTO EUROPEO	<p>La Memoria de Ordenación del POL comienza haciendo una referencia de partida a la aplicación de la Estrategia Territorial Europea en España y en Cantabria, como paso previo a indicar las estrategias del propio POL. Se señala explícitamente que <i>“el proceso de integración europea hace necesario analizar cualquier experiencia territorial no sólo en función de un entorno inmediato, regional o nacional, sino también europeo”</i>. Posteriormente se citan algunos de los programas y documentos europeos que sirven de marco a las políticas territoriales.</p> <p>El POL recuerda que la UE ha integrado a España en la euro-región denominada Arco Atlántico y Cantabria se sitúa concretamente en el eje cantábrico del conocido como Arco Atlántico Ibérico. Así, señala que <i>“lograr una integración eficaz con estos espacios es una de las actuaciones estratégicas prioritarias para dotar de nuevas funciones y oportunidades de desarrollo a Cantabria; para ello es necesario que el modelo territorial del litoral de Cantabria se configure en torno a una serie de actuaciones estratégicas relacionadas con las infraestructuras de transporte [...] y la potenciación de la infraestructura telemática”</i></p> <p>Siguiendo esta argumentación, se presta una especial atención a las directrices de la ETE y al programa europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras, se cita varias veces el programa Interreg y se señala la coherencia del modelo territorial del POL con las directrices de la ETE.</p> <p>También se hace referencia al CEP y a la ETE en el marco de las actuaciones complementarias, para justificar la importancia concedida al paisaje y a la educación ambiental. Asimismo, en la parte de análisis de los sistemas productivos del Anexo se hacen continuas referencias a los modelos agrícola e industrial impulsados desde la Unión.</p> <p>En conclusión, en el POL se presta una considerable atención al contexto europeo, se tiene en cuenta la situación de Cantabria dentro de la UE y se declara que se intentan integrar sus directrices en el marco de las diferentes políticas y documentos derivados de las instancias europeas.</p>
COHERENCIA CON DOCUMENTOS EUROPEOS	<p>En el POL se hacen referencias explícitas a algunos documentos elaborados en la escala europea: la ETE, a la que se concede una particular atención, y el CEP, que se cita en el marco de las actuaciones complementarias.</p>

	<p>Al margen de la referencia directa a dichos documentos, interesa estudiar el grado de coherencia que guarda el POL con sus contenidos.</p> <p>En el apartado sobre la política territorial de Cantabria, el POL dice expresamente que ésta “<i>debe enmarcarse dentro de los objetivos generales de la Estrategia Territorial Europea</i>” y pasa a explicar el triángulo de objetivos y las directrices generales de la ETE. Posteriormente señala que “<i>siendo coherentes con estas directrices Europeas, el Plan de Ordenación del Litoral propone un Modelo Territorial basado en la necesidad de construir un espacio continuo y equilibrado ambiental, económica y socialmente</i>”. Por lo tanto, queda patente que el POL pretende ser congruente con las orientaciones establecidas desde Europa, especialmente las de la ETE.</p> <p>La gestión y protección de la naturaleza, el patrimonio cultural y los paisajes constituye el pilar fundamental del documento por lo que es probablemente el punto más relevante de las orientaciones europeas con el que concuerda el documento. También, en cierto sentido, la diversidad de los espacios rurales y la asociación urbano-rural tienen una importancia notable en sus determinaciones.</p> <p>El desarrollo sostenible aparece de forma transversal a lo largo de todo el documento, al igual que las infraestructuras (en términos de impacto, eficiencia de uso y accesibilidad), la identidad territorial y los riesgos naturales (sobre todo el de inundación).</p> <p>El policentrismo, la cohesión, las redes de ciudades y la gestión de recursos hídricos se mencionan en la parte introductoria de la memoria (al hablar de la ETE) pero no en las determinaciones. Los recursos hídricos reciben una cierta mención sólo al referirse a la Autovía del Agua como sistema general territorial.</p> <p>El acceso al conocimiento, a las nuevas tecnologías o la difusión de la innovación prácticamente no se nombran. Tampoco las ciudades dinámicas y competitivas, el desarrollo endógeno, las energías renovables, el turismo sostenible, el cambio climático o la formación en paisaje, aunque existe un breve artículo dedicado a la educación ambiental.</p> <p>En el POL se percibe claramente el intento de adoptar un enfoque territorial más allá de los criterios exclusivamente ambientales. Sin embargo no existen grandes referencias a nuevos procedimientos administrativos ni se habla de gobernanza, aunque la coordinación administrativa adquiere cierta importancia en el apartado de las actuaciones estratégicas, y en las disposiciones generales de la Ley 2/2004 se contempla incluso la creación de órganos de coordinación entre CCAA y ayuntamientos. El principio de subsidiariedad, la cooperación con otros territorios y la colaboración público-privada casi no se mencionan.</p> <p>En definitiva, existe una clara intención de convertir al POL en un plan coherente con las directrices europeas (sobre todo las de la ETE y el CEP) aunque dichas directrices no llegan a desarrollarse del todo, más allá del discurso introductorio. Lo que sí se aprecia es el intento de dotar al POL de un enfoque territorial y de proteger y gestionar el patrimonio natural, cultural y paisajístico de Cantabria.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia

10.4 Análisis comparado entre planes y valoración global

Una vez analizados los planes territoriales aprobados con posterioridad a 1999 de manera individual, nos disponemos a resumir, comparar e interpretar la amplia información extraída de dicho análisis. En el estudio comparado que se realizará a continuación, la atención se centrará especialmente en contrastar la influencia que han podido recibir los distintos planes desde el ámbito europeo (reflejada concretamente por las referencias que se hacen al contexto europeo desde el propio plan y la coherencia que guardan sus determinaciones con las de los documentos europeos). No obstante, para intentar hallar las causas de una mayor o menor influencia y tratar de comprender las diferencias entre unos planes y otros, será necesario cruzar esta información con otros factores. Así, nos podemos hacer preguntas tales como: ¿la proximidad entre el momento de aprobación del plan regional y el momento de publicación de algún documento europeo, es un factor determinante para su coherencia con dicho documento?; ¿los planes territoriales más recientes son más coherentes con las orientaciones europeas que los más antiguos?; ¿la situación geográfica de la Comunidad Autónoma influye en su consideración del contexto europeo? Las causas de una mayor o menor influencia de la ordenación territorial de escala europea en las CCAA pueden derivar de diversos factores y probablemente un análisis de este tipo no es suficiente para extraer unas conclusiones sólidas; sin embargo, trataremos de realizar una interpretación aproximada de los resultados obtenidos mediante la metodología del análisis de planes y sistematización de la información en fichas.

Por otro lado, a la hora de verificar el efecto de la ordenación territorial europea en las Comunidades Autónomas, será necesario profundizar en el contenido de los planes territoriales ya que la mera adopción del marco conceptual europeo no significa que la filosofía de las orientaciones europeas se haya incorporado correctamente en los planes o que se hayan apuntado cambios en las prácticas de planificación más allá de la plasmación de nuevos términos sobre el papel. Así, también resulta de interés responder a cuestiones tales como: ¿las CCAA, han comprendido las ideas que se hallan detrás del marco conceptual proveniente de Europa?; ¿apuestan por nuevas formas de gobernanza o sólo se han fijado en los conceptos relacionados con el modelo territorial?; ¿han adoptado nuevos estilos de planificación más estratégicos?; ¿se han previsto los mecanismos para evaluar y realizar un seguimiento de la implementación de los planes? Pues bien, estas y otras cuestiones son las que se intentarán responder en

el presente apartado. Más adelante, en la Tabla IV.12, se recogen los resultados del análisis comparado entre planes de una forma sintética y gráfica.

En primer lugar, conviene recordar que en la mayoría de los países de la UE los documentos europeos que tienen que ver con la ordenación territorial han sido implementados en la escala estatal. Frente a esto, el Estado español constituye un caso distinto debido a la ya mencionada descentralización de las competencias en materia territorial. Así, en el caso que nos ocupa, la escala regional ha sido la más importante para la aplicación de las orientaciones europeas, al igual que sucede en otros países como Austria y Bélgica (que son Estados federales) o Italia y Noruega (ESPON, 2006). De este modo, puede darse la situación de que dentro del propio Estado español existan diferencias significativas en lo que se refiere a la práctica y los objetivos de la planificación territorial entre las Comunidades Autónomas. Estas diferencias se plasman también, sin duda, en la coherencia que guardan los planes territoriales con los documentos europeos de ordenación. Por lo tanto, una Comunidad Autónoma determinada puede presentar una tendencia en materia de ordenación diametralmente opuesta a la que presenta su Comunidad vecina. Estas posibles discrepancias son consecuencia de la falta de un marco común de ordenación de escala estatal y de una falta de consenso en torno al papel que debe jugar la ordenación territorial en las políticas públicas. En este sentido, se han podido comprobar las considerables diferencias que existen entre los planes regionales en cuanto a, por ejemplo, el grado de vinculación y el nivel de concreción de sus directrices, dos factores determinantes que influyen sobre la posición de la ordenación territorial frente a las políticas sectoriales, así como sobre las posibilidades de implementación del plan. La metodología empleada para realizar la diagnosis o la prognosis de los planes también es de lo más variada, hecho que puede constituir un reflejo de la falta de transferencia de conocimientos de planificación entre unas CCAA y otras. Por otro lado, las dificultades de acceder en algunos casos a información del tipo de quién se ha encargado de la realización técnica del plan, en qué periodo se ha redactado o incluso de acceder al propio documento de planificación evidencian una cierta falta de transparencia de las políticas de ordenación que no ayudan a otorgar a esta política la relevancia que merece.

Centrándonos en los diferentes efectos de la escala europea en la planificación de las Comunidades Autónomas, comenzaremos por analizar la medida en que los planes territoriales han tenido en cuenta el contexto europeo en sus diagnósticos y propuestas

de actuación. En este punto encontramos las primeras diferencias significativas entre los planes, que presentan considerables divergencias en cuanto a las referencias hechas al entorno europeo o la atención puesta a la integración de la Comunidad en la UE. Así, algunas CCAA como Canarias, Murcia o Castilla y León apenas mencionan datos, publicaciones, marcos legislativos o estrategias provenientes de las instancias europeas. En las DOGC de Canarias, la situación geográfica de la Comunidad respecto a la Unión Europea tampoco es objeto de reflexión ni se tiene en cuenta para definir las estrategias de desarrollo e integración económica y social. Este hecho sorprende especialmente si tenemos en cuenta que las Islas Canarias están consideradas como una de las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea, con las dificultades añadidas que ello implica para su integración en el territorio europeo. En el caso de Murcia, se mencionan una serie de directivas ambientales y programas europeos en la parte introductoria de la memoria que posteriormente no tienen desarrollo alguno en el grueso del documento, otro hecho sorprendente sabiendo que la elaboración de las DPOTL se produjo a partir de la participación de Murcia en un proyecto Interreg. Las DOTCyL de Castilla y León se limitan a promulgar la interacción territorial con Europa, especialmente con Portugal, pero más allá de las menciones sobre los ejes de comunicación con dicho país las referencias al contexto europeo son vagas e inconcretas.

En el otro extremo encontramos Comunidades Autónomas como Cantabria, la Comunidad Valenciana y especialmente Navarra y Andalucía, que en sus planes conceden al ámbito europeo un gran protagonismo. El POL de Cantabria se centra especialmente en convertirse en la aplicación de la Estrategia Territorial Europea en Cantabria, por lo que dedica amplios apartados a hablar de la adaptación del modelo territorial de la ETE a la Comunidad. El contexto europeo también está presente en el documento mediante la mención de programas y la introducción de la escala europea en los análisis de diagnóstico. La Estrategia Valenciana, a su vez, adopta la UE como principal marco de comparación y referencia (especialmente el Arco Mediterráneo), tomando también en consideración el marco concreto de la planificación territorial europea. Los planes de Navarra y Andalucía constituyen un claro ejemplo de documentos enraizados en el contexto europeo: ambos analizan detalladamente su ubicación geográfica respecto a la UE y apuestan por fórmulas de integración. En la ETN, incluso se pone un mayor énfasis en las comunicaciones y la integración con Europa que con el resto del Estado español. En el plan andaluz, la conexión con el territorio europeo forma parte de su objetivo general y así queda plasmado en las

determinaciones a lo largo de todo el plan, proponiendo estrategias de cooperación para los diversos ámbitos de integración exterior. Asimismo, menciona diversos documentos, programas y directivas europeos, y prevé que Andalucía participe activamente en los programas e iniciativas comunitarias.

Un caso intermedio sería el de la Comunidad Autónoma de Galicia, cuyas DOTG mencionan numerosos documentos y programas europeos y declaran hacer suyas las orientaciones derivadas de los mismos, si bien sus determinaciones no llegan a materializar las declaraciones de principios de la memoria de ordenación.

Según los resultados obtenidos, no parece que podamos concluir que la consideración del contexto europeo dependa de la posición geográfica relativa de las Comunidades Autónomas dentro de la Unión Europea, ya que existen Comunidades Autónomas fronterizas con otros países europeos que tienen muy en cuenta su integración en la Unión pero también otras que apenas la mencionan. Tampoco parece existir un patrón geográfico norte-sur o atlántico-mediterráneo que marque esta división, ni una diferencia entre Comunidades litorales y de interior. Del mismo modo, la participación de las Comunidades Autónomas en proyectos de cooperación territorial puestos en marcha por la UE (programa Interreg) tampoco parece ser garantía de que la planificación territorial de esa Comunidad se deje influir por la escala europea de ordenación, como demuestra el caso de Murcia. No obstante, tomando como excepción el caso de la Región de Murcia, podría existir un cierto patrón geográfico en los resultados obtenidos en relación a la consideración de la escala europea, vinculado a la pertenencia de las Comunidades Autónomas a los ejes de desarrollo dibujados por los programas de cooperación transnacional, financiados por los fondos de la política regional europea. Cabe señalar que las Comunidades Autónomas ubicadas en los litorales atlántico y mediterráneo se enmarcan justamente en dos de los principales ejes de desarrollo marcados por la Unión Europea para su política de cohesión (ver Figuras IV.4 y IV.5). Si bien no se puede afirmar que los resultados de este análisis muestren una relación clara con este hecho, las Comunidades Autónomas incluidas en estos ejes (exceptuando Murcia) son precisamente aquellas que más atención han prestado en sus planes al contexto europeo. Ya la propia ETE recogía estos dos espacios de cooperación en materia de ordenación del territorio enmarcados en el programa Interreg II C, y los consideraba un instrumento primordial para la aplicación de la ETE. En este sentido, algunos autores afirman que en el Estado español las propuestas de la ETE han recibido una mayor

atención por parte de las Comunidades Autónomas que reconsideran su posición dentro de ejes de desarrollo o redes de ciudades que podrían verse potenciados por la aplicación de políticas de cohesión territorial (Juaristi, 2010). En cualquier caso, no es posible extraer conclusiones irrefutables ya que entre las Comunidades Autónomas analizadas, sólo las Islas Canarias y Castilla y León quedan excluidas de estos dos ejes, si bien es cierto que estas dos Comunidades (junto con la Región de Murcia) son las que han prestado una menor atención al contexto europeo en sus planes territoriales.



Figura IV.4: Programa Operativo de Cooperación Transnacional “Espacio Atlántico 2007-2013”

Fuente: Comisión Europea

En lo que se refiere al enfoque territorial, la gran mayoría de los planes parecen haber apostado firmemente por el mismo, dejando atrás las tradiciones de simple planificación del medio físico o de una concepción básicamente económica del desarrollo. La única excepción en el conjunto de planes analizados la constituye el plan del litoral de Murcia, cuyas directrices se basan en un modelo de desarrollo con una escasa visión integral y poco acorde con la realidad territorial de la región. De hecho, las directrices presentan un marcado sesgo turístico y la planificación de otros aspectos del territorio ha quedado en un segundo plano. Pero con la salvedad de las DPOTL de Murcia, el resto de los planes (incluyendo el POL de Cantabria, pese a que se trata de un plan del litoral) tienen en cuenta múltiples elementos del territorio (actividades económicas, cohesión social, infraestructuras, medio ambiente, cultura, gobernanza, nuevas tecnologías, etc.) y en su mayoría se definen como instrumentos de coordinación de las políticas sectoriales. Por ello, a menudo proponen formas de colaboración entre las distintas administraciones con el fin de dar coherencia a las intervenciones sobre el territorio. Asimismo, sus determinaciones tratan de adecuarse al territorio específico de la Comunidad Autónoma, cuyas limitaciones y oportunidades de desarrollo suelen recogerse en el apartado de diagnóstico. Ahora bien, también hay que decir que no todos los planes presentan el mismo grado de territorialización de sus propuestas, ya que en algunos casos no se precisa el ámbito de aplicación concreto de las determinaciones (la sorprendente ausencia de cartografía en planes como las DOGC de Canarias, las DOTCyL de Castilla y León y las DOTG de Galicia es buena muestra de ello). Por otro lado, si bien los planes tratan de promover la perspectiva territorial y la integración y coordinación de las distintas políticas públicas, sería conveniente analizar si la propia organización administrativa de las CCAA favorece también la visión territorial en el ejercicio diario de la gestión pública (aunque este análisis queda fuera del alcance de esta investigación). Por ejemplo, en el caso del POTA de Andalucía, hemos visto que se trata de un plan de carácter transversal cuya implementación depende de varias consejerías y políticas sectoriales, lo cuál hace necesario un alto grado de coordinación que la propia compartimentación administrativa puede llegar a obstaculizar.

En cualquier caso, el enfoque territorial se ha instaurado con fuerza en la planificación territorial de escala regional, ya que la gran mayoría de los planes entienden la ordenación del territorio como una política transversal que ha de tener en cuenta múltiples elementos y ha de convertirse en la piedra angular que dote de coherencia al conjunto de políticas sectoriales con incidencia territorial.

El carácter más o menos estratégico de los planes es otra característica que nos puede dar una idea del mayor o menor éxito de la implantación de nuevos estilos de planificación en las Comunidades Autónomas del Estado español. En este caso, el análisis realizado deja unos resultados más heterogéneos. El estilo de planificación más estratégico comienza a abrirse paso en la ordenación de escala regional, como lo demuestran los planes de Andalucía, Castilla y León, Galicia, y especialmente, Navarra y la Comunidad Valenciana (tal y como indica la propia denominación de sus planes como “estrategias territoriales”). El plan de Andalucía y las Directrices de Galicia incluyen tanto determinaciones normativas como directrices estratégicas, con grados de vinculación diferentes. Las Directrices Esenciales de Castilla y León, por su parte, tienen un carácter político, genérico y estratégico, ya que la concreción y territorialización de las propuestas correría a cargo de las futuras Directrices Complementarias. La Estrategia navarra es un claro ejemplo de la apuesta por una concepción estratégica de la planificación emanada de las orientaciones de la ETE, con unas determinaciones de carácter más bien generalista y flexible, basadas en la coordinación y la colaboración entre distintos agentes y administraciones. La Estrategia valenciana también se mueve en esta línea, y su parte propositiva llega a registrar 400 propuestas de actuación y 1.600 proyectos (aunque no se señalan plazos ni prioridades). Por otro lado, otras Comunidades como Murcia, Cantabria e Islas Canarias persisten con una planificación de carácter más estático y casi exclusivamente físico basada en la regulación de los usos del suelo, introduciendo sólo contadas propuestas o actuaciones de carácter estratégico en sus planes. Se da el caso de que en las Comunidades de Cantabria y Murcia, los planes analizados son planes de ordenación del litoral, por lo que el énfasis se ha puesto en las categorías de protección de los suelos del litoral y las limitaciones de usos. Las DOGC de Canarias, a su vez, declaran expresamente que las Directrices “*son un instrumento de ordenación de los recursos naturales y del territorio, y no un documento estratégico de planificación económica y social*”, puesto que el establecimiento de un marco estratégico de planificación se le atribuye a otro instrumento no estrictamente de ordenación territorial: el Plan de Desarrollo de Canarias.

En este aspecto, los resultados parecen indicar que existe una relación entre el momento de publicación de los planes y su carácter más o menos estratégico, ya que los planes de publicación más reciente son los que se acercan más al estilo de planificación estratégico que se promueve desde las instancias europeas

(especialmente en la ETE), entendiendo la ordenación del territorio como un proceso continuo en el que están implicados numerosos actores. Pese a que todos los planes estudiados se aprobaron con posterioridad a la aparición de la ETE, no es hasta 2005 (año de aprobación de la ETN) cuando comenzamos a encontrar instrumentos de planificación cuyas determinaciones van más allá de la regulación de usos del suelo y acometen toda una serie de propuestas e intervenciones territoriales, además de caracterizarse por un estilo más flexible y dinámico de planificación y una mayor participación de los agentes sociales y privados. Como decíamos, a partir de esta fecha las Comunidades Autónomas parecen haber adoptado un estilo de planificación más estratégico durante la elaboración de sus planes territoriales, por lo que podemos decir que, en la actualidad, la planificación territorial de escala regional que se está llevando a cabo en el Estado español presenta en general un marcado carácter estratégico.

Pasemos a continuación a resumir las referencias directas y explícitas que hacen a los documentos europeos los planes territoriales autonómicos, como muestra de que se conoce la existencia de dichos documentos y han sido tenidos en cuenta para la planificación de escala regional. El documento más citado por los planes regionales es sin duda alguna la Estrategia Territorial Europea, que es citada en mayor o menor medida por todos los planes territoriales analizados. Concretamente, el POL de Cantabria, la Estrategia de Navarra y el POTA de Andalucía se declaran abiertamente inspiradas en la ETE, aluden a la misma en numerosas ocasiones y se consideran parte de su aplicación y desarrollo. En cambio, los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible publicados por el Consejo de Europa no son citados en ninguno de los planes estudiados, a pesar de ser prácticamente contemporáneos a la ETE y marcar una filosofía de planificación muy acorde con la misma. Queda patente, por tanto, que se trata de un documento mucho menos conocido y con un menor impacto al menos en el ámbito de la planificación del Estado español. Todos los planes analizados se aprobaron con los PDDTS ya publicados, por lo que no podemos buscar la causa de tal omisión en la cronología de aprobación de los planes. En el caso de la Agenda Territorial Europea, sin embargo, su fecha de aprobación es obviamente una de las causas por las que muchos planes no la han citado: no se aprobó hasta el año 2007, con lo cuál la mayoría de los planes regionales estudiados ya se habían aprobado antes de su publicación. Así, únicamente la Estrategia valenciana y las DOTG de Galicia le hacen alguna mención, aunque sin profundizar en su contenido. Por último, el Convenio Europeo del Paisaje es citado por varios de los planes regionales: los planes de

Cantabria, Navarra, Andalucía, Comunidad Valenciana y Galicia hacen al menos alguna alusión a este documento. El POTA de Andalucía aconseja la ratificación del CEP por el Parlamento andaluz, y la Estrategia valenciana señala que la política de paisaje de la Comunidad enmarca sus objetivos en el CEP. En cualquier caso, el Convenio del Paisaje tiene una representación y significación mucho menor en los planes regionales en comparación con la presencia que tiene la ETE.

Más allá de las referencias a los propios documentos, nos interesa comprobar a continuación la presencia de las ideas clave y orientaciones de los documentos europeos en los planes territoriales autonómicos, es decir, verificar que no sólo se conoce la mera existencia de los documentos europeos sino que también se ha tenido en cuenta su contenido. Esta verificación, como ya se ha señalado en varias ocasiones, se ha realizado mediante el análisis del marco conceptual empleado en los planes regionales, es decir, la búsqueda de palabras clave y el vaciado completo del contenido de los planes.

En términos generales, se observa que el marco conceptual de la ordenación del territorio proveniente de las instancias europeas ha comenzado a dejar huella en la planificación territorial del Estado español, aunque lo ha hecho de una manera un tanto desigual. En lo que se refiere a los objetivos y recomendaciones recogidos por los documentos europeos, éstos están presentes en la mayoría de los planes territoriales analizados, de manera especialmente importante en los casos de Navarra, Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Galicia, mientras que en las Islas Canarias y la Comunidad de Cantabria aparecen de forma más limitada. En ambos casos, el desarrollo sostenible, la protección del patrimonio natural y cultural y la conservación del paisaje son probablemente los conceptos de mayor peso en los documentos, aunque también se han adoptado otras ideas clave. En el caso canario, cabe señalar que en ocasiones el marco conceptual europeo no se ha trasladado a sus Directrices de forma literal, sino con otro tipo de terminología, aunque la idea de fondo coincide con la filosofía europea. En Cantabria, existe una clara intención de convertir al POL en un plan coherente con las directrices europeas (con una especial atención prestada a la ETE) aunque dichas directrices no llegan a desarrollarse del todo, más allá del discurso introductorio.

La región de Murcia es la Comunidad Autónoma que menos ha desarrollado las disposiciones establecidas por los documentos europeos. La mayoría de los objetivos y orientaciones europeas están prácticamente ausentes en sus Directrices. El turismo sostenible es el término que adquiere un mayor protagonismo, junto con la protección del patrimonio natural y el paisaje. No obstante, los pocos conceptos o ideas clave que recogen las DPOTL de Murcia tienen un desarrollo posterior muy limitado y demuestran una escasa comprensión de su significado, reduciéndose a un uso retórico de los mismos.

En lo referente a la terminología relacionada con los medios y procedimientos para la ordenación territorial (conceptos como participación, coordinación administrativa, cooperación transfronteriza, subsidiariedad, etc.), los resultados del análisis son menos positivos. Sólo las Comunidades Autónomas de Navarra, Andalucía y la Comunidad Valenciana han incorporado significativamente estas nociones a sus planes territoriales. La ETN concede una gran importancia a la cooperación administrativa, tanto vertical como horizontal, así como a la participación ciudadana en la gestión del territorio; en el POTA de Andalucía, la cooperación territorial y la participación forman parte de sus principios básicos y la coordinación administrativa también se considera un aspecto central; y en la ETCV la gobernanza y la participación pública son objeto de consideración específica. Por otro lado, en Canarias, Cantabria, Castilla y León y Galicia se presta cierta atención a la coordinación interadministrativa y/o a la participación ciudadana, pero el resto de los conceptos, en general, tienen una presencia reducida. Por su parte, el plan de la Región de Murcia apenas ha recogido estos nuevos procedimientos relacionados con el gobierno del territorio, exceptuando una mención de la Memoria a los procesos de participación llevados a cabo durante su elaboración. Teniendo en cuenta que la elaboración de las DPOTL se produjo a partir de la participación de Murcia en un proyecto Interreg, la ausencia de disposiciones relacionadas con la cooperación territorial o la coordinación administrativa parece a todas luces una oportunidad desaprovechada para poner en práctica nuevas formas de gobernanza.

Tras este análisis del marco conceptual empleado en los planes autonómicos, se aprecia que el concepto que aparece con un mayor protagonismo en la planificación territorial es probablemente el del desarrollo sostenible, si bien este término no ha sido popularizado por los propios documentos europeos de ordenación del territorio sino por

una amplia gama de entidades, políticas públicas y documentos. Al margen del éxito del desarrollo sostenible, existen también otras ideas que parecen haber calado con fuerza en la planificación del Estado español, como el desarrollo policéntrico, la gestión del patrimonio no sólo natural sino también cultural y la conservación del paisaje como parte de la ordenación del territorio. Otros conceptos relacionados con el modelo territorial han tenido una huella desigual en los planes, ya que cada Comunidad Autónoma adopta aquellas ideas más acordes a su realidad territorial. Algunos términos relativos a los procedimientos de planificación también han tenido una impronta considerable, especialmente los relacionados con la participación ciudadana y la coordinación administrativa. Como contrapunto, podemos mencionar que el concepto de cohesión territorial, por el que parece haber apostado la Unión Europea en los últimos años relacionándolo estrechamente con la ordenación del territorio, no tiene una gran presencia en los planes analizados, si bien es mencionado en algunos de ellos, pero no con la centralidad que se le otorga en recientes programas y documentos europeos como la Agenda Territorial de 2007.

Por otra parte, los resultados del estudio del marco conceptual hacen declinar la idea de que los planes aprobados en fechas más próximas a los documentos europeos hayan recibido una mayor influencia de éstos. De hecho, los primeros planes aprobados tras la aparición de la ETE, los PDDTS i el CEP son precisamente aquellos que menos se han imbuido del marco conceptual establecido por los mismos, pese a la proximidad en sus fechas de publicación. Hay que tener en cuenta, obviamente, que la elaboración de los planes territoriales es un proceso a menudo dilatado en el tiempo que en ocasiones atraviesa periodos de impasse y pueden pasar varios años desde el inicio de su redacción hasta su aprobación definitiva, por lo que su fecha de aprobación no siempre refleja su periodo de elaboración. Los planes posteriores han adoptado en mayor medida el marco conceptual europeo, aunque tampoco parece tratarse de un proceso progresivo que vaya en aumento, sino que depende de otros factores no directamente relacionados con el año de aprobación. En cualquier caso, aparentemente los documentos europeos de ordenación del territorio han necesitado un lapso de tiempo considerable para dar a conocer sus orientaciones en el seno de los sistemas de planificación de las Comunidades Autónomas, ya que hubieron de pasar varios años hasta la aparición de sus ideas clave en los planes territoriales regionales.

Tabla IV.12: Tabla comparativa entre CCAA sobre la coherencia de sus planes territoriales con los textos europeos

PLAN TERRITORIAL		DOGC	DPOTL	POL	ETN	POTA	DOTCyL	ETCV	DOTG	
CCAA		Islas Canarias	Murcia	Cantabria	Navarra	Andalucía	Castilla y León	Comunidad Valenciana	Galicia	
Año aprobación		2003	2004	2004	2005	2006	2008	2011	2011	
Consideración del contexto europeo										
Coherencia con documentos europeos	Enfoque territorial									
	Carácter estratégico									
	Referencias directas a documentos	ETE								
		CEP								
		PDDTS								
		ATE								
	Marco conceptual	Objetivos y recomendaciones								
Medios y procedimientos										
Grado de desarrollo										
Seguimiento y evaluación										

: Alto o bien desarrollado : Medio o desarrollado de forma moderada : Bajo o poco/nada desarrollado : Se menciona

Fuente: Elaboración propia

Tal como hemos expresado anteriormente, la simple adopción del marco conceptual europeo no es estrictamente un reflejo de que la filosofía de las orientaciones europeas se haya comprendido e incorporado acertadamente en los planes. De hecho, en algunos planes existe una excesiva profusión de nuevos y no siempre bien entendidos conceptos y métodos, que ni siquiera son definidos en el plan. Por ello, es conveniente realizar una evaluación del grado de desarrollo de las determinaciones y propuestas a fin de profundizar en el contenido de los planes territoriales y verificar que las ideas de fondo que encierran los conceptos empleados se corresponden con el sentido y alcance de las ideas promulgadas por los documentos europeos. Asimismo, la evaluación del grado de desarrollo de las determinaciones de los planes permite estimar en cierto modo la calidad y el esmero del trabajo técnico realizado para la elaboración del plan.

En este caso, se observa que algunas de las Comunidades Autónomas que han adoptado fielmente el marco conceptual europeo no han sido tan diligentes a la hora de desarrollar las ideas contenidas en dicho conjunto de términos. Es el caso de las Comunidades de Castilla y León, Comunidad Valenciana y Galicia, que pese a haber integrado en sus directrices gran parte de los conceptos provenientes de las instancias europeas (sobre todo aquellos relacionados con el modelo territorial), les han dado un desarrollo posterior más limitado y en ocasiones incluso contradictorio. Los tres planes mencionados se quedan fundamentalmente en el nivel discursivo y de declaración de objetivos, pero no llegan a trasladar dichos objetivos a propuestas bien definidas ni a especificar plazos o programas. En el caso de la Estrategia valenciana, además, el carácter netamente estratégico e indicativo del plan resta concreción a sus propuestas de actuación, y en ciertos puntos éstas llegan a ser incongruentes con los grandes objetivos declarados, al igual que ocurre en el caso gallego. Se trata, pues, de recursos argumentativos genéricos con pocas implicaciones prácticas. Las Directrices de las Islas Canarias y, sobre todo, de Murcia, tampoco se materializan en propuestas claras y desarrolladas. Podemos citar los casos de Cantabria, Navarra y Andalucía como ejemplo de planes con un desarrollo considerable de sus determinaciones, si bien en el caso de Cantabria hemos de puntualizar que los conceptos que ha tomado de la ETE no han sido definidos e integrados del todo en la parte normativa, pese al detallado trabajo técnico realizado en ella. No faltan tampoco algunas ideas contrapuestas en estos planes, como en la Estrategia Navarra, donde, pese al buen grado de desarrollo de sus propuestas, en ocasiones dicho desarrollo no va exactamente en la línea indicada por los documentos europeos. Ya hemos citado, a modo de ejemplo, que en lo referente a

las nuevas relaciones campo-ciudad, la ETN entiende que el desarrollo del medio rural está supeditado a su acoplamiento a la ciudad, reforzando así la dependencia del campo respecto al medio urbano en lugar de apostar por un desarrollo endógeno del mismo. A pesar de estos casos, en las determinaciones de los planes de Cantabria, Navarra y Andalucía se aprecia un arduo trabajo técnico y el nivel de precisión alcanzado es en general mayor que en otros documentos regionales. Es destacable que el POTA de Andalucía es el único plan regional que llega a establecer, para cada una de las actuaciones programadas, su alcance, la responsabilidad administrativa en su ejecución, la previsión temporal según prioridad, y la estimación económica de los costes de su elaboración, entre otros aspectos.

Como podemos apreciar, el grado de desarrollo, coherencia y precisión de las determinaciones de los planes territoriales es más bien desigual y demuestra que la adopción del marco conceptual europeo no siempre viene acompañada de una planificación acorde con la filosofía europea. Se constata así que, bajo una mirada más profunda del contenido de los documentos, algunos planes regionales se han preocupado por reproducir los conceptos en boga provenientes del ámbito europeo (tal vez por considerarlos conceptos innovadores que dotan a los planes de una cierta apariencia de modernidad), aunque sin conseguir plasmar del todo el significado de estas ideas en sus determinaciones o proponer actuaciones concretas para alcanzar los grandes objetivos extraídos de los documentos europeos. Aparentemente, la traslación de las ideas de ordenación europeas a la escala regional, que requiere de un mayor nivel de concreción, presenta importantes dificultades para las Comunidades Autónomas. Tampoco es de extrañar este hecho si tenemos en cuenta que las propias instancias europeas no han llegado a definir del todo el significado concreto de buena parte de estos conceptos, como ya se señalaba en el apartado del marco conceptual de esta investigación.

Por último, se ha considerado de sumo interés el estudio comparativo de los planes desde el punto de vista de su posterior implementación, ya que en teoría, la elaboración y aprobación del plan es sólo el primer paso para la ordenación del territorio. La plasmación de una serie de normativas y propuestas sobre el papel no es suficiente para la posterior plasmación de esas propuestas sobre el territorio. Además, si la ordenación del territorio se entiende como un proceso continuo (en línea con un estilo de planificación más estratégico) será necesario que los planes territoriales contemplen la

posibilidad de que se den cambios en el estado real del sistema territorial que hagan necesario modificar los objetivos y estrategias del plan. Por ello, se ha juzgado importante que los propios planes incluyan en sus determinaciones la manera en que se prevé que sea realizado el seguimiento y evaluación de sus directrices, de manera que se puedan modificar o corregir las determinaciones del plan para adaptarlas a coyunturas cambiantes o predicciones inexactas. Asimismo, la evaluación del grado de aplicación de los planes permite estimar la eficacia de la ordenación del territorio como política pública para alcanzar los objetivos que ésta se haya marcado. Por lo tanto, el seguimiento y evaluación de un plan será necesario para poder valorar si los objetivos y determinaciones recogidos en el mismo (incluyendo aquellos derivados de los documentos europeos) son trasladados del papel al territorio.

En este aspecto en concreto, los resultados obtenidos del análisis de planes son también un tanto heterogéneos. Los planes de Murcia y Cantabria no contemplan ningún tipo de sistema de seguimiento para la evaluación de la aplicación de los planes, hecho que coincide con el carácter fundamentalmente normativo de estos dos documentos. El grueso de ambos planes está dedicado básicamente a la categorización de los distintos tipos de suelo del litoral, lo cual no requiere de posteriores desarrollos para su implementación. Aun así, ambos documentos presentan también algunas propuestas de actuación de carácter estratégico, cuya puesta en marcha, al parecer, no se prevé que sea evaluada. De forma similar, encontramos que en las Directrices de Castilla y León se señala que para el seguimiento de las mismas se presentará un informe anual a las Cortes de Castilla y León pero no se menciona la metodología o el contenido del informe. Es decir, las DOTCyL aportan una información mínima sobre la manera de realizar su seguimiento. El resto de Comunidades Autónomas recogen de una manera más detallada este tipo de información, que generalmente se basa en el desarrollo de un sistema de indicadores más o menos complejo diseñado *ad hoc* para cada plan. En el caso de las Islas Canarias el sistema de indicadores puede consultarse en un documento aparte a las propias Directrices; en Galicia supuestamente se definirá en el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica de las DOT; mientras que en Navarra y la Comunidad Valenciana viene recogido por los propios planes. En el caso del POTA de Andalucía, se definen las características que deben tener los diferentes tipos de indicadores pero su diseño definitivo se deja a cargo del Sistema de Información Territorial de Andalucía, constituyendo precisamente una de las actuaciones propuestas por el POTA. Los resultados del análisis deben presentarse presuntamente en la

llamada Memoria de Gestión del Plan de forma “*periódica*”, sin especificar a qué período se refiere. Un aspecto destacable de la Memoria de Gestión que establece el POTA es que se prevé que incluya también información en cuanto al cumplimiento de los objetivos derivados del desarrollo de documentos europeos como la ETE.

En lo que se refiere a los órganos encargados del seguimiento de los planes, cabe destacar que en algunos de ellos se prevé la presencia de representantes externos al ámbito institucional, mientras que otros se tratan de órganos vinculados únicamente a entes administrativos. En este sentido, la composición de los órganos encargados del seguimiento de los planes puede ser un indicador de la voluntad real de implicar a agentes sociales o privados en los procesos de ordenación del territorio. Por un lado, encontramos los casos de las Islas Canarias, Castilla y León y Galicia, donde la tarea de realizar la evaluación y seguimiento de sus directrices recae exclusivamente sobre entidades vinculadas a las instituciones autonómicas. En las Islas Canarias, el seguimiento corre a cargo del Observatorio permanente sobre el desarrollo sostenible, un órgano integrado por un Comité Científico y diversos equipos de profesionales contratados administrativamente pero con carácter de unidad administrativa adscrita a la Viceconsejería de la Presidencia. En Castilla y León, es directamente la Consejería competente en ordenación del territorio la que debe llevar a cabo la evaluación de la implementación de las Directrices, y en el caso de Galicia, se prevé la creación de una Comisión de Seguimiento compuesta por representantes de distintos departamentos y organismos de la administración autonómica.

Por otro lado, en Navarra, Andalucía y la Comunidad Valenciana los órganos de seguimiento de los planes tienen una composición mixta y cuentan con la participación de agentes del ámbito social y/o privado. En el caso de la ETN, el organismo encargado de su evaluación y seguimiento es el Observatorio Territorial de Navarra, una unidad técnica especializada dependiente del Consejo Social de Política Territorial, Consejo en el cuál están representados no sólo numerosos agentes institucionales (consejeros/as, directores/as generales, federación de municipios, etc.) sino también agentes privados (confederación de empresarios), académicos (universidades), colegios profesionales y agentes de la sociedad civil (organizaciones sindicales, ambientalistas, etc.). Por lo tanto, pese a que el Observatorio es en realidad un órgano de carácter técnico, debe presentar los resultados de su trabajo a un órgano mixto que es el que elabora los informes en última instancia. Cabe señalar, no obstante, que los informes y estudios del

Consejo Social son preceptivos pero no vinculantes, puesto que se trata de un órgano de consulta y participación. El caso andaluz es similar al navarro, ya que el seguimiento del POTA recae sobre la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía, un órgano también consultivo compuesto por diversos representantes institucionales (consejerías y otros entes administrativos), académicos, colegios profesionales, organizaciones empresariales, sindicales y sociales (asociaciones de vecinos/as, de defensa del medio ambiente y de consumidores/as). Además, el Observatorio Territorial de Andalucía debe apoyar y colaborar con la administración, con la función de analizar y evaluar las tendencias del territorio andaluz concitando la participación institucional y social. Por último, en la Comunidad Valenciana, el mismo decreto que aprobó la ETCV también creó el Comité Estratégico de Política Territorial como órgano de carácter colegiado y composición supuestamente *“paritaria entre la Generalitat y una serie de organizaciones y entidades representantes de la sociedad civil”*, con el fin de efectuar el seguimiento de la Estrategia, entre otras funciones. Sin embargo, observando la composición concreta del Comité, se constata que dichas entidades representantes de la sociedad civil son básicamente los/las rectores/as de las universidades y, sobre todo, agentes privados: Confederación de Organizaciones Empresariales, Consejo de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, Federación Valenciana de Cajas de Ahorros, Comité Económico y Social y Confederación de Cooperativas. Ninguna organización social está representada en el Comité.

A modo de recapitulación, podemos afirmar que la valoración global que se acaba de realizar muestra sin lugar a dudas que la mayoría de las Comunidades Autónomas no se han mantenido ajenas a las nuevas tendencias de ordenación llegadas desde la escala europea, sino que se han inspirado en los documentos europeos al elaborar sus planes territoriales, aunque con unos resultados notablemente desiguales.

Pese a ello, cabe señalar también que la diversidad de resultados obtenidos en cuanto a la incidencia de los documentos europeos en los planes territoriales hace que sea complicado cuantificar el efecto real que han tenido las nuevas tendencias europeas en la planificación territorial a nivel del Estado español. Dicha diversidad de resultados es un reflejo de la complejidad de las relaciones causa (publicación de los documentos europeos) – efecto (cambios en la planificación territorial española), ya que existen varios factores que pueden estar involucrados en esta relación. Así, sería interesante

meditar sobre las causas de tal heterogeneidad en los resultados del análisis, es decir, las razones por las cuáles unas Comunidades Autónomas han seguido las orientaciones europeas en un grado mucho mayor que otras.

Por otro lado, cabe destacar otros aspectos de interés sobre los que valdría la pena reflexionar, pese a que el análisis realizado no ha aportado datos suficientes para darles respuesta. En primer lugar, insistimos en la cuestión de que la metodología de análisis empleada no aporta información más allá de la teoría plasmada sobre el papel, por lo que no es posible conocer el grado de implementación de las determinaciones de los planes desde el momento de su aprobación. Si bien se ha detectado que varios planes han adoptado la terminología, objetivos y orientaciones de los documentos europeos, con la información disponible no es posible verificar si dichas orientaciones y propuestas de actuación han sido posteriormente llevadas a la práctica. Por mencionar un ejemplo, dado que la mayoría de los planes han apostado por el desarrollo policéntrico como una de sus finalidades, cabría comprobar si las administraciones implicadas en la implementación de los planes han puesto en marcha las actuaciones necesarias encaminadas a conseguir dicho desarrollo policéntrico, o por el contrario han concentrado esfuerzos en otro tipo de actuaciones con finalidades distintas. Asimismo, debemos recordar que la implementación del plan regional dependerá también del grado en que los instrumentos de planificación jerárquicamente inferiores (sobre todo planes subregionales y municipales) adopten y apliquen las orientaciones de dicho plan, de modo que la efectividad real de los planes territoriales estriba en gran medida en el buen funcionamiento del interfaz regional-local, es decir, en la calidad de la interacción entre los dos niveles administrativos (Hildenbrand, 2006).

Como hemos podido constatar, algunos de los planes territoriales estudiados ni siquiera contemplan mecanismos y órganos de seguimiento y evaluación de las determinaciones del plan, por lo que indudablemente será difícil valorar su grado de implementación incluso para la propia administración regional que ha elaborado el plan. Lamentablemente, la ausencia total de mecanismos de seguimiento o el escaso desarrollo de este apartado en algunos planes autonómicos refleja un cierto desinterés por completar con éxito el ciclo de la ordenación territorial y verificar la consecución de los objetivos de la política territorial de la Comunidad. En este sentido, es destacable que la propia Unión Europea haya puesto en marcha sus propios mecanismos de seguimiento y evaluación del territorio europeo y de la implementación de la ETE,

demostrando la importancia que se concede a este aspecto. Para ello, el programa ESPON investiga y publica numerosos informes sobre la evolución del territorio europeo (las llamadas Observaciones Territoriales sobre población, accesibilidad, economía global, etc.), así como amplios informes dedicados específicamente a analizar el grado de aplicación e influencia de la ETE en los países miembros de la Unión (ESPON, 2006), de los que ya se ha tratado anteriormente. Sin embargo, a nivel del Estado español no parece que exista el mismo interés ya no de evaluar el grado de aplicación de la ETE sino de los propios documentos de planificación autonómicos en general.

Por último, cabría preguntarse también si la influencia de los documentos de ordenación europeos ha ido más allá de la adopción de la terminología, los objetivos y las orientaciones por parte de los planes regionales, introduciendo también cambios en los estilos de gobernanza, fomentando la coordinación y la transmisión de conocimientos entre distintas administraciones, o promoviendo la creación de nuevos organismos que, por ejemplo, trabajen en la ordenación conjunta del territorio y el paisaje. Este aspecto estaría estrechamente relacionado con el análisis sobre los medios y procedimientos de la planificación, aunque, de nuevo, el mero hecho de recoger la terminología o incluso las propuestas no significa que los nuevos estilos de planificación se hayan llevado a la práctica. Sería pues interesante verificar si la influencia de los documentos europeos en los propios procesos de planificación autonómicos ha sido no sólo teórica sino también práctica, es decir, si han dejado huella en la práctica planificadora de las personas y administraciones encargadas de elaborar los planes. Las fuentes de información de las que se disponía para el análisis de planes realizado (documentos de planificación, legislación, páginas web oficiales y bibliografía varia) han aportado información que sugiere que algunos de estos cambios efectivamente han tenido lugar (o lo tendrán en un futuro) en algunas Comunidades Autónomas, que comienzan a regular aspectos como la participación ciudadana y la cooperación inter-administrativa, aunque esta afirmación habría que contrastarla con otro tipo de datos que arrojaran información sobre la realidad institucional actual.

Estas cuestiones recientemente planteadas son precisamente algunas de las que se tratarán en el próximo capítulo de esta investigación, en el cuál se detallan con mayor precisión los objetivos del mismo y la metodología empleada para alcanzarlos.