

# La ordenación del territorio: una nueva función pública y viejos problemas

Manuel Benabent

Geógrafo y técnico urbanista. Ha desarrollado su actividad profesional durante diez años en la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde ha sido jefe de servicio en distintos departamentos relacionados con el Urbanismo y la Ordenación del Territorio, entre los años 1984 y 1990. Desde 1990, ejerce como consultor. Es autor de numerosos trabajos de planificación y gestión territorial y de infraestructuras y servicios públicos.

Regional planning has developed, since being assumed by the Autonomous Communities, as a field of study with clearly defined goals that differ from those of urban planning, revalued after being stripped of the need to adhere to economic planning, addressing new contents and focuses and gathering knowledge from part of the experiences carried out before the Constitution of 1978. This article uses the line of thinking presented by Damián Quero in the 5th issue of the journal, questioning some of the comments made by this author on the content of the regional planning that is carried out in the Autonomous Community of Andalusia. In addition, it is suggested that the differences among the normative contents of the territorial plans defined by the various regional planning laws of the Autonomous Communities do not impede their characterization as structural and strategic plans, generally very flexible in their reach and content, although they suffer from major difficulties in terms of their implementation as a consequence of the lack of their own instruments for putting their proposals into practice and from an insufficient culture of political and administrative consensus, which is necessary for the plans to be able to fulfill their role of coordinating the various public policies of the territory. The article argues that the highlighted problems necessitate a certain normative reformulation in order to make regional plans more operative.

La Ordenación del Territorio se constituye, a partir de su asunción por las Comunidades Autónomas, en una materia con fines nitidamente definidos y distintos a los del urbanismo, que se ha revalorizado, una vez despojada de las adherencias de la planificación económica, planteando nuevos contenidos y enfoques y recogiendo parte de las experiencias realizadas con anterioridad a la Constitución de 1978. Este artículo utiliza el hilo conductor establecido por Damián Quero en el número 5 de esta revista, poniendo en cuestión algunas de las apreciaciones efectuadas por su autor sobre los contenidos de la planificación territorial que se realiza en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Asimismo, se plantea que las diferencias en los contenidos normativos de los planes territoriales definidos por las distintas leyes de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas no impiden una caracterización de éstos como planes de carácter estructural y estratégico, en general muy flexibles en su alcance y contenido, aunque adolecen de importantes dificultades para su implementación como consecuencia de una falta de instrumentos propios para llevar a efecto sus propuestas y por una insuficiente cultura político-administrativa de la concertación, necesaria para que los planes puedan cumplir su papel racionalizador de las distintas políticas públicas en el territorio. El artículo estima que los problemas apuntados hacen necesaria una cierta reformulación normativa para hacer más operativos los planes territoriales.

## LA CHICA DE IPANEMA

El seguimiento del “Seminario Internacional sobre Planeamiento Urbano Territorial en el siglo XXI”<sup>1</sup> que hemos podido efectuar a través de los números 4 y 5 de la revista *Urban* refleja un interesante panorama de la situación de la planificación territorial y urbanística, tanto de nuestro país como de otros países de nuestro entorno. Hacía ya bastante tiempo que no tenía lugar un conjunto de contribuciones y reflexiones como las realizadas y, en todo caso, el seminario ha servido para conocer no sólo las nuevas tendencias y desarrollos en la planificación territorial sino también su evolución disciplinar. Puede decirse que en los últimos años adolecíamos de una reflexión suficiente en el ámbito disciplinar del Urbanismo y la Ordenación del Territorio.

Por este motivo, no podemos dejar pasar la ocasión de celebrar la aproximación efectuada, esta vez más disciplinar y centrada sobre los contenidos y, en este marco de reflexión, efectuar algunas consideraciones sobre el momento actual de la ordenación del territorio en nuestro país y responder, aunque sea de pasada, a algunos aspectos de la contribución realizada por Damián Quero sobre la planificación en Andalucía ya que, no considerarla sería, a mi juicio, hacer dejación de una responsabilidad: la de aceptar como válida una cierta visión, bastante parcial, del planeamiento urbanístico y territorial que se realiza en esa comunidad (Quero, 2001).

Empezando por lo segundo, más que una reflexión equilibrada, la aportación de Quero adquiere en algunos momentos el tono de una reprimenda a los profesionales<sup>2</sup> y el tinte de un ajuste de cuentas con la Administración autónoma. En cuanto a los profesionales porque, al parecer, dejaron de reflexionar a partir de 1985 y se han dedicado en todos estos años a una práctica de resultados banales, que ha sustituido la capacidad de teorizar por principios morales que tratan, de acuerdo con lo que nos dice Quero, de escindir el lenguaje declarativo del propositivo, para legitimar y perpetuar unos modos de enfocar el planeamiento territorial (a pesar de lo deplorable de sus resultados) o para justificarlo. En cuanto a la Administración porque, probablemente, siendo poco ilustrada, no ha contribuido a propiciar las exploraciones que algunos, Quero entre ellos, habían iniciado, aunque fuera de forma algo “desafinada”, en el primer lustro de la década de los ochenta. Quero nos dice que la llamada al orden, la invitación a abandonar curiosidades investigadoras que, al parecer, ha efectuado la Administración, ha sido atendida sumisa y diligentemente por los profesionales.

Independientemente del juicio de valor que encierra una afirmación de este tipo, que afecta al prestigio y buena fama y pone en duda la ética de aquellos profesionales que realizan su trabajo en

1 Celebrado en Madrid en noviembre de 1999, organizado por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de Madrid.

2 ¿Sólo los profesionales andaluces o los que desarrollan parte de su trabajo profesional en la región?

Andalucía, lo que de verdad subyace es una concepción absolutamente peculiar de la relación plan / autor. En efecto, sólo desde una posición de partida que considera el plan como exclusiva obra de autor se puede concebir el disparate de señalar que la Administración, así, en general,<sup>3</sup> ha dado un toque de atención a los profesionales, supongo yo que acerca de la forma de abordar los contenidos, a la manera de efectuar las propuestas o sobre sus exploraciones y veleidades prospectivas.

Menos aún podemos aceptar la referencia a lenguajes de ocultación que “tras declaraciones de fe ambientalistas, tras expresiones gráficas que tratan de homologar un discurso verde transigen pasivamente con la ocupación inmobiliaria”. Una lectura sesgada e incompleta del Plan Territorial de la Costa Noroeste de Cádiz, en pesquisa por desvelar los lenguajes de ocultación, le impide a Quero ver cuáles son los condicionantes de partida, establecidos por los planes urbanísticos de este ámbito y la falsa apreciación de que el Plan prevea propuestas de incremento de crecimientos urbanos a una segunda franja litoral y, ya metidos en harina, adornar de forma artera su argumentación con el recurso a las opiniones de prensa, que se congratulan de la expansión inmobiliaria en el litoral; lo que ocurre es que hacen referencia a otro litoral, a otro ámbito ajeno al Plan que nos ocupa.

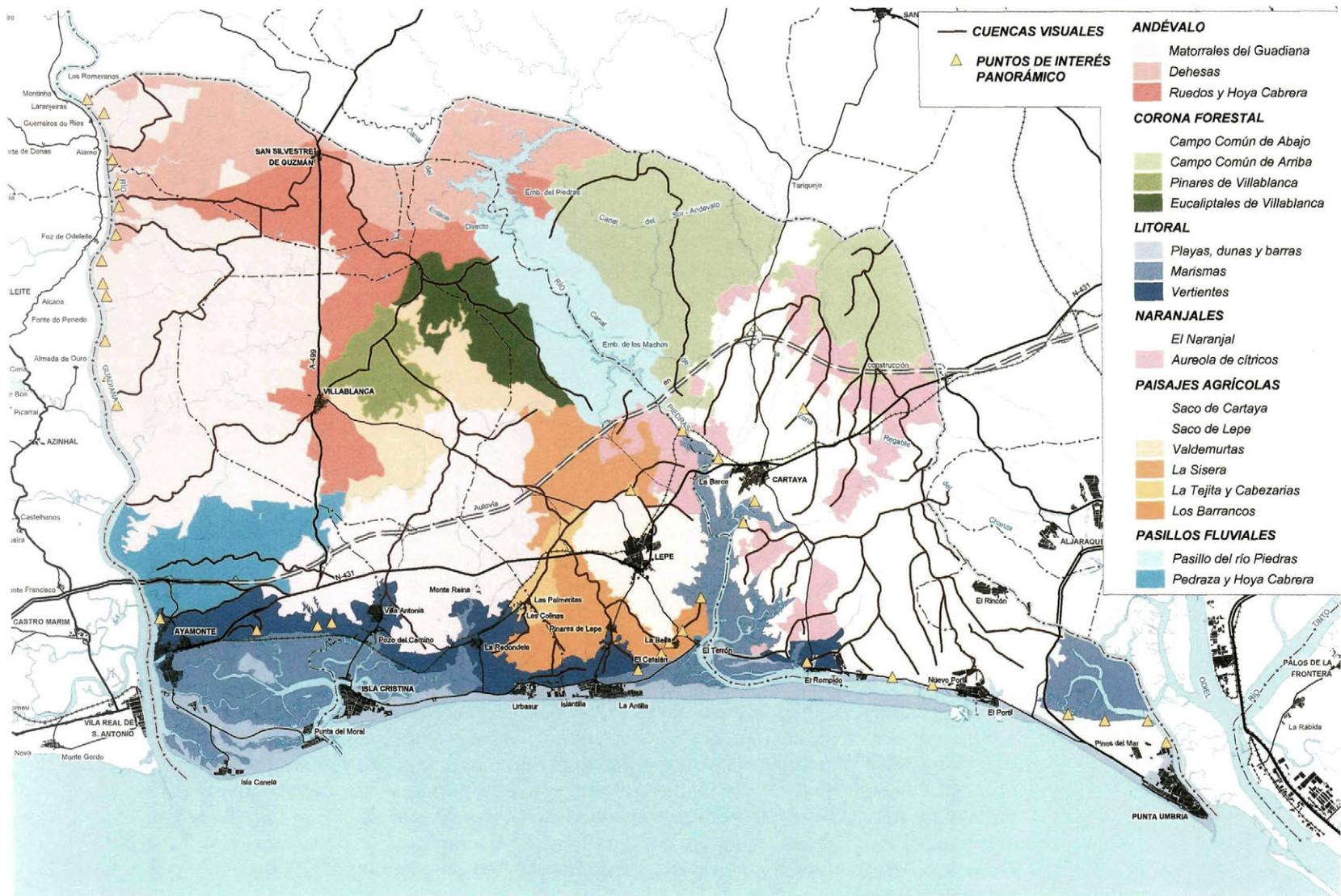
De igual manera resultan singulares las frases que, a modo de epígrafes, buscan la complicidad del lector: “De nuevo el énfasis en la información...” Aquí, Quero trata de apoyar la idea de la existencia de una segregación rigurosa entre análisis y propuesta que, a su juicio, efectúan los planes y, más que esto, la aproximación al territorio sin concepción teórica previa (“... la obsesión positivista por completar la descripción del territorio antes de seleccionar los temas y concebir opciones es una regresión del pensamiento que está conduciendo a la esterilidad argumental”)<sup>4</sup>, y como ejemplo nos trae, a rastras y por los pelos, las Directrices del Área Metropolitana de Sevilla, las cuales, iniciadas en el año ochentaiseis, vienen produciendo desde entonces “frondosos estudios y análisis, siempre al parecer insuficientes. De modo que dieciséis años más tarde aún no se ve próxima la terminación técnica del documento”. Como bien sabe Quero, este documento, cuya formulación se aprobó en 1984, no pasó de la fase de avance, realizada en 1989, por lo que no se qué estudios se realizan insertos desde entonces en dicho proyecto. Lo curioso es que este mal ejemplo sirva para contraponerlo al diagnóstico que, al parecer, se realizó en un sólo año en la aglomeración metropolitana de Málaga por el equipo del que formaba parte Quero y que “la administración regional obligó a limpiarlo previamente de toda consideración propositiva. Cuestión de método.”

Ciertamente cuestión de método, en que habría que preguntarse por el alcance de estas propuestas y su oportunidad, y en la fase procesal en que se encontraba el documento para propiciar la participación de los Municipios, con los que la Administración autónoma pretendía consensuar sus contenidos en la Comisión de redacción creada al efecto. Claro está que este entendimiento de la Ordenación del Territorio como función pública y la necesidad de cooperación entre las administraciones no son aspectos que Quero introduzca como reflexión en su aportación. En suma, estas apreciaciones –entre otras muchas de Quero que no estamos dispuestos a seguir desbrozando– no invitan precisamente a un debate de interés.

Con críticas sobre aspectos en algunos casos irrelevantes, extrayendo de cada plan lo que a su juicio resulta más negativo y sin una ponderación de sus contenidos, Quero compone un anecdotario de malas prácticas, lo que se aleja bastante del rigor que puede y debe exigírsele, sobre todo cuando efectúa unas apreciaciones tan ofensivas que, ciertamente, sí se realizan a partir de una selección de temas y con una clara intencionalidad. Referencias parciales de documentos, aseveraciones que inducen a pensar en la incompetencia de los profesionales, descalificación de planes a partir de una pincelada, etc. son buena parte de los ingredientes de su análisis. En lo que a mí me interesa, que es la aproximación metodológica y conceptual, resulta una aportación que contribuye poco a una reflexión serena y equilibrada, que desbroza los asuntos, pondera y llega a conclusiones que puedan ser, a su vez, aceptadas, matizadas o rechazadas. Al fin, la impresión que se extrae de la lectura de su texto es que en Andalucía las cosas están rematadamente mal, que la pereza de pensamiento y la falta de sentido crítico campan a sus anchas y que, en suma, la cultura

3 Se supone que tanto la Administración Autónoma como la Local han tocado a arrebato en contra de las veleidades de los profesionales, porque los planes urbanísticos que cita son formulados por los Municipios y los planes de Ordenación del Territorio por la Comunidad Autónoma.

4 Probablemente es conveniente recordar aquí lo que Solà-Morales nos dice sobre el debilitamiento actual de la cultura de la descripción y su tendencia a sustituirla por la figuración (imágenes, metáforas y analogías) que impiden avanzar con seguridad en el dominio intelectual (M. de Solà-Morales, 1997).



Paisaje. Plano de Información. Memoria de información del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes.

de la modificación o el tropicalismo de principios de los ochenta, que al parecer Quero y algunos otros representaban, está muerta, que la innovación y la reflexión ya no se producen y pareciera que, en gran parte, se debe a su alejamiento profesional. Uno no sabe al final si la reflexión de Quero lo que nos aporta es nostalgia o lamento de que el mundo continúe a pesar de las ausencias, lo que nos recuerda aquella estrofa: Ah! Por que estou / tao sozinho? / Ah! Por que tudo / é tao triste? / Ah! A beleza que / existe, / a beleza que nao / é / so minha, /que tambem / passa sozinho (Fragmento de *Garota de Ipanema*, de Antonio Carlos Jobim).

Sin embargo, hay que aceptar que el urbanismo y la ordenación del territorio no marchan bien, aunque, a mi juicio, los problemas realmente importantes son otros y no los que apunta Quero, y la reflexión disciplinar que se realiza, tanto en Andalucía como en otras Comunidades Autónomas (CC.AA.) nos indican las dificultades que encuentra la implantación efectiva de la ordenación del territorio y los avatares que sufre el urbanismo con los procesos de desregulación a que estamos asistiendo.

En lo tocante a Andalucía sólo señalaré que, en materia urbanística, la reflexión que se lleva a cabo en los últimos años conducirá a buen seguro a la aprobación de una nueva legislación, que ya veremos si finalmente ataja los problemas que los diversos seminarios técnicos realizados han puesto en evidencia y, en materia de ordenación del territorio, se está desarrollando un proceso planificador que se encuentra, por así decirlo, en sazón, explorando las posibilidades que brinda la legislación territorial y, por tanto, con indudables tropiezos y hallazgos. Las distintas

aproximaciones que se realizan desde los diferentes equipos que llevan a cabo la redacción de los planes va a exigir más pronto que tarde una evaluación de los contenidos y un debate que debe alcanzar a la propia Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma.

La situación no es, ni puede ser la misma en materia de ordenación del territorio que en urbanismo. La planificación urbanística tiene ya un largo bagaje a sus espaldas, sus posibilidades han ido delimitándose tanto por el propio proceso de prueba y error que todo período de aprendizaje y ensayo conlleva como por los tribunales. Más aún, la legislación ha sido hasta prácticamente ayer la misma para todo el país y las experiencias se han efectuado con un marco legal homogéneo, lo que no ocurre en ordenación del territorio, cuya normativa se ha ido aprobando lentamente a lo largo de estas dos últimas décadas, con unos contenidos que permiten aproximaciones diversas y cuyos principales instrumentos de planificación se están poniendo en marcha por las CC.AA. de forma desigual. Por tanto, no se entienden bien algunos aspectos de la crítica realizada por Quero, que no la inserta en los procesos y que, por tanto, es injusta. Su aportación tiene el valor de suscitar la respuesta y, así, contribuye a propiciar una reflexión de índole más general, que permite apuntar algunas cuestiones básicas que se sitúan en la base del desarrollo disciplinar actual.

Me situaré, a ser posible, en ese plano general y voy a desarrollar algunas reflexiones sobre aspectos centrados específicamente en la práctica de la ordenación del territorio, para mí una práctica diferente a la del planeamiento urbanístico, y sobre otras cuestiones en las cuales creo que merece la pena ahondar si queremos efectuar una valoración global sobre el desarrollo de la ordenación del territorio, que no es muy diferente en Andalucía del resto de CC.AA.

*“La ordenación del territorio y el urbanismo son sistemas de igual objeto al servicio de políticas de gobierno del territorio diferenciadas, lo que tiene una importancia esencial sobre el contenido del plan en que estas materias se instrumentan, e implicaciones desde la perspectiva disciplinar”*

#### **LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO MATERIA DISTINTA DEL URBANISMO**

Empezar por establecer la diferencia entre ordenación del territorio y urbanismo significa que hay dudas de que esto sea así. El propio título del seminario al que nos hemos referido, “Planeamiento urbano territorial...” resulta, a mi juicio, significativo de que ambas materias se presentan a veces como la misma cosa, lo que en absoluto me parece cierto o, al menos, no es cierto de acuerdo con los contenidos establecidos en las respectivas legislaciones de las CC.AA. Como ha sido señalado, y no es el momento de exponer toda la argumentación, la ordenación del territorio y el urbanismo son sistemas de igual objeto al servicio de políticas de gobierno del territorio diferenciadas (Parejo, 1998, p. 305), lo que tiene una importancia esencial sobre el contenido del plan en que estas materias se instrumentan, e implicaciones desde la perspectiva disciplinar. Significa abordar los planes desde el marco de la instancia político-administrativa competente para ello, siempre supramunicipal y, por tanto, para la resolución de problemas desde la escala y desde el marco de tales competencias.

Las consecuencias son obvias: el planeamiento urbanístico y el planeamiento territorial no son lo mismo y tampoco lo son los asuntos que deben ser objeto de tratamiento. Cualquier estudioso de la ordenación del territorio y del urbanismo utiliza en nuestro país el término “planeamiento urbanístico” cuando se refiere al tipo de instrumento que ordena un municipio, pero todavía hay quien duda del término más conveniente a aplicar cuando se refiere a aquel instrumento que ordena territorios que incluyen diversas ciudades o se desarrolla sobre varios términos municipales. ¿Un plan metropolitano o un plan comarcal es un plan urbanístico o es un plan de ordenación del territorio? Hasta no hace mucho, todo resultaba bastante confuso y la expresiones urbanismo, ordenación del territorio o las más generales de planeamiento territorial o urbanismo territorial se utilizaban indistintamente, sin prestar más atención. Pero tras la Constitución de 1978 esto es radicalmente diferente y no hay excusa posible.

INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO				
	<b>Cataluña</b>	<b>Asturias</b>	<b>I. Baleares</b>	<b>Valencia</b>
<b>Normativa</b>	Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial	Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial.	Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial. (1)	Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio. (2)
<b>Ordenación del Territorio (ámbito regional)</b>	Plan Territorial General	Directrices Regionales de Ordenación Territorial.	Directrices de Ordenación Territorial.	Plan de Ordenación del Territorio.
<b>Ordenación del Territorio (ámbito subregional)</b>	Planes Territoriales Parciales	Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio.	Planes Territoriales Insulares.	Planes de Acción territorial (actuaciones integradas)
<b>Planificación Sectorial</b>	Planes Territoriales Sectoriales	Directrices Sectoriales de Ordenación de Territorio.	Planes Directores Sectoriales.	Planes de Acción Territorial (de carácter sectorial)
<b>Ordenación del medio físico- natural</b>				
<b>Programas de Actuación</b>		Programas de Actuación Territorial.		Programas de Ordenación del Territorio.
<b>Proyectos</b>				Proyectos de Ejecución.
<b>Evaluaciones de Impacto</b>		Evaluaciones de impacto ambiental o estructural.		
<b>Sistemas de Información</b>				

(1) Modificada por la Ley 2/2001, de 7 de marzo, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de Ordenación del Territorio (2) Modificada por la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la actividad urbanística (3) Modificada por la Ley 1/2001, de 8 de febrero (4) Figura incluida en la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística

¿Por qué hablar de esto? Porque decir ordenación del territorio o urbanismo hace referencia, en última instancia, al conjunto de contenidos del plan y éste es consecuencia de la distribución de poderes y competencias y remite siempre a los órganos con capacidad de aprobarlos. Con la legislación urbanística, y no hay que remontarse a la de 1956, se hacían planes de ámbito comarcal cuyos contenidos eran estrictamente urbanísticos. En realidad, eran planes generales municipales que afectaban a más de un municipio (artículo 10.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976), y que estaban destinados exclusivamente a ordenar la edificación y usos del suelo urbano y a establecer la cantidad de suelo urbanizable (Plan Comarcal de la Bahía de Cádiz, del Campo de Gibraltar, de Granada, etc.) y, cuando se hacían con una intencionalidad pretendidamente territorial, no acababan de reconocerle a la ordenación del territorio su problemática específica (Solà-Morales, 1979).<sup>5</sup>

Por tanto, antes de los ochenta hay pocas referencias de interés de una expresa planificación territorial. Me refiero a planes que culminaran su proceso de redacción y fuesen aprobados;<sup>6</sup> unos, más estudios que otra cosa, sin organismos con competencias claras para llevarlos a cabo ni previsión de medios; otros, con incorporaciones metodológicas muy interesantes pero más centrados en la perspectiva propia del planeamiento municipal. En suma, la planificación territorial en nuestra experiencia preconstitucional ha sido escasa, y si hacemos referencia al intento más serio de consolidar la ordenación del territorio con la figura de los PDTC, las causas de su fracaso fueron de orden político e instrumental. No era posible aprobar unos planes formulados para

5 Así nos lo indica Solà-Morales para el caso del Plan Comarcal de Barcelona, del que dirá que era un plan convencional municipal de un gran nivel de detalle que había equivocado el método al no entender cuáles eran los temas que debía tratar.

6 Como el tantas veces comentado Plan de Distribución en Zonas del Territorio Catalán con anterioridad a la Guerra Civil, o los Planes Provinciales de Guipúzcoa, Barcelona y Baleares, los planes generales metropolitanos de Madrid y Barcelona, o las Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico de Madrid.

<b>Cantabria</b>	<b>País Vasco</b>	<b>Murcia</b>	<b>Aragón</b>
Ley 7/1990 de 30 de mayo, de Ordenación del Territorio de Cantabria.	Ley 4/1990 de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco.	Ley 4/1992 de 30 de julio de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia.	Ley 11/1992 de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio (3)
Directrices Regionales de Ordenación Territorial.	Directrices de Ordenación Territorial.	Directrices regionales de Ordenación Territorial.	Directrices Generales de Ordenación Territorial.
Directrices Comarcales de Ordenación Territorial.	Planes Territoriales Parciales.	Directrices subregionales o comarcales de Ordenación Territorial.	Directrices Parciales de Ambito Territorial.
Planes Directores Sectoriales.	Planes Territoriales Sectoriales.	Directrices Sectoriales de Ordenación Territorial.	Directrices Parciales de carácter sectorial.
Planes de Ordenación del Medio Natural.		Directrices de regulación, protección y usos del Espacio Rural. Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales. Planes Ordenación de los Recursos Naturales (4)	
		Programas de Actuación Territorial.	Programas Específicos de gestión o actuación de Ambito Territorial.
		Actuaciones de interés regional.	Proyectos supramunicipales (4)
		Evaluaciones de impacto ambiental.. Evaluaciones de impacto territorial.	
		Sistema Territorial de Referencia	

ámbitos regionales, como lo fueron aquéllos, ignorando la incipiente emergencia de las CC.AA. y apoyarse en una planificación económica ya inexistente. Por ello, la práctica de la ordenación del territorio, a mi juicio, ha sido una práctica esporádica, sin medios instrumentales ni instancias político-administrativas acordes para su desarrollo. No ha sido una experiencia consolidada entre nosotros. De ahí, que la crítica fundamentada a la ordenación del territorio sólo podía provenir de la experiencia exterior, de las reflexiones críticas surgidas de las experiencias de planificación europeas (esencialmente francesa, italiana e inglesa) que podían ser aplicables al modo en que fue diseñada la figura del PDTC.

Lo que ocurre es que en nuestro país fuimos a más. A la crítica a un instrumento, el PDTC, se unió —en una buena amalgama— la escasa y poco fructífera práctica de la ordenación del territorio existente, lo que, junto a unas circunstancias de efervescencia política, de denuncia del centralismo y de apuesta por lo local, va a justificar el rechazo a toda planificación física integral de escala supramunicipal proveniente de administraciones que no fueran las municipales. Más en concreto, la escala subregional o comarcal se consideraba, a finales de los setenta, propia del planeamiento urbanístico y, por tanto, sólo desde esta perspectiva se hacía posible la ordenación de estos ámbitos.

En esta posición se sitúan las reflexiones auspiciadas en 1978 por la propia Dirección General de Urbanismo (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1978), en la época de Bernardo Inzenga,

INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO				
	<b>Andalucía</b>	<b>Navarra</b>	<b>Madrid</b>	<b>Galicia</b>
<b>Normativa</b>	Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.	Ley 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.	Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.	Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia
<b>Ordenación del Territorio (ámbito regional)</b>	Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.	Directrices de Ordenación Territorial.	Plan Regional de Estrategia Territorial.	Directrices de Ordenación del Territorio
<b>Ordenación del Territorio (ámbito subregional)</b>	Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.	Directrices de Ordenación Territorial Subregionales.		Planes Territoriales Integrados
<b>Planificación Sectorial</b>	Planes con incidencia en la Ordenación del Territorio.	Planes sectoriales de Incidencia supramunicipal		Planes Sectoriales
<b>Ordenación del medio físico-natural</b>		Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (6)	Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural.	Planes de Ordenación del Medio Físico
<b>Programas de Actuación</b>			Programas Coordinados de la Acción Territorial.	Programas Coordinados de Actuación
<b>Proyectos</b>	Actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio.	Proyectos Sectoriales de incidencia supramunicipal.	Zonas de interés regional Proyectos de alcance regional	Proyectos sectoriales
<b>Evaluaciones de Impacto</b>				
<b>Sistemas de Información</b>	Sistema de información territorial.			

(5) Mediante el Decreto Legislativo 1/2000 se refunde con la Ley de Espacios Naturales de Canarias (6) Se regulan por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre

publicadas para general conocimiento e impartición de doctrina, en la que participaron ilustres profesionales, entre ellos el propio Quero, que posteriormente, ya como director de la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo reeditará en 1983 como expreso reconocimiento a su valor teórico / instrumental. Sin dudar de la valía de buena parte de sus aportaciones y de su crítica fundamentada al modelo del PDTC, este documento nos señalaba en relación con lo que aquí nos interesa, dos aspectos:

- La puesta en duda de la idoneidad de la planificación física integral de ámbito regional por parte de las aún por constituir CC.AA. Planificación física que, a juicio de los autores del documento, debía sustituirse por una especie de plan económico, de asignación de recursos, de explicitación de objetivos y directrices de política económica y de diagnóstico marco de referencia para el planeamiento local.
- El rechazo del plan estructural o estratégico de carácter territorial<sup>7</sup> para ámbitos subregionales y su concepción de arriba a abajo. Rechazo, por supuesto, a todo modelo territorial. Su realización en todo caso, debía efectuarse de abajo a arriba, a partir de los municipios, y sólo tendría sentido plantearlo para ámbitos que tuvieran soporte político.

<sup>7</sup> Resulta curioso comprobar cómo los conceptos *estratégico* y *estructural* que en los años sesenta y setenta significaban lo mismo, hoy resultan, para algunos, conceptos diferentes e incluso antitéticos. El plan estratégico es lo moderno y eficaz para abordar los problemas territoriales y el plan estructural queda arrumbado como un instrumento rechazable. Sería bueno asentar los conceptos para que durasen y pudiésemos entendernos.

En suma, se negará conceptualmente la posibilidad de cualquier ordenación física integral supramunicipal que no estuviese cimentada en el planeamiento urbanístico. La reflexión sobre la escala supramunicipal, como escala que pudiera demandar unos contenidos propios brillaba por su ausencia. Sin embargo, por aquellos mismos años ya existían iniciativas para solventar los problemas supramunicipales que tenían las aglomeraciones urbanas y algunas instituciones iniciarán este proceso de planificación supramunicipal –para entendernos, planificación territorial–

<b>Castilla-La Mancha</b>	<b>La Rioja</b>	<b>Castilla y León</b>	<b>I. Canarias</b>
Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística	Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja	Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León	Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias (5)
Plan de Ordenación del Territorio	Directrices de Ordenación Territorial	Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León	Directrices de Ordenación
Planes de Ordenación del Territorio	Directrices de Ordenación de ámbito subregional	Planes Insulares de Ordenación.	Planes Territoriales Parciales
Plan de Ordenación del Territorio sectorial	Planes Especiales	Planes Regionales	Planes Territoriales Especiales
	Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural	Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (6)	Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos
Proyectos de Singular Interés	Zonas de interés regional Proyectos de Interés supramunicipal	Proyectos Regionales	Proyectos de Actuación Territorial

con la oposición de aquellos que propugnaban este método de planificación por la planificación de “abajo a arriba”, como se decía en aquellos momentos. Como sabemos, el debate surgido en el proceso de aprobación de las Directrices del Área Metropolitana de Madrid por la COPLACO y el fallido intento de compatibilización de sus municipios será un buen ejemplo práctico de esta preclara metodología, cuyas dificultades e inviabilidad se hicieron manifiestas.<sup>8</sup> En aquella fase de transición no existían los instrumentos jurídicos que pudieran avalar el desarrollo de estas propuestas ni, desde luego, estaban los municipios dispuestos a aceptar la coordinación pretendida.<sup>9</sup>

8 Sobre el proceso de revisión del Plan Metropolitano de Madrid puede consultarse a Lozano, L. (1981); Portas, N. (1981); Portas, N. y Álvarez, F. (1983); Terán, F. (1978) y Terán, F. (1999).

9 Este intento de directrices supramunicipales también lo hubo en Valladolid y Sevilla, pero en ambos casos no fueron posibles. Recuérdese que las Directrices del Área Metropolitana de Madrid se desarrollan al amparo de un Real Decreto, en tanto que el Esquema de Ordenación de Valladolid y su comarca como las Directrices del Área Metropolitana de Sevilla se ampararon en el Artículo 28 del TRLS de 1976, es decir, en la figura del Avance, que tiene como misión orientar la redacción de los planes sobre bases aceptadas en principio y sólo con efectos administrativos internos preparatorios en la redacción de planes. Esto es, nula fuerza vinculante.

La consolidación de las Comunidades Autónomas arrumbó tales planteamientos, aunque las experiencias de las Directrices apuntaban ya otras vías y, progresivamente, las nuevas administraciones comenzaron a delimitar el campo propio de la ordenación del territorio, mediante leyes que serán, antes que otra cosa, leyes de instrumentos; leyes que vendrán, en todo caso, a establecer una identidad funcional entre urbanismo y ordenación del territorio, pero también una diferenciación neta entre ambas. La ordenación del territorio se identificará con la ordenación y planificación global y supralocal y tendrá como papel la integración y coordinación de las políticas urbanísticas y sectoriales de incidencia territorial, e implicará, también, la no comprensión de la planificación económica. En suma, podríamos concluir que la ordenación del territorio ha pasado por varias etapas en su conceptualización y desarrollo:

- a) Una primera y larga etapa marcada por el *regional planning* y por las ideas del equilibrio territorial, con una materialización práctica centrada en el intento de resolver los problemas de

“Las determinaciones de los planes se plantean con un elevado grado de flexibilidad, pudiéndose distinguir entre Normas, Directrices y Recomendaciones lo que, junto a la libertad de escala que queda a resultados de la concreción técnica a que se descienda en las propuestas, permite un gran margen de maniobra en cuanto a la definición y contenido formal de los documentos”

crecimiento de las grandes ciudades, desde una perspectiva estrictamente física y sin instrumentos de gestión adecuados para su desarrollo.

- b) Un periodo de repliegue ante la aparición de la política de desarrollo regional, antagónica en sus propuestas a los presupuestos tradicionales de la planificación territorial, y una posterior conceptualización de ésta, ahora denominada Ordenación del Territorio, que abandona parte de su bagaje y presupuestos teóricos al servicio de la planificación económica, sin otros objetivos que la más correcta ordenación física de las previsiones de aquélla. Etapa sin resultados prácticos en nuestro país, pero que acompaña en su descrédito a la planificación económica y recibe el rechazo por su concepto teórico y enfoque de la dimensión territorial, estimado abstracto y antidemocrático.
- c) Una reconsideración de la ordenación del territorio, que se revaloriza, una vez despojada de las adherencias de la planificación económica, como función pública más flexible en sus contenidos y determinaciones, más participativa en su ejecución, con instrumentos y objetivos propios para el diseño de propuestas estratégicas de organización territorial, más factibles por una mayor proximidad de los niveles de decisión al territorio.

#### LA REFLEXIÓN SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, SOBRE LOS CONTENIDOS DE LOS PLANES TERRITORIALES Y SOBRE SU ENFOQUE

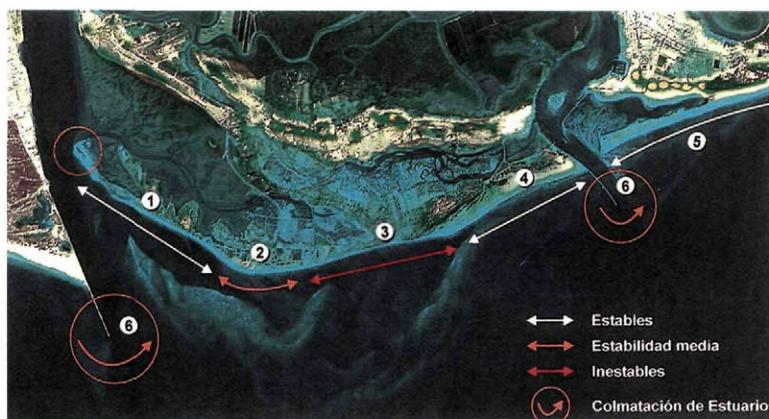
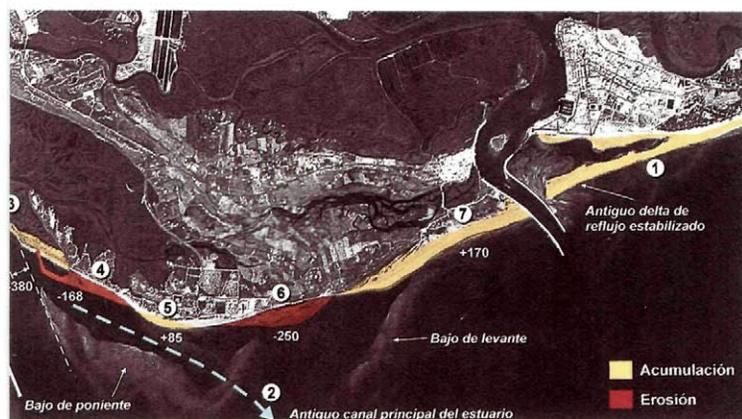
##### Sobre la ordenación del territorio

Si nos hemos detenido a hacer una apretada síntesis de nuestro pasado reciente es para situar el momento en que se vive conceptualmente la ordenación del territorio como materia a la que se le niega su virtualidad práctica, con la realidad que se impondrá por parte de las administraciones autónomas, que verán en esta función pública un campo de actuación propio y conveniente para el gobierno del territorio. Tras la construcción del Estado de las Autonomías, la acción desarrollada podría resumirse así: un importante período de casi dos décadas de implantación de las instituciones de Ordenación del Territorio (hasta la fecha todas las Comunidades Autónomas, excepto Extremadura, han legislado en esta materia)<sup>10</sup> y un incipiente proceso de puesta en marcha de instrumentos de ordenación territorial, que ha conducido hasta la fecha a la aprobación de doce planes de ordenación territorial, cinco de ellos de ámbito regional.

Aunque las experiencias en ordenación del territorio son incipientes en esta etapa, no ha dejado de haber por ello una importante reflexión. Se podría afirmar que, en todo el período de consolidación de las Comunidades Autónomas, los esfuerzos se han volcado claramente en la configuración de sus instituciones e instrumentos propios de gobierno y, en lo que a nosotros interesa, en la construcción del edificio jurídico-administrativo de la ordenación del territorio. Reflexión, por tanto, dirigida a tratar de definir su papel en relación con las políticas sectoriales, con el urbanismo o con la política ambiental, o su lugar en el marco de la división político-administrativa del Estado. En suma, una reflexión sobre contenidos competenciales, que ha sido más de tipo técnico-jurídico o, si se quiere, jurídico-político que disciplinar, centrada en los aspectos que eran más necesarios en el período de consolidación del Estado de las Autonomías, que requería resituar el marco institucional de la competencia, y no sólo en materia de ordenación del territorio, sino también en urbanismo, y que ha dado lugar a una legislación que establece el campo de juego de la ordenación del territorio, la definición del alcance y contenido de los instrumentos de planificación y la creación de nuevas instituciones urbanísticas.

En todo caso, puede decirse que esta reflexión se ha circunscrito al marco de las distintas CC.AA. y es cierto que en nuestro país, como viene ocurriendo también en Italia, “la descentralización dificulta la transmisión de experiencias y reduce los ámbitos de debate” (López de Lucio, 2000, p. 57); por ello, ni el debate que se ha producido ha tenido alcance general ni mucho menos es fácil reconstruirlo de forma completa. Si esto ha sido así en los asuntos que han sido los ejes centrales de la discusión operativa sobre la ordenación del territorio, cabe decir que la reflexión sobre la nueva concepción del territorio, profusa en otras disciplinas como la geografía, ha sido prácticamente inexistente, lo que resulta paradójico en el marco de una disciplina que tiene por objeto la adecuación y / o transformación del territorio mediante un plan.

<sup>10</sup> En los casos de Madrid, Navarra, Baleares y Canarias se ha modificado completamente la normativa de Ordenación del Territorio.



Riesgos en el litoral. Fragmentos. Memoria de información del Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva, Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes.

### Sobre los contenidos normativos

Sin entrar a efectuar un análisis de las normativas que definen el contenido de los planes,<sup>11</sup> nos interesa destacar algunos aspectos de las mismas. En primer lugar, debe señalarse que sus contenidos son esencialmente similares en las legislaciones de las CC.AA. y se centran en:

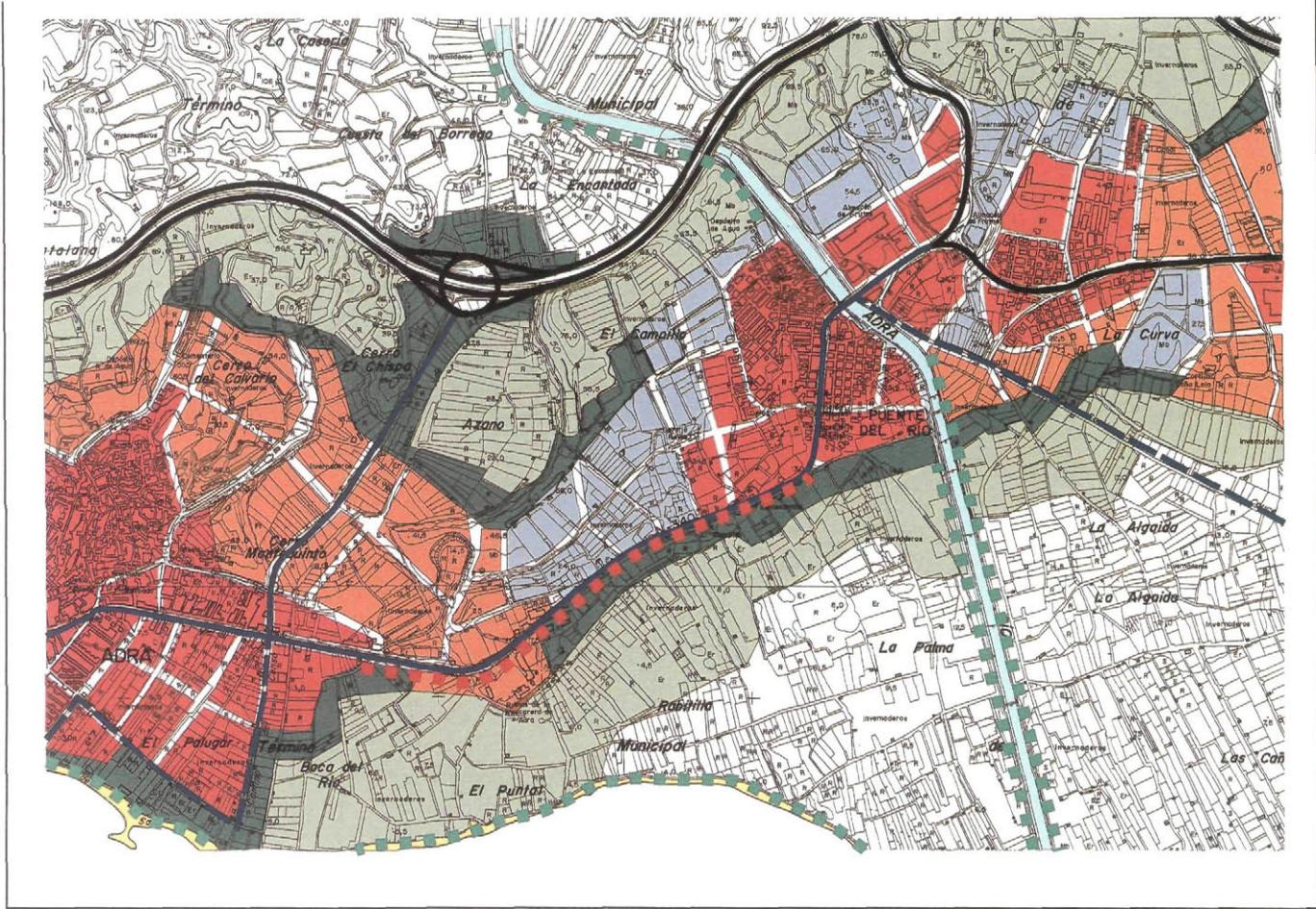
- Definición del sistema urbano. Indicación de los núcleos de población que han de ejercer una función directiva y reequilibradora.
- Criterios de localización de infraestructuras y equipamientos supramunicipales.
- Definición de áreas a proteger por sus características naturales, agrícolas, forestales o paisajísticas.
- Delimitación de ámbitos de aplicación de planes sectoriales y urbanísticos (para el caso de los planes regionales, delimitación adicional de planes subregionales).
- Definición de zonas con características homogéneas por situación socioeconómica y potencial de desarrollo (en el caso de los planes regionales)
- Áreas a promover usos específicos.

En suma, apreciamos un modelo de planificación que se asemeja más que nada al caso alemán, que pone el énfasis en las infraestructuras y equipamientos, en la organización y estructura del sistema de asentamientos, y en la preservación de los espacios y recursos naturales.

Las determinaciones de los planes se plantean con un elevado grado de flexibilidad, pudiéndose distinguir entre Normas, Directrices y Recomendaciones lo que, junto a la libertad de escala que queda a resultas de la concreción técnica a que se descienda en las propuestas, permite un gran margen de maniobra en cuanto a la definición y contenido formal de los documentos. Nos situamos, por tanto, en el marco estricto de la planificación física, despojada ya de las adherencias de la planificación económica que representaban los PDTC de la legislación preconstitucional. Son planes que, por su contenido, podemos llamar estructurales y, por supuesto, estratégicos, ya que esto es lo que establecen, una estrategia de ordenación seleccionando los aspectos esenciales de la ordenación territorio por su ámbito o interés supramunicipal.

¿Algo nuevo bajo el sol? Sí, la flexibilidad en sus contenidos, ya que se puede efectuar una gradación en las determinaciones, desde la Norma a la Recomendación; se puede situar a la escala más adecuada para analizar o proponer la solución del problema, se puede abordar todo el territorio o excluir aquella parte del ámbito que no se estime necesario y se puede ser selectivo en la elección de los temas. ¿Qué temas? Aquéllos que sean oportunos desde la perspectiva supramunicipal; aquéllos que sólo pueden ser resueltos por el plan territorial, que no los resuelve el plan sectorial o el plan urbanístico. Este es el papel esencial del plan de ordenación del Territorio y el que lo justifica.

¿Puede deducirse de los textos legales una concepción determinada de la ordenación del territorio, o que se condiciona de algún modo el método de planificación? De la lectura de las leyes aprobadas y del análisis de los planes parece obvio que éstos se conciben de manera abierta y que



#### LEYENDA

<span style="color: red;">■</span> Residencial consolidado	<span style="color: blue;">■</span> Puerto pesquero / turístico	<span style="color: green;">■</span> Itinerario peatonal
<span style="color: orange;">■</span> Residencial propuesto	<span style="color: yellow;">■</span> Campo de Golf	<span style="color: red;">■</span> Viario con tratamiento urbano
<span style="color: blue;">■</span> Terciario industrial consolidado	<span style="color: green;">■</span> Parque comarcal	<span style="color: black;">—</span> Viario estructurante
<span style="color: lightblue;">■</span> Terciario industrial propuesto	<span style="color: yellow;">■</span> Playa / litoral	<span style="color: brown;">—</span> Viario local
<span style="color: brown;">■</span> Terciario turístico / ocio propuesto	<span style="color: orange;">■</span> Acondicionamiento de mirador	<span style="color: brown;">—</span> Viario de servicio
<span style="color: pink;">■</span> Turístico consolidado	<span style="color: grey;">■</span> Pasillos de protección entre usos	<span style="color: lightblue;">■</span> Zona de invernaderos (usos turístico - didácticos)
<span style="color: lightpink;">■</span> Turístico propuesto	<span style="color: lightgreen;">■</span> Suelo agrícola de integración	<span style="color: green;">- - -</span> Acondicionamiento de Ramblas
<span style="color: yellow;">■</span> Equipamiento comarcal	<span style="color: blue;">■</span> Marismas (Reserva Natural)	

#### PLAN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DEL PONIENTE ALMERIENSE

#### MEMORIA DE ORDENACIÓN

ÁREA DE ANÁLISIS PORMENORIZADO DE ADRA

ESCALA 1:20.000.-

ENERO 2000

 JUNTA DE ANDALUCÍA  
Consejería de Obras Públicas y Transportes  
DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

Propuesta de Ordenación de Adra.  
Documento para información pública  
del Plan de Ordenación del Territorio  
de la Comarca del Poniente  
Almeriense. Junta de Andalucía,  
Consejería de Obras Públicas y  
Transportes.

no se condiciona ni el alcance ni el modo de abordar los asuntos territoriales, probablemente porque todavía no existen reglamentos de las leyes que precisen más su contenido o lo encorseten, pero desde los textos legales sí se establece un límite claro a esta planificación: el límite que se deriva del respeto a los contenidos propios del planeamiento urbanístico, competencia de la administración local.

A este límite, o quizás como consecuencia del mismo, hay que añadir las limitaciones del propio proceso de redacción de los planes que, en algunos casos como en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se encomienda a una Comisión de Redacción en la que están presentes todas las administraciones afectadas; por ello, dado que la Administración local suele ser mayoritaria en esta Comisión, el contenido y alcance de cada plan es fruto del consenso y la concertación de estos organismos, de manera que si no hay consenso no hay Plan.

#### Sobre el enfoque de los planes

Sin embargo, esta concepción participativa y consensuada de la planificación territorial, aunque es obvio que condiciona ciertos contenidos del plan, no justifica un determinado enfoque en el modo

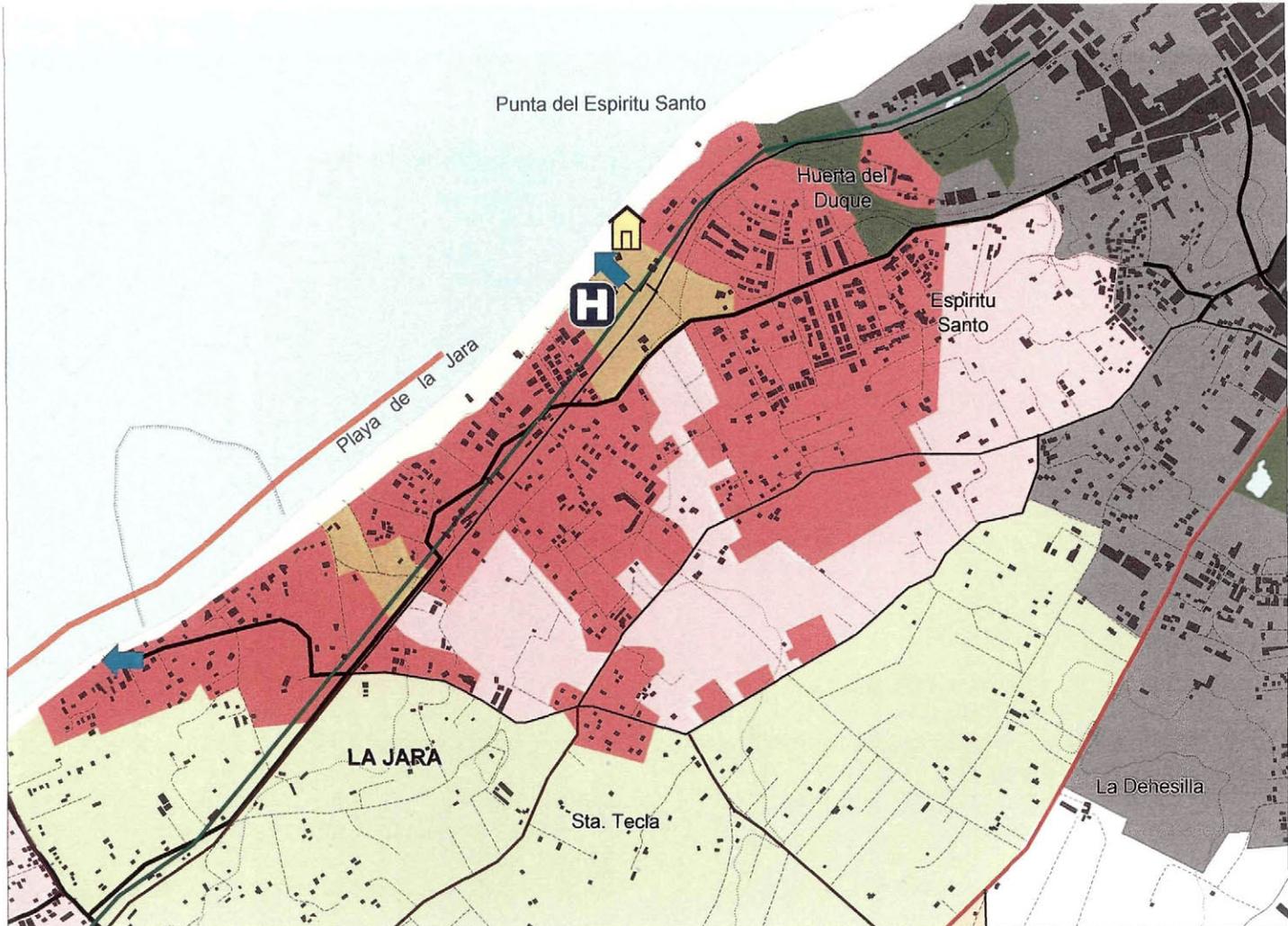
**PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO APROBADOS (JUNIO 2001)**

<b>CC.AA.</b>	<b>Planes de Ordenación del Territorio</b>	<b>Normativa</b>
Andalucía	Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada	Decreto 244/1999, de 27 de diciembre (BOJA nº 37/2000, de 28/03/00)
Aragón	Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón. Directrices Parciales del Pirineo	Ley 7/1998 (BOA nº 89 de 29/07/98)  Decreto 141/1995 de 23 de mayo, de la Diputación General de Aragón (BOA nº 67, 5/06/95)
Asturias	Directrices regionales de Ordenación del Territorio Directrices subregionales de Ordenación del Territorio para la franja costera de Asturias	Decreto 11/1991, de 24 de enero (BOPA nº 45, de 23/02/91)  Decreto 107/93, de 16 de diciembre (BOPA nº 38, de 16/02/94)
I. Baleares	Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias	Ley 6/1999, de 3 de abril (BOIB nº 48, de 17/04/99) Ley 9/1999, de 6 de octubre (modifica diversos artículos de la Ley 6/1999) (BOE nº 276, de 18/11/99)
I. Canarias	Plan Insular de ordenación de la Isla de El Hierro  Plan Insular de Ordenación territorial de Lanzarote  Plan Insular de Ordenación territorial de Lanzarote.  Plan Insular de Ordenación de la Isla de Gran Canaria	Decreto 72/2000, de 8 de mayo de aprobación definitiva. (BOC nº 64, de 24/05/00)  Decreto 63/1991, de 9 de abril (BOC nº 80, de 17/06/91)  Decreto 95/2000, de 22 de mayo, de aprobación definitiva de la revisión parcial del Plan insular de Ordenación de Lanzarote (BOC nº 66, de 29/05/00)  Decreto 7/1995, de 27 de enero (BOC nº 27, de 3/03/95)
Cataluña	Plan Territorial General de Cataluña	Ley 1/1995, de 16 de marzo (BOE nº 125, de 26/05/95)
Murcia	Directrices de ordenación de la Bahía de Portmán y de la Sierra Minera	Decreto 26 de mayo de 1995 (BORM nº 160, de 12/07/95)
País Vasco	Directrices de ordenación territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco	Decreto 28/97, de 11 de febrero (BOPV nº 29, de 11/02/97)

de entender el territorio. El debate que contrapone las formas, los límites y las estructuras abiertas como elementos determinantes de la ordenación frente a la metáfora del espacio continuo que “establece códigos incapaces de asumir la coexistencia de órdenes diferentes”, mezclado con la banalidad de las tipologías edificatorias imperantes en nuestras ciudades y costas, que es uno de los argumentos utilizados por Quero para justificar la falsedad, trivialidad, bajo nivel cultural y hasta falta de sentido común de los planes en elaboración en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Pierde su eficacia crítica si no se enmarca en una reflexión más general en la que se analice la evolución que se ha producido respecto a la concepción de los planes, en un debate que afecta no sólo a la planificación en Andalucía, sino que está presente a lo largo y ancho de la geografía española e incluso más allá de nuestras fronteras.

Así, de la crítica al plan estructural, casi plenamente asumida sin que hubiera ni experiencia ni una gran reflexión sobre sus virtudes / inconvenientes, se pasó a la asunción acrítica de la planificación compatibilizada, al parecer profundamente democrática, y al rechazo de la planificación territorial o, si se quiere expresar con mejores palabras, a la “...renuncia a la consideración de la globalidad y a la reflexión sobre la misma, conduciendo el interés hacia lo concreto y limitado, hacia lo fragmentario y definido, que se puede dibujar, rehuyendo en cambio, la complejidad de la gran escala, difícilmente asequible al diseño y a la formalización”. (Terán, 1999, p.120).

En el momento actual, cuando algunas CC.AA. han decidido poner un mayor empeño en el gobierno del territorio mediante la elaboración de planes, parece que, nos dice Quero, nuevamente surge la concepción estructural, que se corresponde a la noción del territorio de los años sesenta



Propuesta de Ordenación de Jara. Documento para información pública del Plan de Ordenación del Territorio de la costa noroeste de Cádiz. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes.

(“vectores, polos, flujos y áreas homogéneas”), que se contrapone a una visión más moderna, que considera la forma y los bordes de las piezas, el relieve del sitio, la forma de la red de calles, etc. En suma, parece como si existiesen dos concepciones distintas y necesariamente contrapuestas sobre el territorio que se traducen en metodologías distintas de planificación. Por una parte, la visión estructural, que efectúa una consideración global y abstracta del territorio, a partir de los distintos sistemas y estructuras, y, por otra, la aproximación particularizada, fragmentaria y morfologista, que construye el territorio a partir la consideración de sus formas y de su previa descomposición por piezas.

El resultado de la visión estructural, nos viene a decir Quero, sería la no comprensión de la diversidad del territorio, la incapacidad de asumir la coexistencia de órdenes diferentes; lo que conduce a la estructura cerrada, al establecimiento de códigos de forma únicos y excluyentes, que no captan los nuevos temas que nos propone el territorio. De ahí la esterilidad de los planes que no

“...parece como si existiesen dos concepciones distintas y necesariamente contrapuestas sobre el territorio que se traducen en metodologías distintas de planificación. Por una parte, la visión estructural, que efectúa una consideración global y abstracta del territorio y, por otra, la aproximación particularizada, fragmentaria y morfologista, que construye el territorio a partir de la consideración de sus formas y de su previa descomposición por piezas”

observan estas estructuras abiertas, diversas y discontinuas. En suma, Quero nos hace una lectura sesgada que interpreta la perspectiva estructural como perspectiva ciega y nos deja caer en brazos del morfologismo. ¿Será, al final, todo un juego de palabras o una tremenda confusión de etiquetas?

A mi juicio, el plan territorial es esencialmente estructural, pero en modo alguno quiere esto decir que los aspectos planteados por Quero no formen parte del plan estructural, ¿O es que las descomposición de piezas no se hace a partir del análisis de las estructuras territoriales, y éstas responden esencialmente a morfologías del territorio? ¿Es que el reconocimiento de hitos, ríos y vaguadas, tejidos, cornisas y rupturas de vertientes no forman parte de la estructura del territorio? Probablemente Quero se nos ha quedado con la imagen un poco antigua de los planes territoriales estructurales de los años sesenta y setenta, limitados –como son también los planes actuales– pero, desde luego, planes no realizados en nuestro país, planes de estructura ingleses o esquemas directores franceses que no descienden al análisis de partes del territorio ni juegan con las escalas. Por otra parte, parece como que la nueva conceptualización del territorio debe conducirnos a nuevos temas, a nuevos asuntos a tratar y, efectivamente, son los nuevos problemas los que nos conducen a la necesidad de nuevos tratamientos. Aunque no de forma generalizada, una lectura transversal de los planes aprobados, tanto en Andalucía como en otras CC.AA., y de algunos en ejecución nos indican cuáles son en la actualidad los temas del plan territorial.

Algunos asuntos son los de siempre, los que desde el *Regional Planning* constituyen la razón de ser de la ordenación del territorio: la equidad territorial y el tratamiento de los desequilibrios desde la perspectiva territorial. A estas cuestiones se han sumado nuevos asuntos: la aproximación desde los presupuestos del desarrollo sostenible y la preocupación por los temas ambientales que, de forma transversal, afectan a todos los contenidos de los planes. Junto a estos aspectos, que son de enfoque general, los planes incorporan, con un mayor énfasis que en el pasado o como asuntos nuevos, otros temas, como la constitución del sistema de espacios libres de escala metropolitana o supralocal, la consideración del paisaje y de los elementos físicos que conforman el territorio como recursos de ordenación; la puesta en valor, tanto como su protección, de los espacios naturales y elementos culturales; la consideración de los riesgos naturales y tecnológicos; una visión más particularizada del territorio, de piezas estratégicas; y un enfoque decidido hacia el tratamiento de los espacios productivos desde la perspectiva supralocal, que permite apostar por incrementar la competitividad del territorio. El espacio del turismo, de la agricultura de forzados, de los centros de transportes, parques temáticos, parques empresariales y centros logísticos y comerciales; eso que se ha dado en denominar el territorio de la innovación que, normalmente por sus características, superan la escala local, o que crecen de forma polarizada en el territorio, centran hoy día la atención de la planificación territorial.<sup>11</sup>

Estos temas, con mayor o menor acierto, están presentes y tratados en los documentos analizados por Quero correspondientes a los Planes de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz o de la aglomeración urbana de Granada. En estos Planes, como en otros en avanzada elaboración en Andalucía, se identifican los bordes de las piezas (caso de determinados bordes de la vega de Granada o fachadas urbanas de determinados núcleos), los nodos del sistema de transporte, los hitos o elementos de valor paisajístico (determinadas zonas elevadas en torno a zonas de marismas, elementos de la red hidrográfica, etc.), que precisan de un tratamiento específico en el planeamiento urbanístico. Lo que ciertamente no se ha diseñado en estos Planes son los proyectos en los que se materializarían que, por otra parte, no tendrían más que un valor ejemplarizante o demostrativo respecto a una función que excede con mucho a la del Plan de esta escala.

Los planes definen, determinan o dan criterios sobre los elementos, zonas, hitos, que deben tomarse en consideración por otras planificaciones y por la acción pública y privada, pero no son más que un eslabón en la cadena que conduce a la construcción de un determinado orden o imagen del territorio. No forma parte de las funciones del planificador territorial el diseño de esa “pieza urbana única” que Quero pretende construir mediante el plan como una “opción artística sobre la ciudad”, puesto que ésta se entiende más como el resultado de un proceso colectivo –en el que necesariamente se suman voluntades y protagonismos– que se desarrolla en diferentes momentos

<sup>11</sup> La denominación formal de Directrices, o más tradicional de Plan, que adoptan estos instrumentos no viene, en la práctica, a subrayar diferencia alguna en cuanto a los contenidos, como se observa al efectuar un análisis comparado de las normativas y de los planes aprobados.

temporales y niveles de competencia. Por tanto, de qué tipo de planes estamos hablando? Ya he señalado que, para mí, los planes de ordenación del territorio son planes estructurales. La cuestión estriba ahora en avanzar algo más, ¿el plan territorial es un plan estratégico?

Sin duda, a este respecto tendría que señalar que la planificación estratégica no es una nueva forma de conceptualizar el territorio, ni siquiera supone un nuevo contenido del plan. La selección de temas siempre ha sido objeto de los planes territoriales. El plan territorial es en sí mismo estratégico; selecciona los elementos esenciales para orientar la acción de la planificación urbanística y para coordinar las políticas sectoriales, siempre lógicamente, a su escala, ya que debemos recordar la existencia de planes de escala regional y subregional, lo que supone también aproximaciones diferentes.

Cuestión distinta es que algunos entiendan ahora por estratégico el recorrido que hacen determinados planes territoriales por diversas escalas para efectuar un mayor afinamiento en el análisis y en la propuesta; aproximación que es, por otra parte, frecuente en el planeamiento urbanístico. Así, los planes especiales de reforma interior insertos en los planes generales, o si hacemos referencia a planes territoriales, baste con recordar las propuestas más pormenorizadas para determinadas zonas que ya hizo el Plan Comarcal de Barcelona de 1953, cuando aún no estaba institucionalizada la figura del plan parcial. Por tanto, nada de esto es nuevo.

El cambio de escala para la resolución de problemas específicos es una buena metodología de aproximación al territorio. Hemos podido analizar planes territoriales que realizan un *zoom* sobre determinadas partes del territorio para efectuar propuestas propias, no ya de la escala del planeamiento general sino del concurso de ideas. El problema surge cuando explícitamente se desconfía del plan urbanístico o se teme que la intencionalidad de la propuesta se desvanezca en el camino y, por tanto, desde el plan territorial se busquen soluciones de escala pequeña, demostrables en su viabilidad mediante el dibujo, que no tratan ya de convencer sino de reclamar para sí la ordenación propia de la competencia municipal. Resulta curioso, pero está ocurriendo lo mismo pero a la inversa de lo que sucedía en los años sesenta, cuando desde el plan urbanístico se establecían propuestas de escala regional que escapaban por completo al ámbito y a las capacidades de los organismos encargado de aprobarlos. Recuérdese las referencias de Terán a los contenidos de determinados planes de áreas metropolitanas (Terán, 1978). Reclamar para el plan de ordenación del territorio el desarrollo de determinadas piezas es asunto, por otra parte, condicionado por la propia normativa que regula los planes territoriales. En el caso de Andalucía y de otras comunidades autónomas, que carecen de instrumentación propia de desarrollo de la planificación territorial, deben confiar a la planificación urbanística y sectorial la concreción final de sus propuestas.<sup>12</sup>

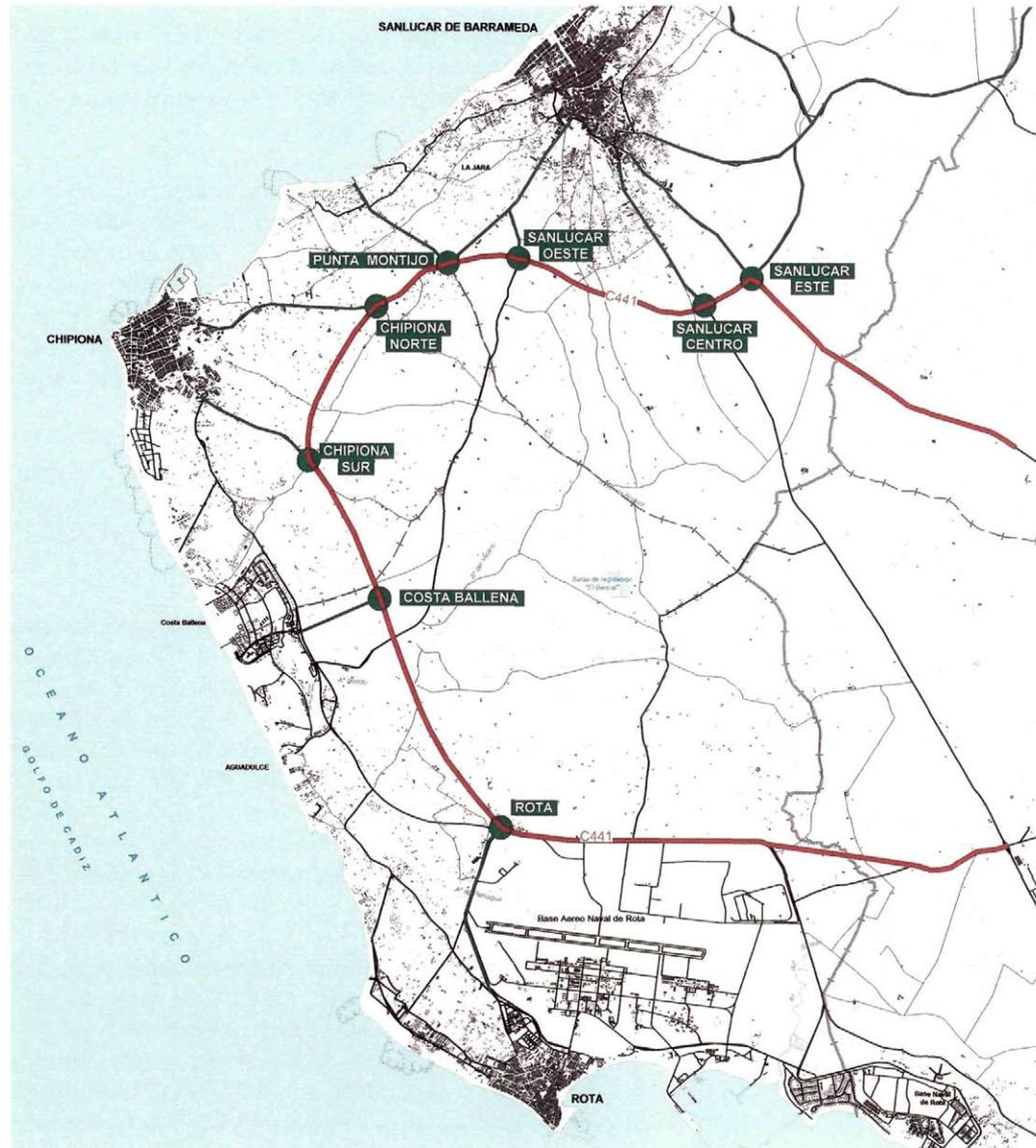
Finalmente, un aspecto nuevo que comienza a formar parte de los planes territoriales y urbanísticos es la metodología de aproximación a la detección de los problemas, que se adopta siguiendo el método de los denominados planes estratégicos de ciudad; metodología que pone en cuestión que lo correcto sea esperar a la aprobación de un avance o documento similar para abrir la participación y que hacen de ésta, desde el primer momento, una cuestión necesaria para seleccionar los asuntos esenciales. Esto es también una cuestión de método, pero no le llamaría yo planes estratégicos sólo por la metodología empleada para la selección de los asuntos. En suma, lo que se le ha de pedir al plan territorial es que resuelva los problemas a su escala, que desarrolle de forma más pormenorizada, si se lo permite la legislación en que se apoya, los asuntos que estime esenciales y territorialmente más estratégicos y que proporcione, al menos, ciertas certidumbres, las que precisa el planeamiento urbanístico y sectorial para su mejor desarrollo, pero no sustituir a aquél.<sup>13</sup> En ello le va su eficacia.

#### **SOBRE EL FUTURO DE LOS PLANES TERRITORIALES. VIEJOS PROBLEMAS**

La experiencia conocida hasta la fecha no augura, a mi juicio, buenas perspectivas a la planificación territorial. En la actualidad hay doce planes territoriales aprobados pero, ¿cuántos

12 El anteproyecto de ley Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía prevé la figura del Plan especial en desarrollo del Plan de ordenación del territorio.

13 Una reflexión más amplia sobre lo que señalamos puede encontrarse en Hernández Álvarez, G. (1995).



Propuesta de anillo de articulación de la Costa Noroeste. Documento para información pública del Plan de Ordenación del Territorio de la costa noroeste de Cádiz. Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes.

esfuerzos se han quedado en el camino y cuántos, una vez aprobados, tendrán dificultades para cumplir sus previsiones? Es pronto aún para hacer un balance, pero sí cabe apuntar algunas reflexiones. Las normativas de ordenación del territorio adolecen, en general, de una clara definición del papel del plan. Por otra parte, no parece que sean, en general, muy adecuados los medios puestos a disposición de los planes para llevar a cabo sus objetivos. ¿Qué pretende el plan territorial? ¿Es un plan de coordinación de políticas sectoriales? ¿es un plan de compatibilización de políticas urbanísticas? ¿es un plan que debe compatibilizar ambas cosas? ¿o no es ninguna de las anteriores?

Si el Plan tiene por objeto la coordinación de políticas sectoriales, ¿tiene la suficiente fuerza para imponerse sobre las políticas sectoriales, no ya de la Administración Central, cuya progresiva tendencia legislativa es a prevalecer sobre las competencias urbanísticas y territoriales, sino también sobre las propias autonómicas? Y si las propuestas del plan territorial son aceptadas, ¿se sabe cuando se desarrollarán los proyectos previstos, si éstos deben antes ser incluidos en las leyes de presupuestos anuales de las distintas administraciones? Si el objeto es la compatibilización de las políticas urbanísticas, se requiere un amplio consenso de los Municipios, una adecuada participación de los mismos, tanto en su elaboración como en su gestión, si es que no se pretende gobernar por encima o al margen de éstos. Una vez aprobado el plan territorial ¿cómo llevar a

cabo sus determinaciones si no es con la colaboración de los municipios? ¿Se ha pensado en el tiempo que supone el cumplimiento de las previsiones de un plan territorial, que exige su desarrollo normalmente a través de los planes urbanísticos, los cuales deben previamente ser adaptados?

Si el plan se concibe como instrumento al servicio exclusivo de políticas territoriales de la comunidad autónoma ¿tiene en la actualidad mecanismos suficientes para llevar a cabo sus pretensiones? ¿No resultaría más fácil, y así lo ha entendido más de una comunidad autónoma, gobernar a golpe de proyectos sectoriales? Obsérvese cómo se ha incorporado la figura del Proyecto Sectorial en las legislaciones de ordenación del territorio y la profusión con que se hace uso de ella en determinadas comunidades autónomas.<sup>14</sup> ¿Y qué decir de los engorrosos y largos procesos de elaboración de los planes territoriales, con sus continuas fases de aprobación, que recuerdan al planeamiento urbanístico?

“Las normativas de ordenación del territorio adolecen, en general, de una clara definición del papel del plan. Por otra parte, no parece que sean, en general, muy adecuados los medios puestos a disposición de los planes para llevar a cabo sus objetivos

Creo que se hace necesario recalcar en la realidad político-administrativa. ¿Qué sucede una vez aprobado el Plan? ¿quién gestiona, cómo se desarrolla? La realidad es que estamos ante viejos problemas. A mi juicio, no está bien resuelta la gestión de los planes. En unas comunidades autónomas se deja en manos del centro directivo encargado de la materia de ordenación del territorio, en otros, en manos de una comisión gestora en la que participan distintas administraciones. ¿Son válidos estos modelos? ¿No sería más efectivo en los asuntos que para su resolución exige el acuerdo entre distintas entidades (públicas y / privadas) aprobar sólo lo que se ha concertado / conveniado? La cuestión me parece que es de tipo más general. No hay tradición, no hay una cultura político-administrativa de la coordinación y de la cooperación suficientemente asentada.

El plan, al final, queda en manos del ente gestor de la materia que tratará de cumplir lo que se sitúa en el marco de sus competencias. De ahí que algunos planes, cínicamente, se vuelquen en resolver exclusivamente los problemas territoriales que afectan al marco exclusivo de la administración autónoma e ignoren lo que es ajeno a estas competencias propias, reduciendo voluntariamente el propio concepto de ordenación del territorio. ¿Para qué plantear, por ejemplo, una propuesta de regeneración del litoral, que es competencia de una administración que, además y circunstancialmente, no está bien avenida con nosotros?

En cualquier caso, de lo que se carece en estos planes es del impulso político necesario para llevarlos a cabo. ¿Ha de ser en el marco de los entes locales (áreas metropolitanas y comarcas) en los que deben residenciarse la elaboración y gestión de los planes? Lo cierto es que observamos cómo las comunidades autónomas están explorando posibilidades diversas sin que hoy haya experiencia suficiente para evaluar resultados.

Ahondando algo más en los problemas de gestión, como ya se ha señalado en otro lugar (Benabent, 1999, p. 69), la materialización de los planes mediante normas y proyectos de inversión, encierra un grave desequilibrio que puede restar efectividad a estos instrumentos. En efecto, si las determinaciones de los planes de ordenación del territorio entran en vigor inmediatamente, no ocurre lo mismo con sus propuestas inversoras, las cuales han de estar previstas en los anexos de las leyes de presupuestos anuales, y para ello ha de ocurrir que previamente se incluyan en los anteproyectos que los gobiernos presentan a sus respectivos parlamentos. Precisamente porque no se puede condicionar la actuación soberana del parlamento los planes suelen establecer, cuando lo hacen, prioridades entre actuaciones pero no los plazos para la ejecución de las mismas, y esta situación puede conducir al fracaso de los planes, ya que se corre el riesgo de rechazo de estos instrumentos por parte de los municipios, que pueden verlos exclusivamente como corsés impuestos al marco de sus competencias sin garantías ciertas de ejecución de los proyectos inversores.

14 En la mayoría de las legislaciones de ordenación del territorio se han habilitado un instrumento, el proyecto sectorial, de carácter originario que, vía declaración de proyecto de interés para la región, quiebra la lógica planificadora y la secuencia plan territorial / plan urbanístico. Ver, a estos efectos la crítica de Javier Enériz a este instrumento, incluido en la primera legislación territorial de Navarra, que con posterioridad se ha extendido a buena parte de las normativas de ordenación del territorio (Enériz, 1991, pp. 419-423).

De este modo, el plan, entendido como contrato o acuerdo entre partes, para el logro de un modelo pretendido en el que todos ceden (y aportan) con el fin de obtener unos resultados, puede quedar claramente comprometido. Esta cuestión no está en absoluto resuelta en las distintas normativas de Ordenación del Territorio.

### EPÍLOGO

Estas y algunas otras cuestiones sobre las que no nos extendemos para no alargar este artículo están en la base del presente y futuro de la ordenación del territorio. A mi juicio, la mayoría de las legislaciones aprobadas se hicieron sin una reflexión suficiente y desde luego sin una experiencia práctica que avalase sus contenidos.

La experiencia desarrollada hasta la fecha no es muy amplia. Se podría decir que cuesta arrancar, que hay un cierto temor a poner en práctica esta competencia y, cuando se hace, se descubre que los instrumentos y/o los procedimientos establecidos no están suficientemente bien diseñados para una gestión rápida y eficaz del territorio. La modificación de leyes realizada es buena muestra de lo que venimos diciendo. Empezar un plan es casi siempre la entrada en el laberinto del Minotauro y por ello mismo, a veces, la excusa para demorar decisiones.

La falta de encaje de la ordenación del territorio en el marco de la organización político-administrativa del estado y en las propias comunidades autónomas sigue sin resolverse de forma satisfactoria. De ahí quizás proceda también la cautela con que las comunidades autónomas transfieren o delegan competencias urbanísticas a los municipios. No se acaba de apostar firmemente por la ordenación del territorio, lo que pondría en manos de los gobiernos de las comunidades autónomas un instrumento magnífico para la planificación y gestión territorial y permitiría dejar a los municipios el gobierno del territorio a su escala y nivel de competencia, limitando el papel de la administración regional al control de legalidad.

De este modo, se abandonaría ese carácter tutelar, mal entendido, que desciende muchas veces a la injerencia en el diseño de los planes urbanísticos o, en ocasiones, abandonada toda pretensión de ejercicio efectivo de la competencia, a pretender engañosamente que la ordenación del territorio se hace posible sumando planes urbanísticos, compatibilizándolos desde la instancia regional, sin otra mediación que el informe de las respectivas Comisiones Provinciales.

Entiendo que continuar el debate, apenas iniciado por el Seminario Internacional aludido al principio, es hoy esencial. No hay mucha experiencia acumulada con las nuevas legislaciones de ordenación del territorio, ni todas las CC.AA. que han legislado han puesto en práctica sus instrumentos, pero ya se apuntan de forma bastante nítida los problemas. Discutir los temas centrales en los que se debate la ordenación del territorio y el urbanismo, contrastar más experiencias, descender a problemas metodológicos, es completamente necesario si no se quiere dejar pasar, una ocasión única, porque, si somos pocos los que aún creemos en la ordenación del territorio menos seremos si las cosas continúan como hasta ahora.



### BIBLIOGRAFÍA

- Benabent, M. (1999): "La Ordenación del Territorio en España. Una función pública aún por consolidar", en *Cuadernos Económicos de Granada*, nº II, pp 58-71).
- Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo (1978): *Planeamiento local y planificación regional. Contenido urbanístico de los planes directores territoriales*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, pp. 78.
- Eneriz, F. J. (1991): *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública- Civitas, pp. 481.

- Font, A.; Llop, C. y Vilanova, J. M<sup>a</sup> (1999): *La construcció del territori metropolità. Morfogénesis de la regió urbana de Barcelona*, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, pp. 211.
- Hernández Gómez, A. (1992): "Plan Insular de La Palma", en García Herrera, L.M y Sánchez García, J. (comp.): *Los Planes Insulares de Ordenación en Canarias. Reflexiones metodológicas*, Tenerife, Gobierno de Canarias y Universidad de La Laguna, Colección Torriani, 1995.
- López de Lucio, R. (2001): "Rasgos y riesgos de una cultura jurídico-profesional madura", en *Urban*, nº 5, pp. 56-59.
- Lozano, L. (1981): "Las directrices para la revisión del plan general del área metropolitana ¿Final o comienzo de un proceso?", en *Ciudad y Territorio*, nº 4, pp. 53-67.
- Parejo, A (1998): "La ordenación del territorio y el urbanismo", en Parejo, L.; Jiménez-Blanco, A. y Ortega, L (1998): *Manual de Derecho Administrativo*, Barcelona, Ariel, (5ª ed., 1998, 2 volúmenes), volumen II, pp 715.
- Portas, N. (1981): "El proceso de planeamiento metropolitano de Madrid", en *Ciudad y Territorio*, nº 4, pp. 83-91.
- Portas, N. y Álvarez, F (1983): "El planeamiento metropolitano o el estado de las cosas", en *Alfoz*, nº 3, pp. 3-7.
- Quero, D. (2001): "Andalucía. Después del Tropicalismo", en *Urban*, nº 5, pp. 102-121.
- Solà-Morales, M. de (1979): "Bases para la planificación urbanística comarcal", en *Futuro urbanístico para la comarca de San Sebastián*, Publicaciones del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco-Navarro (1980), pp. 33-39.
- (1997): "Territoris sense model", en *Papers. Regió metropolitana de Barcelona*, nº 26, pp. 21-27.
- Terán, F. (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea 1900-1980*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 631.
- (1999): *Madrid: Ciudad Región. Entre la ciudad y el territorio en la segunda mitad del siglo XX*. Comunidad de Madrid, Consejería de Obras Públicas Urbanismo y Transportes, pp.157.