

# Treinta años de ordenación del territorio en el Estado de las autonomías

Manuel Benabent F. de Córdoba  
Geógrafo urbanista

## Resumen

El artículo expone el desigual proceso de implantación de la ordenación del territorio en el estado español, desde la constitución de las autonomías hasta la actualidad. Se pone de relieve la consolidación de la ordenación del territorio en todas las comunidades autónomas a pesar de haberse cuestionado su utilidad en múltiples ocasiones. El presente trabajo evalúa qué tipo de plan ha utilizado cada comunidad autónoma a partir de sus contenidos y de sus procesos de implementación. La aportación más innovadora del artículo es la relación que se hace entre las tendencias ideológicas de los gobiernos de las comunidades autónomas y el grado de desarrollo de la ordenación del territorio. Ahora bien, la consolidación de la ordenación del territorio en la totalidad del estado nos permite distinguir no tanto entre quién ha hecho más uso de la planificación territorial, sino cuál de sus posibles usos ha tenido más peso: la consolidación de un programa de gobierno sobre la totalidad de un territorio o la solución de problemáticas de ordenación, circunscritas en un espacio determinado.

## Resum. Trenta anys d'ordenació del territori en l'estat de les autonomies

L'article exposa el desigual procés d'implantació de l'ordenació del territori a l'estat espanyol, des de la constitució de les autonomies fins a l'actualitat. Es posa de manifest la consolidació de l'ordenació del territori a totes les comunitats autònomes tot i haver-ne qüestionat la utilitat múltiples vegades. El present treball avalua quin tipus de pla ha utilitzat cada comunitat autònoma a partir de l'anàlisi dels seus continguts i dels seus processos d'implementació. L'aportació més innovadora de l'article és la relació que es fa entre les tendències ideològiques del govern de les comunitats autònomes i el grau de desenvolupament de l'ordenació del territori. Ara bé, la consolidació de l'ordenació del territori arreu de l'estat ens fa distingir no tant entre qui ha fet més ús de la planificació territorial sinó quin dels seus usos ha tingut més pes: la consolidació d'un programa de govern sobre la totalitat d'un territori o la solució a problemàtiques d'ordenació circumscrietes en un espai determinat.

## Résumé. Trente ans d'aménagement du territoire dans l'état des autonomies

Cet article examine le processus de mise en œuvre de l'aménagement du territoire en Espagne, dès l'établissement de l'autonomie à nos jours. Il insiste sur la consolidation de la planification territoriale dans les Communautés Autonomes bien que son utilité ait été interrogée plusieurs fois. Ce document évalue quels sont les plans utilisés par les Communautés Autonomes à partir de l'analyse de son contenu et ses processus de mise en œuvre. La

contribution la plus innovante du papier est la relation entre les tendances idéologiques du gouvernement des Communautés Autonomes et la pratique de l'aménagement du territoire. Toutefois, la consolidation de la planification dans tout l'état nous permet distinguer qui a fait plus d'usage de la planification, mais surtout, quel est l'usage qu'ils ont fait de l'aménagement du territoire: voir la consolidation d'un programme gouvernemental sur l'ensemble d'un territoire ou la solution aux problèmes d'aménagement qui ont lieu dans un espace déterminé.

**Abstract. Thirty years of territorial plan in the autonomy state**

In this paper it is carried out the unequal implementation process of the territorial planning, since the establishment of the autonomous regions until nowadays. It is point out the consolidation of the territorial planning in the autonomous regions even if their use has been thought as unnecessary in several times. This paper reviews which kind of plan has been used by the autonomous regions through the analysis of their contents and their process of implementation. The new contribution of this paper is the review between the ideology tendencies of the autonomous regions governments' and how much had they used the territorial planning. However, the consolidation of the territorial planning allow us to distinguish not which ideology has used more the territorial planning, but which is the aim they have to developed it: the consolidation of a governmental program over a whole land or the solution of some planning problems that we can find in limited spaces.

## Introducción

Han transcurrido prácticamente treinta años desde la constitución de la mayoría de las comunidades autónomas. En este periodo, desde principios de los ochenta a la actualidad, se ha producido un proceso de afianzamiento de la ordenación del territorio, todas las comunidades autónomas han desarrollado legislativamente esta competencia y las acciones desarrolladas han servido para perfeccionar los instrumentos, para incorporar otros nuevos y para, en definitiva, sostener su contenido y su encaje en el seno del entramado jurídico-administrativo de dichas administraciones.

En este proceso, las experiencias han sido numerosas y en ocasiones bien diferenciadas, como es lógico en un marco conformado por diecisiete gobiernos autonómicos, y no resulta factible tener un conocimiento cabal de lo acontecido pero, en todo caso, sí es posible, mediante una lectura transversal, efectuar una aproximación suficiente que permita presentar los rasgos más generales y comunes de la trayectoria de la ordenación del territorio.

En el texto que sigue se ha abordado esta trayectoria desde una perspectiva disciplinar, es decir, desde la perspectiva de los propios instrumentos, del estilo de plan que se ha ido configurando, así como de sus contenidos; del método de planificación; de la implementación del plan y del papel de la participación pública; del engarce de la ordenación del territorio con otras materias como el urbanismo o las políticas sectoriales, etc., tratando de evitar en lo posible una aproximación descriptiva e insertando esta trayectoria en un discurso que trata de poner en evidencia lo que a nuestro juicio requiere una mayor profundización y debate para mejorar algunos aspectos instrumentales y hacer más eficaz la planificación.

Siguiendo este recorrido hemos incluido un aspecto hasta ahora obviado, como es conocer quién planifica. Nos ha parecido interesante hacer una primera aproximación, esta

vez descriptiva, que puede abrir una línea de investigación que permita indagar qué se planifica, con qué propósito y por quién. En este trabajo resulta imposible hacerlo, pero debe decirse que contabilizar planes y ponerlo en el haber de los equipos de gobierno no es suficiente.

En suma, este periodo, de fuerte avance de la ordenación del territorio, presenta algunas debilidades pendientes de resolución. La gestión de los planes en algunas comunidades autónomas es aún un aspecto desconocido, no se sabe qué ocurre con los mismos una vez aprobados, no se han establecido mecanismos de seguimiento adecuados y, vinculado con esto, la implementación no está verdaderamente resuelta; por otro lado, la participación pública en los planes se encuentra lejos de las demandas de la sociedad y el método del plan basado casi exclusivamente en el conocimiento experto no parece que pueda seguir manteniéndose por más tiempo. Nuevos métodos y contenidos más acotados y acordes con las verdaderas posibilidades de los planes son cuestiones que deberán ser dirimidas en un futuro próximo.

## 1. La ordenación del territorio en España, una consolidación controvertida

La ordenación del territorio ha tenido un desarrollo desigual en España desde su asunción por parte de las comunidades autónomas. El propio proceso de promulgación de las leyes que regulan esta materia tuvo una duración inusitada, nada menos que dieciocho años, desde 1983, fecha en que se publicó la primera ley por la Comunidad Autónoma de Cataluña, hasta 2001, en que se publicó la legislación de Extremadura, lo que vino a demostrar que esta materia no estaba arraigada en nuestro país, que no se hacía notar su necesidad en el marco de las funciones que un estado moderno debía cumplir. Parecía como si la planificación urbanística, instrumento en manos de los municipios, fuese suficiente para el gobierno del territorio.

Debe decirse que nuestra experiencia previa, dentro del marco del estado unitario, fue una experiencia fracasada, con sólo unos pocos planes aprobados, por lo que no se percibía la necesidad, ni existía un cuerpo teórico bien armado para abordar esta tarea una vez que la misma fue asumida por las comunidades autónomas. La consideración de que la ordenación del territorio se conformaba por la suma de planes urbanísticos era una opinión extendida. La crítica a la planificación de arriba abajo, como en algún momento se planteó al contraponer la ordenación del territorio frente al planeamiento urbanístico, o la propia crítica al plan urbanístico frente al proyecto edificatorio era la situación que se vivía cuando las comunidades autónomas, estaban asumiendo esta competencia que, recuérdese, apareció en nuestra Constitución desgajada del Urbanismo y era entendida vinculada a la planificación económica.

Este período puede parecer ya superado, pero sus secuelas aún duran y la ordenación del territorio es aún objeto de controversia. Es como si aún se le negara al gobierno de

la Comunidad Autónoma su capacidad de establecer un orden territorial, más allá o por encima del orden urbanístico propio de la escala municipal.

Este permanente cuestionamiento no ha sucedido ni siquiera en una política, en cierta medida afín a la ordenación del territorio, como la de protección de los recursos naturales. Si la planificación ambiental también tuvo en sus principios una fuerte contestación criticándose el “exceso” de territorio que era sometido a unas normas excepcionales de tutela para proteger sus recursos, la creciente conciencia ambiental de la población, que las protecciones afectan básicamente a territorios rurales y, por tanto, con escasos conflictos entre usos y, adicionalmente, a que se estaba produciendo también un paulatino perfeccionamiento de las, a veces, drásticas e incongruentes normas de protección, redujeron en pocos años la denodada oposición que esta política tuvo en sus comienzos.

Esto, sin embargo, no ha sucedido con la ordenación del territorio, que aún tiene que purgar su pecado de origen, es decir, su escasa raigambre en el estado unitario, y que ha contado hasta ahora con escasos valedores, menos aún en una situación como la del último decenio, de desarrollo inmobiliario desaforado. En efecto, en estos últimos años los intereses inmobiliarios, en alguna ocasión coaligados con los municipales, han visto como un obstáculo la labor de contención que, aunque no siempre, se efectuaba mediante la ordenación del territorio por parte de los gobiernos de las comunidades autónomas para poner coto a desarrollos urbanísticos desmedidos, basados en no se sabe qué demanda y que sólo consideraban los posibles beneficios económicos y sociales sin estimar los posibles costes territoriales y ambientales que todo proyecto territorial-urbanístico suele conllevar.

Pero la ordenación del territorio no sólo ha sido cuestionada desde la escala municipal, que durante mucho tiempo le negaba su legitimidad y capacidad para intervenir en el territorio, sino que su principal cuestionamiento, aunque de forma indirecta, ha venido a producirse, sorprendentemente, desde las propias comunidades autónomas

Como puede recordarse, la Administración General del Estado efectuó en los años ochenta y principios de los años noventa un importante proceso legislativo de ordenación de sus competencias sectoriales de incidencia territorial (legislación de Aguas, Transportes Terrestres, Carreteras, Costas, etc.) para su adaptación al nuevo Estado autonómico. Este proceso, no se hizo favoreciendo la colaboración interinstitucional, sino siguiendo un modelo caracterizado, como ya fue tempranamente señalado por Luciano Parejo, “... por el deslinde competencial, el ejercicio separado de las competencias y el arreglo de las discrepancias vía conflicto formalizado” (Parejo, 1990: 143-144), y el resultado, como ya se expuso en el análisis de las diferentes leyes sectoriales promulgadas en aquellos años (Benabent, 2006: 216-224), fue asegurar su supremacía sobre las competencias territoriales y urbanísticas de la Administración autónoma y local.

Así, cuando ni siquiera la mayoría de las comunidades autónomas habían asumido la competencia de ordenación del territorio (en la década de los ochenta sólo siete comunidades autónomas habían aprobado leyes en esta materia) y, por tanto, no se habían asentado las bases de una lógica político-administrativa de gobierno del territorio, ya la Administración general del Estado había legislado los contenidos y procedimientos de

las principales políticas de incidencia territorial, estableciendo, asimismo, el marco de la relación legislación sectorial/legislación territorial.

De la misma manera, en las comunidades autónomas se asistirá a una progresiva prevalencia de la legislación sectorial, de modo que la pretensión de una planificación territorial integradora y global que da sentido y coherencia a las distintas actuaciones en el territorio ha perdido en gran parte su significado.

Por estos motivos, la ordenación del territorio ha ido sufriendo una deriva muy acusada desde sus presupuestos teóricos y conceptuales hasta su verdadera práctica, desde su consideración como una política integral que establece la pauta de lo que se pretende que el territorio sea, a una realidad bien distinta, en la que las políticas sectoriales están haciendo prevalecer su lógica.

Así, las propias legislaciones han propiciado también eliminar la primacía que el plan territorial tenía, al menos en su concepción teórica, frente a la planificación sectorial. De esta manera, como se muestra en el Cuadro 1, son pocas las comunidades autónomas en las que el plan territorial mantiene su primacía sobre las políticas sectoriales. En la mayoría de las comunidades autónomas la planificación sectorial puede efectuarse sin sujetarse a las determinaciones del plan integral o modificando al mismo.

**Cuadro 1.** Esquema general de vinculaciones entre instrumentos

Tipología	Vinculaciones	Comunidades autónomas
Estructura jerárquica piramidal cerrada	El plan regional vincula al plan subregional y ambos al plan sectorial.	Andalucía, Castilla y León, Cataluña y País Vasco
Estructura jerárquica piramidal abierta	El plan regional vincula al plan subregional y al plan sectorial. No hay una relación de jerarquía entre el plan subregional y el plan sectorial.	Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra y Comunidad Valenciana
Estructura reticular	No hay jerarquía entre planes, el posterior puede modificar al anterior. No hay contenido diferenciado entre el plan regional y el plan subregional.	Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia y La Rioja

Fuente: elaboración propia

Las consecuencias prácticas no son, pues, demasiado halagüeñas si se analizan desde la relación planificación territorial/sectorial. Si el plan establece un modelo territorial, éste puede ser desdibujado por las sucesivas políticas sectoriales que, a posteriori, pueden establecer su propia lógica, al margen de lo dictado por la planificación integral, haciendo que ésta se adapte a aquella, de manera que podemos decir que no se ha resistido demasiado bien el embate de estas políticas. Si en los primeros años de conformación de la ordenación del territorio por las comunidades autónomas parecía que la intervención en el territorio estaría sometida a una única lógica y visión integral, el peso de las políticas sectoriales se ha impuesto decididamente en la mayoría de las comunidades autónomas

Por otra parte, la ordenación del territorio ha ido modificando sus presupuestos iniciales. La legislación territorial actual no mantiene las rigideces que las primeras leyes presentaban y los instrumentos se han ido haciendo más flexibles, tanto en su contenido como en los procedimientos necesarios para su modificación; pero si esto es fruto de la experiencia y presupone un perfeccionamiento de los instrumentos, en el camino ha surgido también el presupuesto de que el modelo territorial no es un elemento necesario del plan.

Ciertamente, el modelo territorial se ha convertido en un elemento molesto del plan, excesivamente condicionante para unas políticas cambiantes que sólo miran a corto plazo. Por ello, esa tendencia a eliminar el modelo, a convertir el plan en una suma de proyectos hace que el modelo territorial, como se aprecia en algunos planes, haya pasado de ser el armazón básico que sustenta y da coherencia a las distintas políticas al puro revestimiento de las mismas, que enmascara y oculta una propuesta fabricada, a veces, casi esencialmente con las previsiones de otras políticas.

Por tanto, puede decirse que la tendencia dominante en los últimos años de ebullición inmobiliaria y fortísimo desarrollo de la obra pública ha sido, por una parte, efectuar una puesta al día de la ordenación del territorio tendente, en ocasiones, a rebajar sus pretensiones, pero también a potenciar su operatividad. Esto último se ha hecho dando paso a la conformación de nuevos instrumentos, cuyos propósitos han sido, por una parte, habilitar a los gobiernos para la ejecución de proyectos sin que éstos deban estar incluidos en planes y, por otro, hacer más operativos los instrumentos de planificación integral.

Nuevos instrumentos del primer tipo son los denominados proyectos de interés regional, actuaciones de interés regional, proyectos singulares de interés, o denominaciones similares, que la mayoría de las comunidades autónomas han incorporado en sus leyes de ordenación del territorio y cuyo propósito es aprobar actuaciones de gran incidencia territorial, ya sean infraestructuras, dotaciones, instalaciones, etc. al margen del plan territorial. El recurso a este instrumento, que normalmente, aunque no en todos los casos, puede operar en cualquier clase de suelo y sin necesidad previa de plan territorial, supone, a nuestro juicio, la clara ruptura de la secuencia planificación/proyecto y es un recurso bien utilizado por las comunidades autónomas que no se distinguen por su hábito planificador.

Del segundo tipo son instrumentos tales como los planes especiales (Andalucía), los planes territoriales de ordenación (Canarias), los planes directores territoriales (Cataluña) o los planes directores de acción territorial (Navarra), cuyo objeto es desarrollar, concretar o precisar el contenido de los planes de ordenación del territorio posibilitando, a modo de un segundo escalón, la materialización de algunos contenidos de los planes territoriales que en las primeras legislaciones se hacía descansar exclusivamente en el planeamiento urbanístico.

Bajo estas tendencias, que enmarcan de forma dominante el panorama de la ordenación del territorio, se ha producido un notable desarrollo de la planificación territorial. Así, desde 2005 se han aprobado dos tercios del total de planes existentes en nuestro país. Comunidades autónomas como Canarias, Islas Baleares, Cataluña y Comunidad Foral de Navarra tienen todo su territorio sujeto a planes de escala subregional y otras, como Andalucía, Castilla y León y País Vasco están desarrollando un importante proceso de planificación.

Sólo en términos cuantitativos, se han aprobado 78 planes,<sup>1</sup> así como diversas adaptaciones y modificaciones<sup>2</sup> lo que ha supuesto un gran impulso planificador. Se ha mejorado la articulación con la planificación urbanística, se impone un orden territorial desde una perspectiva supramunicipal y se disciplina la acción descoordinada de los municipios.

La ordenación del territorio ha seguido así una tendencia contradictoria. Por una parte se ha afianzado en un buen número de comunidades autónomas, se ha convertido en un modo de hacer política que atiende al largo plazo, que observa la realidad desde una visión poliédrica y de conjunto y, por otra, ha perdido parte de su fuerza y de su carácter director en favor de otras políticas.

Con todo, debe decirse que la asunción del plan supone un paso esencial para disciplinar la actuación en el territorio. Una vez aprobado un plan no resulta fácil desarrollar políticas contrarias al mismo, de ahí las habituales medidas destinadas a rebajar el peso de la planificación territorial o a crear nuevos instrumentos, curiosamente denominados de ordenación del territorio, destinados a reemplazar parte de las funciones que son propias del plan. En todo caso, la ordenación del territorio aparece, aunque con las dificultades que hemos señalado, como un método de hacer política consolidada en buena parte de las comunidades autónomas

## 2. Modelos de plan

Es oportuno destacar que este proceso de consolidación de la ordenación del territorio no se ha producido en el marco de un debate disciplinar sobre la materia de la planificación, sino que ha sido la consecuencia de la labor mucho más callada de la acción político-administrativa, que ha ido pergeñando unos contenidos y unos procedimientos que, a la postre, han dado lugar al modelo de planificación que en la actualidad tenemos en nuestro país, de manera que difícilmente podemos encontrar en estos años en la literatura científica y disciplinar la preocupación sobre la concepción del plan que se estaba consolidando, sus características, o su adecuación instrumental a las necesidades actuales.

Lo cierto es que nos encontramos con un panorama diverso y difícil de desentrañar. Hoy, en una situación en la que parece que el sistema de planificación está culminado se podría juzgar superfluo reanudar un debate que tuvo momentos álgidos como el que se produjo acerca del tipo de plan supramunicipal, a finales de los setenta, o el que se mantuvo acerca del mercado de suelo y de los instrumentos del planeamiento urbanístico

1. Los 78 planes, además de las adaptaciones y modificaciones efectuadas, fueron aprobados antes de las elecciones de mayo de 2011, aunque su publicación se ha efectuado en algunos casos con posterioridad a esta fecha.

2. Política y administrativamente las revisiones de los planes deben considerarse como planes *ex novo*, aunque las modificaciones efectuadas en algunos planes, verdaderamente sustanciales, podrían haber merecido la revisión de estos documentos.

**Cuadro 2.** Planes de ordenación del territorio aprobados por comunidades autónomas

Comunidades autónomas	Núm. de planes
Andalucía	13
Aragón	4
Asturias	3
Baleares	4
Canarias	11
Cantabria	1
Castilla-La Mancha	-
Castilla y León	9
Cataluña	9
Comunidad Valenciana	1
Extremadura	3
Galicia	2
Madrid	-
Murcia	2
Navarra	6
País Vasco	10
Rioja (La)	-
Total	78

Fuente: elaboración propia.

a mediados de los años noventa, pero lo cierto es que persiste una cierta inquietud sobre el modelo de plan de que nos hemos dotado, sobre la bondad de su naturaleza y contenido, sobre el modo en que se establecen las vinculaciones entre instrumentos, etc. y ello se refleja en la reorientación que algunas comunidades autónomas han realizado, modificando sus legislaciones para mejorar tal o cual aspecto, mecanismo o dispositivo de sus sistemas de planificación.

Si algo podemos afirmar con carácter general es que las últimas legislaciones y las modificaciones realizadas a las legislaciones aprobadas en los años ochenta y principios de los noventa han tratado de introducir unos instrumentos de ordenación más flexibles. Esta cuestión de la “flexibilidad” del plan encierra una gran carga de profundidad al modelo de plan predominante, que es el que podríamos llamar modelo clásico de planificación, que en buena medida todavía subsiste desde su institucionalización en nuestro país en 1975.

Es entonces, en torno a la flexibilidad de los planes y en torno a su contenido y desarrollo que trataremos de efectuar algunas consideraciones que entendemos merecen ser tenidas en cuenta, en cuanto sirven para perfilar el tipo de plan predominante en nuestra legislación y práctica planificadora.

## 2.1 Las características actuales del modelo de planificación territorial de las comunidades autónomas

Ciertamente en la legislación territorial de que se han dotado las comunidades autónomas se ha producido un notable *aggiornamento* de los instrumentos de planificación si lo comparamos con el modelo establecido por los planes directores de la legislación urbanística unitaria de 1975.

En los sistemas de planificación de las comunidades autónomas aparecen normalmente tres tipos de instrumentos plenamente interrelacionados, que se corresponden con tres escalas de ordenación, de manera que la forma en que se concibe cada uno de los instrumentos afecta a las características de los otros. En todo caso, esto es más cierto en una perspectiva de arriba abajo que al contrario; es decir, cualquier cambio en el modo en que se concibe el plan en la escala regional tiene más repercusiones en la escala subregional, si existe este nivel, que en la escala local, y cambios en el modelo del instrumento de escala local (planeamiento urbanístico) prácticamente no afectan al modo en que se han concebido los instrumentos de ordenación del territorio.

Esta simple constatación demuestra que, normalmente, las relaciones entre instrumentos son asimétricas y también que impera el principio de conformidad.<sup>3</sup> Sin embargo, la jerarquización entre instrumentos ya no es tan rígida y se está produciendo una clara fisura en el sistema de planificación, no pudiéndose ya hablar de un único sistema, igual para todas las comunidades autónomas como vimos en el Cuadro 1.

En este sistema, como se ha señalado, la planificación sectorial se impone sobre la territorial en buena parte de las comunidades autónomas y también el plan subregional puede en algunas comunidades modificar al regional. Por otra parte, también se produce una diferenciación nítida entre los planes regionales y subregionales, cuyo rasgo esencial es que los primeros no tienen, en general, una orientación ordenadora sino programática y esto evidentemente les permite una mayor libertad en su configuración, en tanto que el plan subregional tiene enfoques también diferenciados en algunas comunidades autónomas, predominando casi siempre el tipo de plan estructural-estratégico.

En efecto, aunque el plan subregional presenta una gran variedad en el enfoque con que se abordan los asuntos, su objeto central es el desarrollo de prescripciones sustantivas destinadas a ordenar físicamente el territorio, determinando la localización de dotaciones e infraestructuras, definiendo proyectos, estableciendo edificabilidades y usos para determinadas zonas, techos de crecimiento, etc.

En general, estos instrumentos se sitúan en el marco teórico del rechazo a la construcción de modelos futuros o cerrados de ordenación y el discurso de principios de estos planes se encierra en el concepto de plan como modelo de referencia. A ello contribuye:

3. Llamamos principio de conformidad cuando en un sistema de planificación un plan requiere para su aprobación ser conforme a otro preexistente de superior jerarquía.

a) la distinta naturaleza de las determinaciones de los planes (normas, directrices, criterios, recomendaciones, etc.), que en su mayoría apuntan u orientan sobre el contenido de las actuaciones pero no sobre el modo concreto en que éstas deben efectuarse.

b) la existencia de instrumentos propios de ejecución de los planes territoriales, que sin necesidad de apoyarse en las figuras de la planificación urbanística tienen como objeto desarrollar específicamente las actuaciones.

c) una mayor flexibilidad para su adaptación.

Estos planes se encuentran ya alejados en su concepción de los instrumentos de planificación territorial de la legislación urbanística preconstitucional que, tomando prestado del planeamiento urbanístico gran parte de su aparato conceptual, no dejaban ninguna parte del territorio fuera de control, de manera que allí donde nos situáramos en el plano regía siempre una norma. Los planes subregionales de ordenación del territorio son, en general, más selectivos, se enfocan a la resolución de los asuntos o a la promoción de proyectos que pueden jugar un papel esencial en la transformación del territorio y, en algún caso, han pasado a un segundo lugar las propuestas destinadas a la regulación de usos. El plan, como se dice profusamente ahora, tiene que ser “ilusionante” y por encima de todo innovador, propositivo y no coercitivo. Pero esto sólo puede afirmarse como tendencia, no como enfoque plenamente implantado, ya que esta orientación general no excluye algunas experiencias que mantienen la visión del plan territorial como un *master plan* o casi como un plan urbanístico a gran escala.

## 2.2 Flexibilidad y certidumbre en el plan

Lo que se ha señalado en el epígrafe anterior permite constatar que la planificación de ordenación del territorio ha recorrido un camino significativo hacia una mayor flexibilidad en su concepción configurando un instrumento con un doble componente, orientativo y regulador.

La mayor flexibilidad que se plantea como necesaria para los planes territoriales integrales sólo es posible lograrla afectando a su propia esencia. ¿Cuál ha sido la especificidad de los planes territoriales frente a otros tipos de planes, sectoriales o estratégicos? Que sus decisiones consolidan derechos y obligaciones con efectos jurídicos y traspasan el terreno de la decisión táctica o de la estrategia para entrar en el terreno de los vínculos jurídicos. Ésta es la esencia del plan territorial, y desde este carácter, típico del *master plan* se ha pasado a tener ese doble carácter, de instrumento abierto y cerrado. (Mazza, 1993 en Mazza, 2007: 80-81)

¿Qué determinaciones de los planes generan vínculos jurídicos? Dicho con un término general: la zonificación; es decir, la asignación de unas condiciones a partes del territorio; la asignación desde el mismo plan de unas vinculaciones en términos de usos, permitidos o prohibidos, o de una cantidad de uso, de una edificabilidad o densidad que hacen que desde

el plan se proporcione un título jurídico sobre un determinado espacio que queda así sujeto a unos derechos y obligaciones. Éste es el carácter cerrado del plan.

No ocurre lo mismo con la propuesta del plan respecto a la previsión de las infraestructuras o equipamientos e instalaciones; es decir, todo el conjunto de actuaciones que quedan fuera de la zonificación. La generación de los derechos y obligaciones se produce no en el plan de ordenación del territorio –que al fin y a la postre se limita unas veces a apuntar una estrategia, otras a dibujar de una manera esquemática qué puntos debe unir el eje viario propuesto o en qué municipio se debe localizar el intercambiador de transportes o la estación depuradora–, sino en el momento en que se decide la ejecución mediante el consiguiente estudio informativo o proyecto de ejecución; por tanto, la decisión de planificación se activa en un momento distinto al de la aprobación del plan, se demora a un futuro indeterminado, al momento en que se toma la decisión operativa. Éste es su carácter abierto, indicativo.

Con esto se quiere decir que los contenidos abiertos del plan que no afectan directamente a los derechos subjetivos no difieren de las decisiones de planificación que se pueden plantear en un plan sectorial de carreteras, un plan estratégico de ciudad, o un plan de equipamientos públicos; es decir, el incumplimiento del plan tendrá consecuencias políticas, financieras, económicas, etc. pero no afectará directamente al contenido de la propiedad. Sólo en la medida en que se toman las decisiones operativas que se materializan en los proyectos tendrán lugar las afecciones sobre los suelos en los que se vayan a producir las actuaciones.

Es lo que ocurre con los denominados planes estratégicos de ciudad, que pueden no cumplirse en absoluto y ello no tendrá efectos jurídicos, se habrán incumplido expectativas, tendrá consecuencias políticas, pero no tendrá consecuencias desde la perspectiva de los derechos subjetivos.

Creo que lo dicho permite clarificar algo el panorama y nos muestra las diferencias sustanciales entre los planes territoriales actuales y los planes estratégicos de ciudad o los planes sectoriales de infraestructuras y equipamientos públicos.

Por tanto, la comprensión de esta especificidad, de la esencia de la planificación territorial es la que se debe tener presente a la hora de considerar esta mejor adaptación de los planes que viene realizándose pero que no acaba de culminarse. Es natural que en una cultura de la planificación como la nuestra, del plan como diseño, no sea bien acogida la modificación del plan. Sobre toda modificación recae siempre la sospecha de intereses espurios, añadida a la consideración de la inadecuada o deficiente construcción del plan y nunca el reconocimiento de que el modelo de plan, que diseña un futuro cerrado, es lo que conduce a su continua y necesaria modificación.

De lo que se trata, por tanto, es de cómo incorporar la incertidumbre en la planificación, cómo hacer posible que los planes no sean obsoletos al poco tiempo de su adopción, cómo evitar su rigidez y su aparente y ficticia solidez para hacerlos duraderos.

Un plan puede ser duradero si se mantiene en su nivel de certidumbre y si es flexible en sus determinaciones. Por certidumbre se entiende situarse en el plano en el que las

decisiones de planificación se sitúan más próximas a las decisiones operativas; es decir, que la propuesta del plan se puede materializar prácticamente sin intermediaciones; por flexibilidad entendemos que la propuesta marque el qué hacer pero no el cómo; en palabras de (Faludi, 1987; trad. italiana 2000: 276): “La flexibilidad del plan hace referencia a la capacidad de superar la desviación –creada por la incertidumbre– entre la planificación y el proceso decisional operativo...”. La conjunción de ambas son aquello que, a nuestro juicio, determina la solidez del plan y su vigencia temporal.

Un ejemplo claro de ello nos lo proporciona la experiencia de los planes de ámbito de comunidad autónoma aprobados mediante ley. Planes que el propio procedimiento de aprobación y, por tanto, su dificultad de modificación frente al plan aprobado por decreto es ya expresivo de su voluntad de permanencia. Son planes que establecen principios de ordenación y directrices generales que orientan el modo en que debe actuarse. No suelen descender al detalle de cómo se materializa el modelo territorial propuesto.

El instrumento de escala subregional también se ha orientado hacia estas posiciones y aunque sus propuestas explicitan el orden territorial de una manera más precisa, se han dotado de determinaciones que hacen del plan un instrumento flexible. La distinta naturaleza de sus determinaciones y su concreción en otros instrumentos está en la base de esa flexibilidad de la que hablamos.

Unos y otros planes suelen incluir la zonificación. Cuando el plan zonifica lo hace esencialmente para proteger determinados espacios y excluirlos del tráfico mercantil o para compatibilizar usos en conflicto. En el primer caso, no genera expectativas sino que las excluye, en el segundo caso modula los usos y establece determinaciones que deben ser concretadas en el planeamiento urbanístico u otros instrumentos de ordenación territorial.

Habitualmente se entiende que el plan se mueve en el nivel de certidumbre que le proporciona la escala a la que se sitúa. Esto ha sido normalmente cierto y de esta manera el plan de escala subregional o regional se sitúa lejos aún de la decisión operativa, pues entre el plan de escala supramunicipal y el proyecto se situaba el plan urbanístico. Sin embargo, los planes cada vez rompen más con las escalas. Progresivamente, la legislación de las comunidades autónomas ha ido habilitando instrumentos para actuar directamente desde el plan acercándolo a la decisión operativa. Esta circunstancia, junto al doble componente que el plan tiene, estratégico y regulador, hace que los contenidos de los planes de ordenación del territorio se hayan complejizado.

En las comunidades autónomas se han planteado dos opciones para asegurar la certidumbre. La primera ha sido mantener ese doble componente del plan y acercarlo a la decisión operativa mediante la selección de un conjunto de proyectos estimados estratégicos, la segunda ha sido situarse exclusivamente en el plano de las orientaciones estratégicas.

La primera opción ha tenido varias aproximaciones, basta traer aquí como ejemplos el Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid, no aprobado pero que marcó el cambio de rumbo en la concepción de la planificación territorial en nuestro país, y el primer plan insular de Gran Canaria.

En el caso de Madrid, el cambio de orientación hacia un plan más operativo supuso derogar la Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid por la Ley 9/1995, de 28 de Marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, que trajo consigo la sustitución del instrumento de las Directrices de Ordenación Territorial por el Plan Regional de Estrategia Territorial y la creación de un nuevo instrumento, las Actuaciones de Interés Regional. En el Plan Regional de Estrategia Territorial de Madrid, en su versión de 1995, el concepto estratégico debe ser entendido como desarrollo de "... una política de promoción de la actividad y la innovación" mediante la selección estratégica de oportunidades. El plan selecciona áreas en las que realiza un minucioso análisis y una propuesta que posteriormente será objeto de "actuación de interés regional". Con este último instrumento se habilitaba a la Comunidad de Madrid para la preparación de suelo urbanizado para la realización de operaciones urbanísticas estratégicas. El Plan establece su nivel de certidumbre mediante su propio instrumento de desarrollo sin necesidad del plan urbanístico, que al depender su formulación de otra administración, elevaría la incertidumbre a su grado máximo.

El Plan Insular de Ordenación de la Isla de Gran Canaria, de 1995, también establece su propio nivel de certidumbre. Sus propuestas estratégicas se desarrollan también al máximo nivel de detalle, descendiendo incluso a la escala 1:5.000 para definir la estructura física de algunas operaciones; es decir, toma para sí determinadas porciones del territorio y define el proyecto hasta un nivel de diseño de manzanas y de asignación de equipamientos a parcelas. Según el método planteado, el nivel de detalle de la propuesta es el resultado del acuerdo previo y su inclusión en el Plan sólo se hace posible si está asegurada su ejecución en un plazo acordado previamente entre la Administración y los agentes implicados en la operación.

La segunda opción es la que plantea la Estrategia Territorial de Navarra. Su nivel de certidumbre no se obtiene mediante el salto de escala sino manteniéndose en el ámbito de las decisiones estratégicas. La certidumbre a esta escala es la del establecimiento de estrategias de actuación que han de servir de orientación para la actuación de los restantes planes. En este caso, la vertiente reguladora se excluye por completo, no existe área alguna del territorio sujeto a normas específicas que deban cumplirse aprobado el Plan. Serán los planes subsiguientes los que concreten a su escala las determinaciones de la Estrategia Territorial.

Los planes de las comunidades autónomas se mueven entre estos dos ejemplos, tomados como extremos. Por un lado, la certidumbre de la norma, que obliga desde el momento de aprobación del Plan y la concreción de la ordenación física de determinadas actuaciones, dependiente cada vez más de instrumentos de desarrollo propios de la ordenación del territorio y cada vez menos de los instrumentos urbanísticos y, por otro, la incertidumbre de los proyectos, pendientes de su incorporación en los presupuestos anuales aprobados por los respectivos parlamentos.

### 2.3 Los contenidos de los planes

El plan, y nos centramos en la escala subregional, la más disciplinar, ha ido incorporando nuevos contenidos de manera que también desde esta perspectiva ha incrementado su complejidad. No sólo ordena usos, protege espacios por sus valores territoriales o determina los proyectos que deben ser desarrollados, fundamentalmente los vinculados con el sistema de transportes y la movilidad, que ha sido lo habitual en los planes, sino que se han venido a añadir regulaciones sobre nuevos aspectos que en ocasiones han convertido a los planes en auténticos tratados de imposible manejo.

De esta manera, la incorporación del tratamiento de los riesgos constituye ya un aspecto central de algunos planes, y el paisaje, a causa de la asunción del Convenio Europeo y de las nuevas regulaciones efectuadas por algunas comunidades autónomas en esta materia, ha pasado también a constituir un elemento habitual en los planes.

Pero junto a estos nuevos aspectos, la planificación territorial se ha abierto a la incorporación de políticas sectoriales, en muchos casos a demanda de las administraciones sectoriales que establecen o incluso imponen así su propia estrategia vía plan territorial. La incorporación en los planes de la protección del patrimonio cultural no incluido en el conjunto de los Bienes de Interés Cultural, o incluso ya incluido –aunque la protección del patrimonio cultural sea lo suficientemente potente como para que el plan territorial no aporte en materia de protección nada sustancial–; de los proyectos de abastecimiento en alta y de depuración de vertidos; de las instalaciones energéticas y de telecomunicaciones; de las afecciones del dominio público y servidumbres; o el tratamiento del espacio de la agricultura, del turismo o del litoral, etc. son habituales. En algunos planes es posible encontrar, sin faltar nada, todo lo que hemos citado.

La inclusión de las previsiones sectoriales, es decir, no de las propuestas del propio plan, sino de lo que las políticas sectoriales tienen programadas en su ámbito, no es *per se* negativo, incluso puede contribuir a entender mejor cómo el modelo territorial, el esqueleto básico, se rellena, se conforma en su totalidad. La cuestión es que en ocasiones este relleno supone la ruptura del propio modelo territorial previsto, pues proviene de la imposición que en el proceso de elaboración del plan se introduce por otras políticas, incluso no plenamente acordes con el propio modelo, haciéndolo rígido y sin posibilidad de flexibilización. En estas ocasiones la complejidad del plan, su difícil lectura, se hace patente. Su ilegibilidad deviene en muchas ocasiones del enmascaramiento entre el discurso pretendido y la realidad de su contenido.

Las experiencias son muy diversas en los planes aprobados por las comunidades autónomas dando lugar, en razón a sus contenidos, a una casuística elevada. En algunos casos el plan tiene por objeto principal la regulación de los usos, descendiendo en ocasiones a regular las actividades a que aquellos usos dan lugar; en otros casos, los más, la pretensión es definir el modelo territorial y la determinación de las dotaciones e infraestructuras de gran incidencia territorial; por fin, otros planes se centran esencialmente en la definición del modelo territorial.

Ejemplo del primer caso es el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria (revisión de 2003), que se mueve cercano a la manualística, incluyendo un verdadero *vademécum* de conceptos, nociones y definiciones muy de agradecer, pero más propio de un diccionario específico que del contenido de un plan, en el que sólo su normativa, con 304 artículos y anexo, alcanza las 969 páginas. El grado de pormenorización del Plan llega a ser excepcional, como es el caso cuando establece el régimen específico de los usos permisibles en suelo rústico, sorprendente por lo exhaustivo, o cuando define los actos de ejecución –que gradúa de forma muy pormenorizada según la incidencia ambiental o paisajística que estos actos pueden suponer–, haciendo para ello un repaso extraordinario a todo lo que hasta este momento se sabe que se puede implantar, o se ha implantado, en el territorio de Gran Canaria. Asimismo, el Plan establece normas para la integración territorial de las actividades, que le llevan a dar criterios para la actividad forestal, cinegética, agropecuaria, pesquera, extractiva, etc. En suma, un plan que incluye prácticamente la totalidad de las actividades no ya de incidencia territorial sino que puedan tener alguna relevancia o interés socioeconómico para Gran Canaria.

Caso distinto son los planes de ordenación del territorio de Andalucía o País Vasco, por citar comunidades autónomas que ya tienen un amplio recorrido en planificación y en las que la experiencia ha ido modulando y perfilando el contenido de sus planes. La propuesta de modelo básico territorial (zonificación y sistema de transportes e infraestructuras de la movilidad) viene siempre acompañada con determinaciones sobre otras infraestructuras y equipamientos que contribuyen a reforzar el modelo territorial. En estos instrumentos no existen saltos de escala con propuestas pormenorizadas y a lo sumo, en aquellas zonas que estos planes definen como estratégicas, se efectúa una aproximación algo más afinada para señalar algunos aspectos básicos (objetivos, criterios y orientaciones) que han de ser tenidos en cuenta por los instrumentos que las desarrollen. El tratamiento de los riesgos o del paisaje, cobra en Andalucía una gran importancia; en el caso del País Vasco la regulación del sistema de asentamientos es uno de los aspectos esenciales de los planes.

En el caso de Cataluña los planes ponen el acento en el sistema de espacios abiertos, en el sistema de asentamientos, el sistema de infraestructuras de movilidad y en el paisaje, por lo que el objeto esencial de los planes es la definición del modelo territorial y el modo en que deben insertarse las actuaciones en el territorio, excluyendo toda referencia a las restantes infraestructuras y equipamientos, que se deja a su regulación por la planificación sectorial, pero que ha de considerar el modelo territorial propuesto por el plan territorial. Esta autolimitación de los planes (Nel-lo, 2011) hace que se centren de manera exhaustiva en la propuesta del modelo, con un nivel propositivo muy preciso en los tres sistemas.

En suma, lo que se puede apreciar en las comunidades autónomas, de las que sólo hemos tomado algunos ejemplos, es que sus instrumentos de planificación presentan, cada vez más, notables diferencias, a veces muy acusadas, tanto en el tratamiento de los asuntos como en las temáticas y en la profundidad de los contenidos y ello con independencia de una lógica similitud de los sistemas de planificación, que tiene que ver, evidentemente, con un cuerpo normativo legislativo estatal unitario, unas regulaciones normativas sectoriales a veces muy parecidas entre comunidades autónomas, es decir, un cuerpo jurídico y doctrinal

que establece un marco de referencia general común y, lógicamente, la propia tradición planificadora unitaria.

En todo caso, la tendencia general es que la vertiente reguladora de los planes se ha afianzado plenamente y el plan exclusivamente estratégico que parecía que podría infundir la experiencia de la Estrategia Territorial Europea y la Estrategia Territorial de Navarra y que cambiaría el método y contenido de la planificación no ha tenido continuación, como se puede apreciar en la legislación de ordenación del territorio promulgada por las comunidades autónomas

## 2.4 La implementación del plan

La implementación del plan constituye aún uno de los problemas sólo en parte resuelto en la legislación de ordenación del territorio. Los planes abordan una pluralidad de aspectos de los cuales sólo algunos de sus contenidos son de aplicación automática, pero otras propuestas y determinaciones del plan requieren un proceso de implementación en varias etapas que suele dificultar su adopción.

En efecto, hacemos referencia a tres tipos de propuestas habituales en todos los planes: las propuestas normativas, tales como las determinaciones reguladoras que condicionan los usos del suelo y que hacen referencia a usos permitidos/prohibidos; las propuestas que definen actuaciones estratégicas que han de ser desarrolladas por otros instrumentos, y las propuestas inversoras destinadas a desarrollar los proyectos sectoriales previstos en el plan (depuradoras, carreteras, sistemas de abastecimientos, etc.).

Hasta hace bien poco los dos primeros tipos de propuestas eran de muy difícil cumplimiento porque las leyes de ordenación del territorio no habían entrado a considerar el procedimiento para su implementación.

En cuanto a las determinaciones reguladoras de los usos, las legislaciones de las comunidades autónomas han ido estableciendo que las mismas sean de directa aplicación aun cuando los planes urbanísticos u otros instrumentos de planificación no se hayan adecuado formalmente al plan de ordenación del territorio, por lo que desde el mismo instante de aprobación del plan territorial se activan condicionando los usos del suelo. Mayor dificultad supone el desarrollo de actuaciones que requieren la adaptación del planeamiento urbanístico general por cuanto la adecuación, ya sea revisión o modificación del planeamiento urbanístico, depende de la decisión municipal, y aunque normativamente los planes de ordenación del territorio tratan de asegurar que en un determinado plazo se adapte el planeamiento urbanístico, no es infrecuente que estos plazos se incumplan –como ocurre cuando se exige la adaptación de los planes tras una modificación de la legislación urbanística–, además de que los avatares del proceso de aprobación de un planeamiento urbanístico no son nada previsibles ni controlables.

Por este motivo es por el que se han ido conformando desde la ordenación del territorio instrumentos propios de desarrollo de los planes territoriales destinados a concretar y

perfilar el contenido de estas propuestas estratégicas, que pueden realizarse al margen del planeamiento urbanístico.

El tercer tipo de propuestas, que dependen de la propia administración autónoma, pero normalmente no del órgano directivo de ordenación del territorio, corresponde a las que presentan una mayor incertidumbre, por cuanto todo proyecto inversor requiere que esté previamente previsto en la ley del presupuesto anual de la comunidad autónoma y ello supone que previamente se haya tomado la decisión de su inclusión en el anteproyecto de presupuesto, lo que corresponde al órgano competente en la materia concreta de que trate el proyecto. Como podrá imaginarse, no es presumible que la prioridad de un determinado proyecto en el marco de un plan territorial para un determinado ámbito tenga la misma prioridad en el marco de una política sectorial general para toda la comunidad autónoma, por lo que es improbable que coincida su inclusión presupuestaria en el periodo que el plan territorial haya podido prever.

Por este motivo, los planes no suelen establecer el momento en que tal proyecto se realizará sino unas previsiones temporales de corto, medio o largo plazo y, en todo caso, de prioridades entre proyectos, pero al fin y al cabo tampoco es posible controlar, por lo ya explicado, que tales prioridades entre proyectos se respeten, más aún si tales proyectos son competencia de centros directivos sectoriales diferentes. Las consecuencia como ya se ha señalado es que proyectos propuestos por el plan no realizados o ejecutados con retraso o alteración temporal de las prioridades conducen no sólo al incumplimiento o incluso a producir efectos perversos, sino al propio descrédito de la planificación de OT. (Benabent, 2009: 149)

Por tanto, el problema de la implementación se encuentra hoy centrado principalmente en las propuestas inversoras de los planes. La necesidad de un programa de ordenación del territorio que trate de incorporar a las leyes de presupuestos las acciones inversoras previstas por los planes de ordenación del territorio es una posible vía de exploración. El Programa Coordinado de la Acción Territorial, incluido con este propósito por primera vez en la legislación de ordenación del territorio por la Comunidad de Madrid, y posteriormente adoptado por alguna otra comunidad autónoma, no ha sido puesto en práctica, por lo que carecemos de experiencia, aunque probablemente la experiencia sea que no es factible la aprobación de tal tipo de programa por la muy probable oposición de los centros directivos sectoriales, que son a la postre los que han de detraer de sus previsiones presupuestarias estas partidas para incorporarlas a dicho programa territorial.

En suma, la intemporalidad de las propuestas inversoras previstas en los planes continúa siendo una de sus grandes debilidades.

## 2.5 La participación pública

Todo proceso de planificación territorial conlleva una fase de información pública. Esto es así por cuanto el plan territorial, ya sea urbanístico o de ordenación del territorio, produce efectos jurídicos sobre los particulares en tanto que limita derechos subjetivos e intereses

legítimos. El plan territorial es, pues, un acto administrativo y, como tal, sujeto a un procedimiento obligado en el que la información pública es parte esencial.

De esta manera, los mecanismos establecidos en las legislaciones de ordenación del territorio de las comunidades autónomas son prácticamente los mismos que los establecidos en la primera legislación urbanística de 1956 para la redacción del planeamiento urbanístico, es decir, un proceso participativo en la fase de avance, lo que no es habitual en el procedimiento de elaboración de los planes territoriales, pues sólo en algunas comunidades autónomas está prevista esta fase, y un proceso de información pública una vez el plan se ha redactado y reúne todos los ingredientes necesarios, propuestas incluidas, para conocer el contenido completo del plan, de manera que los afectados por sus decisiones puedan alegar lo que consideren oportuno. En suma, la información pública no es más que una notificación a una pluralidad indeterminada de personas en la que se hace pública la resolución de un acto contra el cual los interesados pueden hacer valer sus derechos e intereses.

Claramente no puede decirse que esta fase reglada del procedimiento de aprobación de un plan pueda llamarse participación pública, si por tal entendemos un mecanismo de gobernanza mediante el cual los ciudadanos pueden contribuir a las decisiones de gobierno.

La realidad es que es habitual que en la planificación se produzca, aunque no sea de forma reglada, procesos de participación en la primera fase de elaboración de los planes, coincidente siempre con la toma de datos y la elaboración del diagnóstico previo a la toma de decisiones. Este proceso participativo suele por ello ser normalmente instrumental, sirviendo para recoger información, recabar la opinión de expertos y organizaciones y asociaciones no gubernamentales, agentes económicos y sociales o las consideraciones de las distintas administraciones, pero difícilmente estos procesos participativos continúan en la fase de redacción de las propuestas, y cuando ocurre se limitan normalmente a las administraciones públicas, que son las que pueden poner posteriormente serios obstáculos a la aprobación del plan. Es por ello que la participación, en un método de planificación basado exclusivamente en el conocimiento experto, es un elemento instrumental y no forma parte esencial de la redacción del plan.

Si en los primeros planes de ordenación del territorio estos procesos participativos eran prácticamente inexistentes, lo cierto es que aún con las limitaciones que señalamos se han ido generalizando. El caso de la Estrategia Territorial de Navarra, que se pone siempre como ejemplo paradigmático de participación en la literatura profesional, y últimamente los planes subregionales navarros, no son más que un ejemplo aislado de una tendencia aún incierta. Las demandas de participación ciudadana son cada vez más insistentes y la reciente aprobación de leyes de participación ciudadana por parte de algunas comunidades autónomas puede ser la vía para un cambio más sustancial en el procedimiento de elaboración de estos instrumentos.

En suma, en el momento actual puede decirse que las leyes de ordenación del territorio no recogen procedimientos verdaderamente participativos en la redacción de los planes. El método racional comprensivo que preside todavía la planificación en nuestro país,

basado exclusivamente en el conocimiento experto, es un planteamiento que no produce buenos resultados, por los siguientes motivos:

- No posibilita la cooperación y el consenso. La cooperación y el consenso sólo son factibles en una situación en la que todos los interesados parten de una misma situación, acuerdan mediante el mejor argumento cuáles son los problemas y las oportunidades y debaten sobre las posibles soluciones.
- No facilita la participación. Contrariamente a lo que se pretende, el procedimiento de información pública inhibe la misma. La elaboración de un instrumento técnico, complejo para los no habituados a este tipo de documentos, impide una comprensión adecuada de sus contenidos. De esta manera, sólo aquellos que cuentan con medios o formación precisa pueden tener una visión adecuada del modo en que el contenido del plan afecta a sus intereses, tanto directa como indirectamente.
  - Favorece la toma en consideración de los intereses mejor defendidos. Precisamente como consecuencia de lo anterior son aquellos interesados que cuentan con más o mejores medios los que pueden participar e influir de una forma más decisiva en defensa de sus intereses.
  - Promueve una actitud reactiva. El plan se expone a información pública cuando está redactado, es decir cuando la Administración tiene, ante cada problema planteado, una solución definida. Esta situación provoca una actitud defensiva y de rechazo, ya que se presenta como un hecho consumado. La participación se efectúa desde una posición de discrepancia y no de colaboración en la resolución de los problemas.

En suma, la participación no es realmente tal, se colabora en la redacción del plan, pero no se participa de la decisión. Creemos, por tanto, que el término participación no es muy adecuado y llama a engaño sobre su verdadero papel en el procedimiento. No obstante, el proceso de participación opera en el procedimiento como legitimador de la decisión.

Si la participación se puede definir como el acto de compartir la formulación de políticas y propuestas, esto solo se hace factible cuando se establecen los medios adecuados y en el momento en que las políticas a desarrollar deben ser explicitadas y no cuando éstas ya han sido formuladas, lo que produce frustración y hostilidad.

El cambio necesario deviene de la necesidad de considerar la participación no como un acto puramente administrativo, de procedimiento de salvaguarda formal de los derechos de los afectados por las decisiones administrativas del plan, sino como un acto esencialmente político, de gobernanza territorial, en el que a partir de una determinación de problemas percibidos y compartidos se esclarecen y se definen las posibles soluciones alternativas, las cuales son confrontadas de forma pública a fin de establecer las soluciones. De esta manera, determinación de los problemas, fines y objetivos maduran, a la vez que se seleccionan las estrategias y propuestas de actuación.

La participación pública en la planificación continúa, pues, siendo meramente instrumental y no es aún un eje prioritario sobre el que hacer descansar la planificación.

### 3. ¿Quién planifica?

Como hemos señalado, la ordenación del territorio no se ha generalizado plenamente, y más de la mitad de las comunidades autónomas no han llevado a cabo esta política de forma muy activa; así, en unos casos no se han iniciado o no se han llegado a finalizar los procesos de planificación emprendidos y en otros casos la planificación ha sido muy limitada. La cuestión que nos interesa conocer ahora es quién planifica, es decir, si el escaso desarrollo o, por el contrario, la apuesta por la ordenación del territorio en determinadas comunidades autónomas es producto de un posicionamiento ideológico en relación con el uso de la planificación como método de gobierno.

Este aspecto no es fácil de dilucidar, pues distintas comunidades autónomas, con gobiernos sustentados en el mismo partido han hecho en unos casos uso de la planificación y en otros no han llevado a cabo actividad planificadora alguna. Las causas pueden ser muy diversas y precisaría una ulterior investigación con análisis caso a caso, pues no se conocen posicionamientos programáticos explícitos en los partidos que han venido gobernando las comunidades autónomas o las instituciones insulares (cabildos y consejos insulares)<sup>4</sup> de rechazo a la planificación, y, a la vez, el modo en que los partidos gobiernan varía según determinadas circunstancias, en las que se mezclan situaciones de carácter general y local como la coyuntura económica, la corriente ideológica interna predominante en determinado momento en el partido gobernante, si se gobierna en coalición o con mayoría absoluta, etc., por lo que en esta aproximación exploratoria general sólo se pueden obtener unas conclusiones muy provisionales. Asimismo, la existencia de partidos de gobierno regionalistas y nacionalistas en las instituciones señaladas supone una clara matización que se superpone a posiciones ideológicas tradicionales de centro izquierda y centro derecha<sup>5</sup> y hace el análisis más complejo.

En las comunidades autónomas en las que partidos nacionalistas o regionalistas, en solitario o en coalición, han gobernado más años que los partidos de corte estatal, como

4. En Islas Baleares los planes de ordenación del territorio son formulados y aprobados por los consejos insulares; en Canarias los cabildos insulares formulan y aprueban provisionalmente los planes correspondiendo al gobierno de la Comunidad Autónoma su aprobación definitiva. En el País Vasco la iniciativa para la formulación de los planes corresponde al Gobierno Vasco y a la Diputación Foral respectiva. A la institución que toma la iniciativa de formulación le corresponde su aprobación inicial y provisional, siendo la aprobación definitiva del Gobierno vasco, salvo que el plan afecte a municipios de diferentes territorios históricos, en cuyo caso la iniciativa será ejercitada siempre por el Gobierno vasco, de oficio o a instancia de las Diputaciones Forales.

5. La consideración de determinados gobiernos como de centro izquierda o centro derecha resulta en ocasiones ardua y más aún si consideramos gobiernos de coalición. Un ejemplo evidente es la coalición PNV, EA, EB-BB que ha regido en varios momentos el Gobierno vasco. En casos como éste no hemos atendido a la procedencia partidaria del presidente del Gobierno vasco, sino del consejero sobre el que recae la competencia en materia de ordenación del territorio. Entendemos que en las coaliciones se suele producir una cierta autonomía en las políticas de cada departamento, y en las diferentes coaliciones en que ha participado EA, este partido, nacionalista y socialdemócrata, ha dirigido esta materia.

Aragón, Canarias, Cataluña, Navarra y País Vasco, son en las que tienen, en conjunto, mayor parte de su territorio ocupado por planes. En Cataluña, bajo un largo periodo de gobiernos nacionalistas de centro derecha, se aprobó el plan territorial para el ámbito de la Comunidad Autónoma (1995), sin proseguir la planificación subregional contemplada en este instrumento salvo en el ámbito del Ebro (2001), forzada por la contestación social general ante los trasvases de recursos de este río, y posteriormente, con la llegada de gobiernos de centro izquierda se abordó la completa planificación territorial en esta Comunidad. Por el contrario, Navarra, con gobiernos regionalistas de centro derecha ha cubierto todo su territorio con los planes territoriales de ámbito subregional y con el instrumento de ámbito de la Comunidad. En el País Vasco, siempre con gobiernos de centro izquierda (nacionalistas o de ámbito estatal), se han aprobado hasta el momento nueve planes subregionales y las Directrices de ámbito de la Comunidad, a la vez que se continúa llevando a cabo un amplio desarrollo de la planificación. En Aragón, por otra parte, se han aprobado tres planes de ámbito subregional por parte de partidos o coaliciones de centro izquierda y el plan de ámbito de la Comunidad por un partido de centro derecha. En el caso de Canarias, en que los cabildos insulares tienen competencia para formular planes, todas las islas se han dotado de instrumentos de planificación y el gobierno de la Comunidad ha aprobado unas directrices regionales para todo el ámbito.

En las restantes comunidades autónomas, en las que predominan los partidos y coaliciones de ámbito estatal, la situación es más dispar, tanto en comunidades autónomas gobernadas predominantemente por partidos y coaliciones de centro derecha como de centro izquierda. Se pueden destacar tres situaciones: comunidades autónomas con predominio de gobiernos de centro izquierda; comunidades autónomas con una mayor alternancia ideológica en el gobierno de las mismas, y comunidades autónomas con predominio de gobiernos de centro derecha.

En las comunidades autónomas en las que han predominado los gobiernos de centro izquierda, como Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha y Extremadura, se presenta un indudable contraste entre los casos de Andalucía y Castilla-La Mancha, ambas gobernadas ininterrumpidamente por el mismo partido en el período considerado.

Mientras Andalucía es la Comunidad con más planes aprobados en nuestro país, en Castilla-La Mancha no se ha aprobado ningún plan, aunque bien es verdad que en ella se inició la redacción de un plan de ordenación del territorio de escala regional, al igual que cinco planes subregionales, que no fueron finalmente aprobados.

En Asturias se aprobaron unas directrices de ámbito regional, el primer instrumento de ordenación del territorio aprobado por una comunidad autónoma, y se ha puesto la atención en el litoral, con unas directrices aprobadas a mediados de los años noventa seguidas, posteriormente, por un plan territorial aprobado a mitad de la primera década de este siglo. Todos estos instrumentos fueron aprobados por gobiernos de centro izquierda.

Extremadura, que fue la Comunidad Autónoma que más tarde legisló en esta materia, y también desde la primera legislatura con gobiernos ininterrumpidos de centro izquierda, puso en marcha su proceso planificador sólo a mediados de la primera década del presente siglo, habiendo aprobado tres planes y formulado otros tantos, que se encuentran en

avanzada fase de elaboración, pero que no se han culminado antes del cambio de signo político de su gobierno tras las elecciones del pasado mayo de 2011.

En las comunidades autónomas en que han predominado los partidos de centro derecha, como Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y Región de Murcia, aunque los partidos de centro izquierda han tenido también una importante presencia, pues han gobernado en cada una de ellas al menos una docena de años (el 44% del total de años de las legislaturas de estas comunidades), las situaciones han sido también dispares.

En el caso de la Comunidad de Madrid, que tenía una amplia tradición planificadora previa al estado autonómico y que desde muy temprano aprobó su legislación territorial, se hicieron hasta tres intentos de aprobación de un plan territorial, dos con gobiernos de centro izquierda, en 1985 y 1995, y un nuevo intento con gobierno de centro derecha en 1996 que tampoco fue culminado, y, desde entonces, con gobiernos de centro derecha, la Comunidad no ha formulado ningún plan de ordenación del territorio.

En el caso de la Comunidad Valenciana, después de algunos intentos sin éxito, se ha aprobado, con gobierno de centro derecha, un instrumento de ordenación del territorio para todo el ámbito de la Comunidad. En la Región de Murcia, que en el año 1995 había aprobado uno de los primeros planes de ámbito subregional con un gobierno de centro izquierda, no se volverá a aprobar otro plan, hasta el 2004, un plan para el litoral que ha tenido una revisión ulterior en 2007, en ambos casos con gobiernos de centro derecha.

Finalmente en comunidades autónomas gobernadas principalmente por partidos o coaliciones de centro derecha, como Cantabria, Castilla y León, Galicia y La Rioja, la situación ha sido también dispar.

En Cantabria el único plan aprobado, de ordenación del litoral, lo ha sido por una coalición de centro izquierda. En Castilla y León se han aprobado ocho planes de ámbito subregional y un plan regional y en Galicia, las directrices regionales y el plan subregional del litoral, y todos estos instrumentos han sido aprobados por un partido de centro derecha. Hay que decir que en Castilla y León el centro izquierda sólo ha gobernado cuatro años en esta Comunidad, pero en Galicia las coaliciones de centro izquierda han tenido el gobierno durante siete años, sin que en ese periodo hubiesen aprobado ningún plan.

En La Rioja, que cuenta en su legislación con dos instrumentos de planificación de ámbito regional (las Directrices de Ordenación Territorial y las Normas Urbanísticas Regionales), se ha optado por redactar este segundo instrumento, destinado esencialmente a establecer las condiciones generales de la edificación y urbanización en la región, por lo que la perspectiva de ordenación integral, de carácter más territorial, se ha obviado hasta el momento.

Un caso especial es el de las Islas Baleares, con una organización política similar a Canarias, en que los consejos insulares pueden formular planes. Todas las islas se han dotado de instrumentos de planificación y, de la misma manera, se han adoptado unas directrices regionales. El predominio en los gobiernos de los consejos insulares y en la Comunidad Autónoma ha sido de partidos de ámbito estatal, predominando en la Comunidad el centro derecha y en los consejos insulares el centro izquierda.

En suma, a primera vista no resulta fácil discernir si la orientación ideológica de los

gobiernos de las instituciones con competencias en materia de ordenación del territorio es el elemento determinante del desarrollo/estancamiento de la ordenación del territorio en las comunidades autónomas, y parece razonable, por otra parte, considerar que en las decisiones de planificación pesan más las circunstancias territoriales propias de cada comunidad autónoma (características físicas singulares, presión inmobiliaria, conflictos por el uso del suelo, proyectos de gran incidencia territorial, etc.), que aquí no ha sido posible analizar detenidamente, que las ideológicas, pues zonas con escasos conflictos de usos del suelo no precisan necesariamente de un plan territorial. No obstante, sí podemos afirmar que en las zonas con elevadas tensiones urbanísticas como las aglomeraciones urbanas o las litorales peninsulares y los archipiélagos, estos últimos con una actividad básicamente centrada en el turismo y con graves conflictos por el uso del agua, han sido las que cuentan con mayor número de planes.<sup>6</sup>

Una reflexión en la que será preciso ahondar es conocer cuál ha sido la posición de los gobiernos de unas u otras tendencias ideológicas en los espacios con fuertes conflictos de usos. Hasta el momento sólo podemos efectuar una aproximación cuantitativa y señalar que, excluyendo las islas, se han aprobado un total de dieciocho planes litorales de los que los partidos de centro izquierda, ya sean de corte estatal, nacionalistas o regionalistas, han aprobado dieciséis y en las aglomeraciones urbanas del interior de los cinco planes aprobados tres lo han sido por partidos de esta misma tendencia.

En todo caso, no debe dejar de señalarse que los conflictos territoriales no son sólo el motivo por el que se toma la decisión de planificar, pues no puede olvidarse que el plan de ordenación del territorio no es sólo un instrumento disciplinar destinado a la resolución de problemas concretos de planificación física, sino también un elemento sustancial del proceso de consolidación territorial de ámbitos, ya sea de la propia comunidad o de territorios intermedios, y la decisión de formularlos en determinadas comunidades persigue muchas veces este propósito, el de utilizarlos para contribuir a la consolidación de determinadas estructuras administrativas (la propia comunidad autónoma, veguerías, comarcas, islas, etc.) y el de desarrollar las potencialidades de estos territorios tanto o más que para resolver problemas específicos, que muchas veces no requieren de un instrumento tan potente como el plan territorial para su resolución, esencialmente si son áreas con escasos conflictos por el uso del suelo.

Una aproximación cuantitativa, analizando el periodo transcurrido desde el comienzo de la etapa autonómica hasta 2011, fecha en que se han celebrado las últimas elecciones en la mayoría de las comunidades autónomas y en todos los cabildos y consejos insulares nos permite ampliar algo más la aproximación hecha hasta el momento; así, se puede señalar lo siguiente:

6. Debe recordarse que la Comunidad de Madrid o la Comunidad Valenciana no se han dotado de instrumentos que hayan establecidos medidas concretas de ordenación, a pesar del importante desarrollo urbanístico producido en la última década.

– Los partidos de centro izquierda, ya sean de ámbito estatal o nacionalistas/regionalistas, han gobernado menos años en el conjunto de las instituciones consideradas y, sin embargo, han aprobado un mayor número de planes. En efecto, han gobernado en las diferentes instituciones una suma de 348 años (42,7% del total), en tanto que los planes aprobados en sus mandatos han sido 46 (52,8% el total).<sup>7</sup>

– Si se desciende en el análisis, las cifras nos permiten señalar que los partidos nacionalistas/regionalistas de izquierda son los que con mayor profusión han aprobado planes de ordenación del territorio, siendo los que menos han tenido el gobierno del conjunto de las instituciones consideradas (comunidades autónomas, cabildos insulares y consejos insulares).

– En las comunidades autónomas donde han gobernado, ya sea en solitario o en coalición, gobiernos con presencia de partidos nacionalistas/regionalistas como en Aragón, Canarias, Cantabria, Cataluña, Galicia, Navarra, y País Vasco, la apuesta por la planificación para el ámbito de la comunidad ha sido patente. De las siete comunidades autónomas citadas, todas ellas excepto Cantabria han elaborado este tipo de plan, y, entre los aprobados, cinco lo han sido por gobiernos con presencia de partidos de carácter nacionalista/regionalista. A nuestro juicio, los partidos nacionalistas/regionalistas han hecho uso de la planificación no sólo como medio para resolver conflictos y ordenar los usos del suelo, sino también como un instrumento para plasmar, más allá de la propia funcionalidad del plan, un programa de gobierno del territorio de carácter global, siendo profusas en los planes para el ámbito de la comunidad autónoma propuestas de todo tipo, económicas, sociales, de organización territorial, etc., en muchas ocasiones bien alejadas de decisiones concretas de ordenación física.

– El caso de Cataluña es un ejemplo paradigmático en cuanto al papel preponderante que este tipo de plan tenía en los primeros años de gobierno de las comunidades autónomas. El plan para el ámbito de la Comunidad Autónoma significaba para el Parlamento de Cataluña algo más que una práctica disciplinar, era más bien un instrumento político a través del cual esta Comunidad Autónoma conformaba su territorio, lo particularizaba y reafirmaba su territorialidad (Benabent, 2006: 188 y 234). La resolución 271, de septiembre de 1981, del Parlamento de Cataluña, es significativa de lo que decimos, pues a la vez que reclamaba al Gobierno de la Generalitat la necesidad de presentar un proyecto de ley de Política Territorial, consideraba urgente y vinculaba el plan territorial, que debía aprobarse por ley, a otro texto normativo, una ley para la organización y división territorial de Cataluña, que se consideraba requisito indispensable para la propia redacción del plan y para avanzar hacia la vertebración territorial y administrativa del país.

7. A efectos del análisis hemos adoptado la consideración de que si un partido/coalición aprueba un plan que ha sido formulado por un gobierno anterior de otro partido/coalición, debe imputarse al que lo aprueba, pues supone la voluntad política de culminar el plan, se haya elaborado en su mayor parte o no con el anterior gobierno y se hayan hecho o no modificaciones en su contenido por el gobierno que lo aprueba.

**Cuadro 3.** Corrientes políticas, años de gobierno y planes aprobados

Posición ideológica	Años de gobierno	Planes aprobados	Años/plan
Partidos estatales	517	44	11,7
- Centro izquierda	281	27	10,4
- Centro derecha	236	17	13,9
Partidos nacionalistas/regionalistas	297	34	8,7
- Centro izquierda	67	19	3,5
- Centro derecha	230	15	15,3
Total	814	78	10,4

Fuente: elaboración propia

En suma, lo que se aprecia en esta aproximación, que dada la diversidad de situaciones requiere de un análisis más pormenorizado, es la voluntad en determinadas comunidades autónomas por cubrir todo el territorio con los instrumentos de planificación, más evidente allí donde se plantean divisiones territoriales intermedias, en tanto que en otras el planteamiento es resolver los problemas físicos de ordenación allí donde éstos requieren verdaderamente de un instrumento de ordenación física de carácter supramunicipal, centrandose su atención en el litoral y en las aglomeraciones urbanas.

## 4. Conclusiones

El análisis de este periodo de treinta años de la ordenación del territorio en las comunidades autónomas ha supuesto la consolidación prácticamente definitiva de esta materia en buena parte de las comunidades autónomas, que en el trayecto han conformado sus estructuras político-administrativas, han completado y diversificado sus instrumentos, la han articulado más estrechamente con la planificación urbanística resolviendo casi todos los vacíos existentes que planteaban inseguridades jurídicas y, por otra parte, han constituido un sistema más completo del instrumental puesto a disposición de las comunidades autónomas en esta materia.

Sin embargo, este afianzamiento de la ordenación del territorio ha ido a la par que la pérdida, en algunas comunidades autónomas, de su prevalencia sobre las políticas sectoriales, como consecuencia de una situación en extremo difícil de mantener, como es someter la lógica de las políticas sectoriales, de corto y medio plazo, a una lógica de conjunto, basada en algo a veces tan abstracto como el modelo territorial previsto por el plan territorial, que es siempre a largo plazo.

Desde la perspectiva del modelo de plan se ha producido un paso más acentuado hacia la flexibilidad de estos instrumentos y con una visión cada vez más propositiva que reguladora; no obstante, los planes no han resuelto problemas vinculados a la gestión, de modo que existe una gran dificultad para llevar a cabo algunas de sus previsiones,

como la implementación de los proyectos sectoriales, debido a que no dependen de los órganos encargados de la gestión del plan. La implementación constituye, por tanto, uno de los aspectos menos desarrollados y es una cuestión que se obvia comúnmente en la planificación, como si no formase parte del plan sino de una fase posterior y ajena al mismo. Sin embargo, la realidad es que entre la decisión y su puesta en práctica la fase de implementación no es automática y puede modificar la decisión política establecida por el plan, lo que requiere establecer los mecanismos necesarios para que el plan se cumpla.

Por otra parte, el método de planificación continúa anclado en el modelo racional comprensivo que confía básicamente en el trabajo experto, de ahí que la participación pública no sea aún un elemento sustancial en la elaboración de los planes. Sólo en unos pocos casos se han basado los planes en un profundo proceso de participación que ha contribuido a la definición de propuestas y al consenso en la toma de decisiones.

Finalmente, debe señalarse que el uso de la planificación se ha generalizado con independencia de las tendencias ideológicas de los gobiernos de las comunidades autónomas, aunque no debe dejar de hacerse notar que los partidos nacionalistas y, en general, las tendencias de centro izquierda han hecho un uso más profuso de la planificación, poniendo el acento en las zonas con mayores conflictos territoriales. Queda por efectuar un análisis más detenido del papel de los planes y de su incidencia real en el territorio, pero la evaluación de los planes no está todavía en la agenda de esta disciplina.

## Bibliografía

- BENABENT, Manuel (2006). *La ordenación del territorio en España. La evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Sevilla: Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla.
- BENABENT, Manuel (2009). “Los planes de ordenación del territorio en España. De la instrumentación a la gestión”, en: *V Congreso Internacional de ordenación del territorio. Agua Territorio y Paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada*. Málaga: FUNDICOT, 2007.
- FALUDI, Andreas (1987). “A decision centred view of environmental planning”. Pergamon Press (trad. Italiana: “Decisione e pianificazione ambientale”. Bari: Edizioni Dedalo 2000, 432).
- NEL-LO, Oriol (2011). “El planeamiento territorial en Cataluña”, en *Cuadernos Geográficos*, 47, 131-167.
- PAREJO, L. (1990). “Política territorial y de aguas. Pluralidad de administraciones y competencias. Ordenación racional de los recursos naturales”, en ARMANDO, Salvador (ed.). *Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitución*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 133-163.