

GUÍA PARA UNA GOBERNANZA EFECTIVA DEL TERRITORIO

UN DECÁLOGO PARA LA BUENA PRÁCTICA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

Un documento del equipo de investigadores/as del proyecto GOBEFTER

VNIVERSITAT
ID VALÈNCIA



GUÍA PARA UNA GOBERNANZA EFECTIVA DEL TERRITORIO

UN DECÁLOGO PARA LA BUENA PRÁCTICA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

Un documento del equipo de investigadores/as del proyecto GOBEFTER

Joaquín Farinós Dasí (coord.)

Joaquín Farinós Dasí y Juan Garrido Clavero (eds.)

*Enrique Antequera, Mercedes Almenar-Muñoz, Manuel Borobio, Berezi Elorrieta, Jaime Escribano,
Joaquín Farinós, Juan Bautista Ferreres, Juan R. Gallego-Bono, Eduardo García-Leonardo,
Juan Garrido, Itxaro Latasa, Obdulia Montesión, Enrique Peiró, Pablo Pinazo-Dallenbach,
Josep V. Pitxer, Esther Rando, Diana Catalina Rodríguez, Sergio Segura, Diana Tutistar-Rosero*

Nuestro agradecimiento a todos los profesionales que nos han brindado su apoyo a lo largo del proyecto GOBEFTER. De forma especial, a Josefina Cruz Villalón, Jesús María Erquicia Olaciregui, Andreas Hildenbrand Scheid, Julián Mora Aliseda, Inmaculada Orozco Ripoll, Onofre Rullán Salamanca y Antonio Serrano Rodríguez por los comentarios y sugerencias realizadas a esta guía. La responsabilidad de sus contenidos corresponde exclusivamente a sus autores/as.



Este libro está publicado bajo licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial_CompartirIgual 4.0 Internacional

Diseño y maquetación: Quinto A Estudio Gráfico

ISBN Papel: 978-84-9133-398-2

ISBN PDF: 978-84-9133-399-9

Depósito legal: V-2400-2021

Edición digital

ÍNDICE

pág. 5 — INTRODUCCIÓN

pág. 7 — EL PAPEL CRUCIAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO PARA EL LOGRO DE UNA SOSTENIBILIDAD REAL

pág. 9 — PONER EL FOCO EN LA MEJORA DE LOS PROCEDIMIENTOS. LA CLAVE ESTÁ EN EL PROCESO

pág. 21 — DIEZ PROPUESTAS DE MEJORA PARA UNA BUENA PRÁCTICA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA

1. Mejor si la ordenación del territorio puede llegar a ser fruto del acuerdo entre diferentes fuerzas políticas. **pág. 22**
2. No dilatar los procesos de aprobación e ir a lo imprescindible. Es preferible una ordenación del territorio de mínimos que ninguna. **pág. 26**
3. Dotarse de un plan de implementación y gestión con la suficiente flexibilidad y capacidad de adaptación, que la haga perdurar en el tiempo. **pág. 30**
4. Establecer unos adecuados canales de cooperación entre departamentos y entre niveles de las administraciones. **pág. 34**
5. Trabajar para lograr una participación pública y del sector privado más efectiva. La educación y la formación son piedras angulares de la cultura territorial y de la participación. **pág. 44**
6. Garantizar la seguridad jurídica de los administradores y los administrados. **pág. 54**
7. Compromiso con el seguimiento y evaluación de planes territoriales, respetando los plazos, medios e indicadores establecidos. **pág. 58**
8. Proceder a la actualización, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación del territorio de forma diligente. **pág. 64**
9. Combatir y evitar que el gran esfuerzo llevado a cabo para poder contar con planes territoriales acabe percibiéndose como algo banal. No dejarlos paralizados ni morir sin concluirlos y llegar a ponerlos en práctica. **pág. 70**
10. La planificación a largo plazo da sus frutos. **pág. 74**

pág. 79 — REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUCCIÓN

Iniciamos la tercera década del siglo XXI en el contexto de la mayor pandemia sufrida por la sociedad desde hace mucho tiempo y tras una incipiente recuperación económica, truncada por la COVID-19, y donde los confinamientos y otras medidas (o la tibieza de estas) para hacerle frente corren el riesgo de desencadenar la recesión económica más importante de los tiempos recientes. Esta circunstancia ha revelado las limitaciones tanto del sector público como del privado, pero también una falta de previsión de la sociedad en su conjunto, que no ha sabido reaccionar, y parece seguir sin hacerlo, en un momento de máximo estrés desde el punto de vista económico, pero sobre todo de la salud y la calidad de vida, que necesariamente debe verse en clave territorial y de sostenibilidad del planeta.

En esta línea, la de la previsión y la adaptación a los cambios que cada vez se muestran con mayor insistencia y efectos, resultan fundamentales una adecuada ordenación (disposición, prevención), planificación (según la Real Academia Española: «plan general, organizado metódicamente y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado») e implementación de lo previsto. Estas prácticas, comunes también en el ámbito privado, es necesario trasladarlas a la esfera pública cuando se quieren alcanzar fines más elevados. Entonces pasan a formar parte de las políticas públicas, implicando directamente a decisores y gestores.

En el actual contexto de recuperación pospandemia fijada por la Unión Europea, de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) acordados mundialmente

y de la imperante necesidad de consolidar una nueva economía verde y circular basada en la innovación social y las nuevas tecnologías, se abre una nueva oportunidad para que la ordenación del territorio contribuya de manera decidida y como hecho diferencial en la forma de hacer más eficaz y eficiente esta recuperación en los términos planteados desde las instituciones nacionales e internacionales.

Afrontar con garantía las problemáticas territoriales requiere una política territorial efectivamente implementada y gestionada

El llamado derecho blando internacional (convenios –como en su día el del paisaje–, protocolos, declaraciones y otros documentos, como los propios ODS) es **útil si se concreta en objetivos medibles** (por ejemplo, proporcionar viviendas nuevas suficientes de acuerdo con la demanda y ritmos de construcción factibles, dejar de usar combustibles fósiles, reducir el CO₂ per cápita...) y se materializa en cada región o localidad en el presupuesto anual de la ciudad o región y su estrategia de inversión asociada. Este es un punto decisivo del que van a depender los resultados del plan de recuperación europeo y la gran cantidad de fondos asociados. Para ello, y poder afrontar con alguna garantía de éxito tanto los nuevos como también los antiguos y recurrentes problemas y desafíos territoriales, se requiere de planificación; de una política de ordenación del territorio oportunamente implementada y gestionada.

Afrontar con garantía las problemáticas territoriales requiere una política territorial efectivamente implementada y gestionada.

EL PAPEL CRUCIAL DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO PARA EL LOGRO DE UNA SOSTENIBILIDAD REAL

La ordenación del territorio (OT), una política pública de carácter transversal, se ocupa de planificar el territorio, proponiendo el marco de coherencia (sin más implicaciones que las imprescindibles) para cualquier intervención que se lleve a cabo en él, respondiendo al interés general del conjunto de la población y a la mejora de su nivel de bienestar. De ahí que se trate de una política pública con un carácter particular, cuya naturaleza y aplicación es más transversal y comprensiva.

Esto acaba diferenciándola de la política medioambiental, la hermana mayor y superior en jerarquía, pero que se aplica a partir de las disposiciones referidas a cuestiones ambientales específicas (pero no espaciales o que no incluyen el elemento espacio como uno de sus componentes fundamentales) en que se concreta el principio de la sostenibilidad, recogido en la Constitución española de 1978. Tal y como se recoge en el «Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio» de 2006, el territorio «... precisa de una gestión responsable y ser planificado de acuerdo con principios de sostenibilidad desde la esfera pública».

La ordenación del territorio, política transversal, establece un marco coherente en el territorio dirigido a que cualquier actuación sobre este esté dirigida al interés general y la mejora del bienestar de la población. La sostenibilidad, para que resulte plena, hay que

entenderla en sus cuatro dimensiones: como eficiencia económica, equilibrio ambiental, justicia social y perdurabilidad en el tiempo, también a nivel institucional. La OT se caracteriza por ser una política pública con un enfoque a largo plazo, que para ser exitosa precisa una aplicación continuada y sin grandes rupturas programáticas durante varias legislaturas; de ahí la estabilidad de sus contenidos propositivos.

La ordenación del territorio, política transversal, establece un marco coherente en el territorio dirigido a que cualquier actuación sobre este esté dirigida al interés general y la mejora del bienestar de la población.

De esto deriva la importancia de asegurar su reconocimiento y compromiso de hacer de ella una política de primer orden en la gestión de las administraciones públicas; para poder **dar la debida coherencia y mejorar la eficacia de las distintas políticas e iniciativas en que se concretan sobre cualquier territorio**, con sus impactos sobre el espacio y sobre el modelo territorial resultante. De este modo, la sostenibilidad en el tiempo de la OT abarcaría tres dimensiones: la institucional, la instrumental-programática y, también, preferiblemente, la del espacio de ordenación.

Una sostenibilidad efectiva atiende a sus cuatro dimensiones: social, económica, ambiental e institucional. Es fundamental el compromiso y reconocimiento de las administraciones implicadas.

Una sostenibilidad efectiva atiende a sus cuatro dimensiones: social, económica, ambiental e institucional. Es fundamental el compromiso y reconocimiento de las administraciones implicadas.

El conocimiento de estos efectos y la decisión de qué modelo territorial se desea, o al menos aquel que se quiere evitar, resulta un elemento positivo que facilita la toma de decisiones y la legitimidad de la acción pública, basada inicialmente en la transparencia y el acuerdo, después y finalmente mediante la regulación y la ley. Sin embargo, habitualmente el orden es el inverso. En los estilos fuertemente regulativos, como en el caso español hasta la fecha, los procesos de implementación se contemplan como un simple cumplimiento de la norma, mediante la imposición de una disciplina y de unos métodos de sanción.

La eficiencia económica responde al objetivo de progreso y prosperidad. El papel de lo público es en este caso, en una economía de mercado, otorgar seguridades desde el Estado para la generación y posterior apropiación y redistribución de los beneficios de la economía. El equilibrio ambiental es un imperativo, tanto desde el punto de vista ecológico como también, por los efectos económicos y sociales que es capaz de provocar, en estos dos ámbitos. **La justicia social es la dimensión clave de la sostenibilidad a la que menos atención se le ha prestado hasta la fecha y que, por tanto, debe ser equiparada a las dimensiones económica y ecológica,**

mucho más asentadas y en las que se había querido completar (o reducir) la sostenibilidad.

Como recuerda Raworth (2013): «Indudablemente el bienestar humano depende de que la explotación de los recursos se mantenga por debajo de los umbrales naturales críticos, pero también depende de que cada persona pueda acceder a los recursos necesarios para llevar una vida digna y con posibilidades... Al igual que existe un límite máximo en el uso de los recursos, un “techo ambiental” por encima del cual la degradación ambiental sería inaceptable, existe también un límite mínimo, un “suelo social” por debajo del cual se llega a una privación humana inaceptable». Es en este sentido, el de la justicia social, pero también territorial, en el que la ordenación del territorio puede y debe jugar un papel de liderazgo. La concreción del modelo territorial de forma pactada facilita la toma de decisiones y su legitimidad, sustentado en el acuerdo y la transparencia. Aspectos como la eficiencia económica, el equilibrio ambiental o la justicia social son fundamentales para el papel de liderazgo que ha de tener la ordenación del territorio.

La concreción del modelo territorial de forma pactada facilita la toma de decisiones y su legitimidad, sustentado en el acuerdo y la transparencia. Aspectos como la eficiencia económica, el equilibrio ambiental o la justicia social son fundamentales para el papel de liderazgo que ha de tener la ordenación del territorio.

Uno de sus objetivos fundamentales (CEMAT, 1983) es combatir los desequilibrios territoriales, a través de la igualdad de condiciones de salida para cualquier persona, independientemente del lugar en el que se encuentre, persiguiendo el equilibrio y la cohesión territorial. Sin embargo, esta localización sí resulta relevante, **en tanto que el carácter territorial de cada localidad es resultado (y a su vez ofrece una combinación disponible) de recursos y posibilidades particulares, que no resultan iguales ni homogéneos (el espacio no es isotrópico), pero que deben ser prudentes y creativamente gestionados para conseguir un nivel de vida equiparable en cualquier localidad.** Esto es lo verdaderamente importante, el denominado desarrollo basado en el propio carácter territorial (el conocido como *local based approach*), que está en la base de la nueva política de cohesión europea y de nuevos documentos estratégicos, como la Agenda Territorial Europea y la Nueva Carta de Leipzig.

Así pues, la ordenación del territorio se constituye como una política básica para el bienestar de la ciudadanía, un bienestar que ahora se ve ampliado a otros derechos como los ecológicos, pero que siguen teniendo un carácter social, al estilo de los nuevos planteamientos del «buen vivir» que, al tradicional estado de bienestar de las sociedades occidentales, incorpora una dimensión más natural, en relación armónica con el entorno, y comunitaria, grupal, de interés general y no solo individual.

La ordenación del territorio es una política básica para lograr algo tan esencial como el bienestar igualitario de la ciudadanía, con independencia del lugar concreto.

La ordenación del territorio es una política básica para lograr algo tan esencial como el bienestar igualitario de la ciudadanía, con independencia del lugar concreto.

PONER EL FOCO EN LA MEJORA DE LOS PROCEDIMIENTOS LA CLAVE ESTÁ EN EL PROCESO

Aunque se van perfeccionando los requisitos necesarios para un desarrollo territorial eficiente, sostenible y equitativo, fundamentalmente desde el punto de vista jurídico-legislativo, aún **persisten serios problemas en la formulación de los instrumentos de planificación territorial (planes, directrices, estrategias, proyectos, actuaciones...)** y **sobre todo en su gestión.** Valga recordar en este sentido que la elaboración corre a cargo de consultorías (que aspiran a ganar más concursos para hacer más planes), la aprobación la dan los políticos (que aspiran a ganar más elecciones), la gestión la llevan a cabo los empleados públicos (poco proclives a la innovación y al cambio de unas rutinas que ya conocen lo suficiente) y las modificaciones a menudo las impulsan los agentes económicos (que quieren abrir nuevos yacimientos de negocio).

Esto hace que, a menudo, haya posicionamientos poco compatibles entre cada grupo. Se entra así de lleno en la cuarta dimensión de la sostenibilidad, la institucional y la de su mantenimiento a lo largo del tiempo (resiliencia), que la convierta en una verdadera política pública de primer orden, como una cuestión de Estado perdurable, hasta llegar a contrarrestar el efecto fatiga que la acaba debilitando cuando **estos procesos se alargan y hay que esperar demasiado tiempo para ver algún resultado.**

Como se decía, la ordenación del territorio presenta una serie de particularidades desde el punto de vista del ciclo de vida de las políticas públicas que deben ser tenidas en cuenta (Pastor, 2014). En la etapa de formulación de las políticas (véase el cuadro 1), en el caso de la OT hay que distinguir entre la etapa de formulación del plan propiamente dicha, la de elaboración (habitualmente entendida como formulación en el resto de políticas), una etapa particularmente dilatada con varias subfases (las de aprobación inicial, aprobación provisional, aprobación definitiva). Las etapas de implementación y gestión, respectivamente, suman muchas otras incertidumbres (descoordinaciones e impugnaciones) que afectan a sus resultados esperados (ECTP-CEU, 2016). Unos resultados e impactos que las más de las veces no se evalúan de una forma útil para poder mejorar así la propia implementación, o que puedan servir para evidenciar la necesidad de modificar o revisar el plan, lo cual tampoco se espera con excesivo interés por lo complicado de los procedimientos.

Cuadro 1. Etapas de las políticas públicas de ordenación del territorio

RELACIÓN ENTRE EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	
CICLO VITAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	ETAPAS DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
FORMACIÓN DE LA AGENDA	Formación de la agenda
FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA	Formulación
	Diseño y aprobación
IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA	Gestión
EFECTOS DE LA POLÍTICA	Resultados
	Impactos
EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA	Seguimiento y evaluación
RETROALIMENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN	Actualización, modificación, revisión o terminación

Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía del OMS (2008) y Pastor (2014).

Persisten los problemas en la formulación de instrumentos, pero, principalmente, en su gestión. En esta deben centrarse los esfuerzos, evaluando los resultados para mejorar su implementación.

Persisten los problemas en la formulación de instrumentos, pero, principalmente, en su gestión. En esta deben centrarse los esfuerzos, evaluando los resultados para mejorar su implementación. En cada una de estas etapas los órganos responsables de la administración y gestión de la ordenación del territorio deben desempeñar una función u otra, para lo que se presentan una serie de propuestas que resumimos en un decálogo de buenas prácticas. Solo así se podrán poner en marcha los mecanismos institucionalizados necesarios para desarrollar el proceso de planificación. La teoría de la planificación se preocupa, pues, del procedimiento, del proceso de toma de decisiones, de la legitimidad de las acciones, de la justificación de las propuestas y de la implementación.

La implementación es el reto principal, porque es donde suelen estar la mayor parte de los problemas. La mejor de las iniciativas previstas y planificadas puede quedar sin efecto si no se implementa de forma eficaz. **Los aspectos políticos tienen gran repercusión** en la configuración de las políticas territoriales, porque deciden su inclusión en la agenda (Farinós, Vera y Lloret, 2018), aceleran o ralentizan el procedimiento de aprobación, influyen en su implementación y gestión, y condicionan su seguimiento y evaluación. **Pero la voluntad política por sí sola no es suficiente**. Los grandes principios y las buenas intenciones de la política, la normativa y los planes tienen que concretarse en acciones específicas en la práctica.

Esto puede comportar **nuevos esquemas de interpretación y nuevas prácticas y rutinas que con frecuencia requieren aprendizaje y la definición de nuevos valores**. La implementación es un proceso social que se entrelaza con el contexto, conjunto de circunstancias o factores únicos, en el que tiene lugar. Entre ellas, nuevas capacidades técnicas, la participación y la evaluación. Los factores o condicionantes del proceso de implementación son de tres tipos (Elmore, 1980): los factores de influencia o contextuales (sociales, económicos, políticos o culturales, el sistema de valores o las grandes narrativas imperantes), los organizacionales (sistema de planificación, instituciones y actores responsables) y los componentes básicos de la implementación (capacitación, *expertise*, aprendizaje, evaluación e intercambio de experiencia).

Mantenerlos y tratar de mejorarlos no es solo una cuestión de líderes sino también y sobre todo de equipos: de técnicos especialistas, de empleados públicos a medida y también de una sociedad civil empoderada. De ello dependen las capacidades técnicas, pero también

La implementación es el gran reto, pero requiere acciones específicas y atender a tres condicionantes principales que subyacen en este proceso: contextuales, organizacionales y de capacitación. Avanzar en ello es, sobre todo, una cuestión de equipos, y no solo de un deseable liderazgo político.

las de negociación y coordinación, lo que nos lleva a la gobernanza, la deferencia, la colaboración y el auxilio mutuo (entre las instituciones y organizaciones), el compromiso del personal técnico y político (como parte de la llamada inteligencia territorial) y la socialización de la importancia de lo público y su utilidad sin oponerlo de forma excluyente a lo privado (cultura política y territorial). La implementación es el gran reto, pero requiere acciones específicas y atender a tres condicionantes principales que subyacen en este proceso: contextuales, organizacionales y de capacitación. Avanzar en ello es, sobre todo, una cuestión de equipos, y no solo de un deseable liderazgo político.

La experiencia acumulada evidencia la escasa probabilidad de que una norma, política o plan se implemente por completo tal y como es diseñada y aprobada. Sin embargo, esto no debe verse como un impedimento alarmante, como ya señalaron Pressman y Widavsky (1973). A lo largo del proceso se producen muchos momentos de posible ruptura. Por lo tanto, lo crucial en el estudio del proceso de implementación

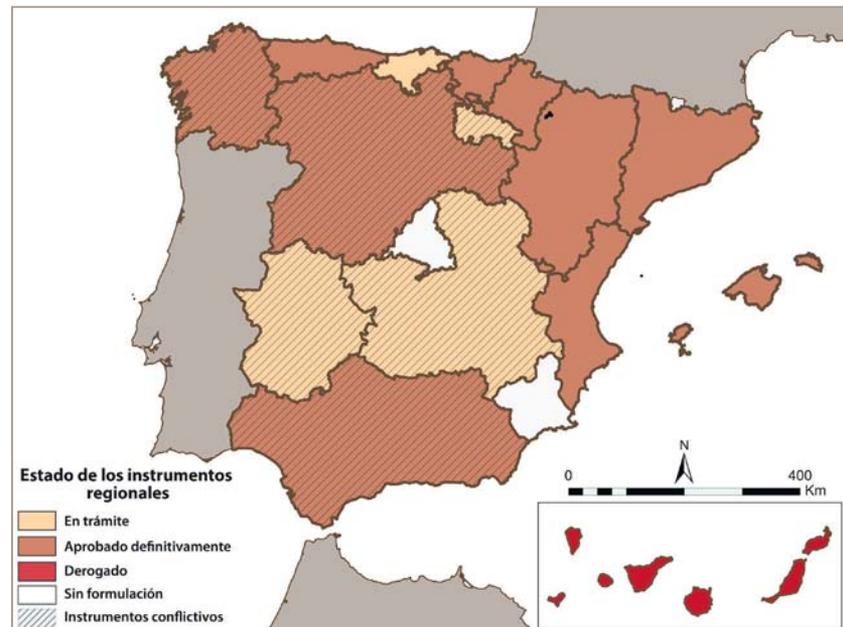
es identificar los medios más directos de llegar a estos puntos, concentrando los recursos en aquellas unidades organizativas y coaliciones que tienen la mayor probabilidad de afectar a sus posibilidades de éxito. ¿Y cuáles son estos puntos? Se pueden reconocer claramente algunos, como:

- Los informes sectoriales previos a la aprobación definitiva de los planes (véase Farinós, Peiró y Antequera, 2020).
- Las relaciones entre ordenación del territorio y el planeamiento derivado (otros planes territoriales de menor escala), los planes urbanísticos y otros planes sectoriales.
- La capacidad de concretar la financiación de las inversiones necesarias para desarrollar los planes y sus programas.
- **Los proyectos no siempre suceden al plan, que les debe dar sentido y coherencia, sencillamente porque no hay plan o este se retrasa.** Estas actuaciones, de nivel regional o estatal (puertos, aeropuertos, trasvases, autopistas o líneas de alta velocidad), han sido la tradicional forma no solo de sustituir sino incluso de desdecir las propias determinaciones del plan (pese a la obligación de tener que hacerse compatibles cuando el plan de ot existe y está en vigor), y son las que finalmente ordenan el territorio.

Es fundamental identificar (para mitigar) los principales puntos que dificultan la implementación del plan. Informes sectoriales, relaciones entre la planificación territorial y otros instrumentos, o la financiación, son aspectos claves que hay que tener en cuenta.

Es fundamental identificar (para mitigar) los principales puntos que dificultan la implementación del plan. Informes sectoriales, relaciones entre la planificación territorial y otros instrumentos, o la financiación, son aspectos claves que hay que tener en cuenta.

Mapa 1. Situación de los planes regionales de ordenación del territorio (a fecha de octubre de 2020) e incidencias en su tramitación

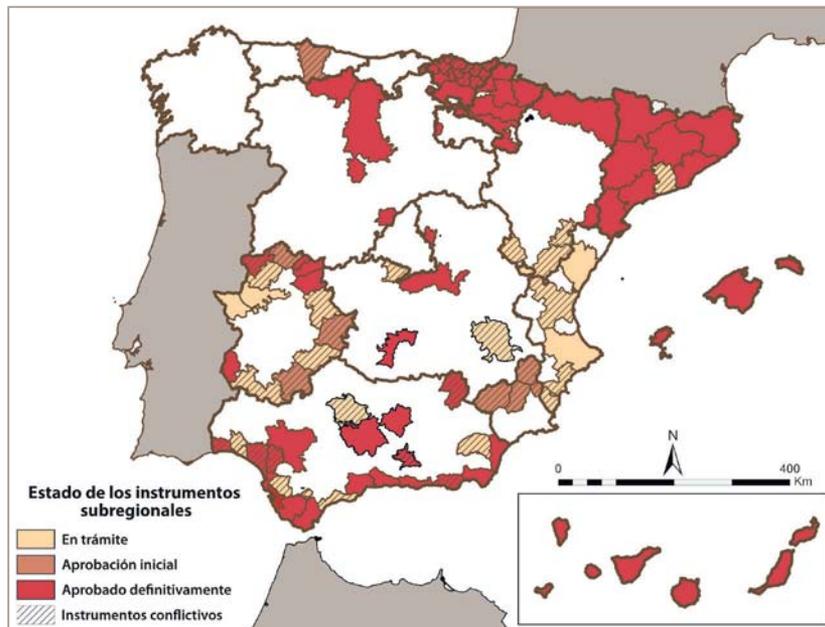


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de gdls.blogs.uv.es.

* El término *conflicto/conflictivo* en este mapa 1 y en el siguiente (mapa 2) se aplica cuando existe un retraso inusualmente largo en el procedimiento de tramitación del instrumento en cuestión, que retrasa su aprobación definitiva e incluso provoca que esta no se produzca. Para un mayor detalle, véase Farinós et al. (2020).

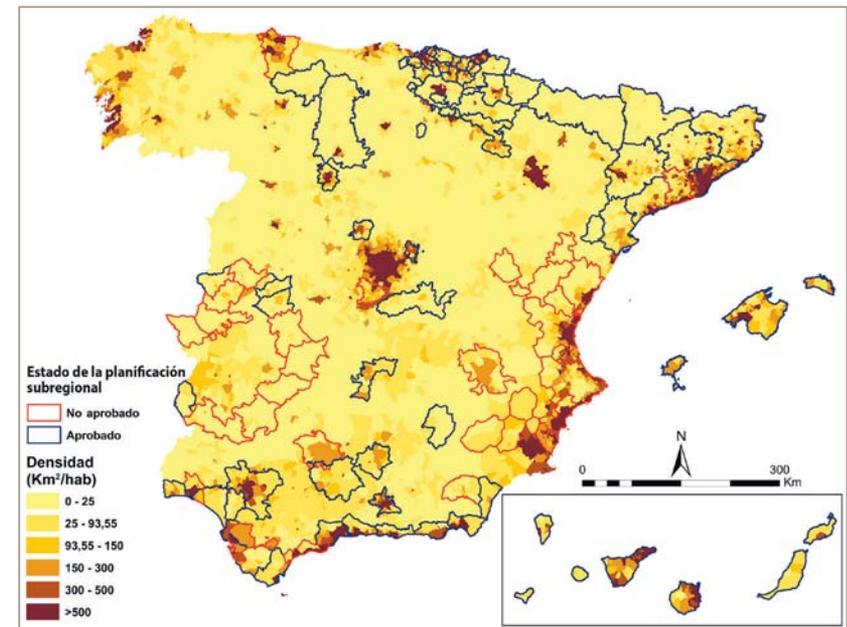
No todo el territorio cuenta con un plan de ordenación del territorio (véanse los mapas 1 y 2), y estos se concentran en los espacios más densamente poblados (véase la tabla 1) o con mayor tasa de urbanización, de grandes ciudades, espacios litorales y áreas metropolitanas, a excepción de Madrid (véanse los mapas 3 y 4). En el otro extremo, tres cc. AA. han cumplido con el objetivo de que todo su territorio cuente con instrumentos subregionales: Cataluña, Navarra y País Vasco.

Mapa 2. Situación de los planes subregionales de ordenación del territorio (a fecha de octubre de 2020) e incidencias en su tramitación



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de gdl.blogs.uv.es.

Mapa 3. Planes subregionales, aprobados y en tramitación, según densidad de población



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de gdl.blogs.uv.es. Población en enero de 2020.

Tabla 1. Cobertura superficial y población concernida por los planes aprobados regionales y subregionales de carácter integral

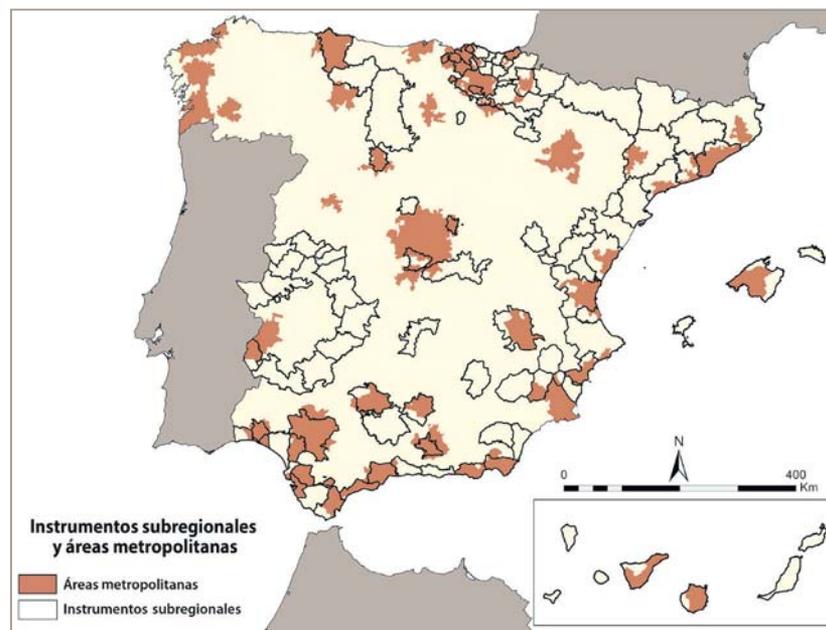
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	SUPERFICIE			POBLACIÓN (a 01/01/2020)		
	Total (km ²)	% Planes region.	% Planes subregion.	Total	% Planes region.	% Planes subregion.
Andalucía	87.596,97	100,00	27,94	8.464.411	100,00	59,13
Aragón	47.697,95	100,00	18,46	1.329.391	100,00	4,44
Asturias	10.602,46	100,00	0,00	1.018.784	100,00	0,00
Baleares	4.991,66	100,00	100,00	1.171.543	100,00	100,00
Canarias	7.446,95	100,00	100,00	2.175.952	100,00	100,00
Cantabria	5.321,34	0,00	0,00	582.905	0,00	0,00
Castilla y León	94.226,91	100,00	13,54	2.394.918	100,00	28,15
Castilla-La Mancha	79.408,96	0,00	16,35	2.045.221	0,00	30,44
Cataluña	32.090,53	100,00	94,59	778.0479	100,00	93,73
C. Valenciana	23.254,52	100,00	0,00	5.057.353	100,00	0,00
Extremadura	42.027,97	0,00	16,36	1.063.987	0,00	8,54
Galicia	29.574,71	100,00	0,00	2.701.819	100,00	0,00
La Rioja	5.045,25	0,00	4,47	319.914	0,00	0,00
Madrid	8.021,80	0,00	0,00	6.779.888	0,00	0,00
Murcia	11.313,11	0,00	0,00	1.511.251	0,00	0,00
Navarra	9.800,76	100,00	93,72	661.197	100,00	100,00
País Vasco	7.089,08	100,00	100,00	2.220.504	100,00	100,00
TOTAL ESPAÑA	505.510,93	70,10	24,77	47.450.795	73,71	42,09

Fuente: Elaboración propia.

En la mayoría de las ocasiones las relaciones entre instrumentos no responden a un modelo jerárquico cerrado, por lo que se dan modelos abiertos e incluso reticulares (Benabent, 2006) (véase figura 1).

Esto **genera confusión** en las relaciones entre los distintos tipos de instrumentos (Hildenbrand, 2021), que queda más clara en el caso de una estructura jerárquica cerrada, tal y como sucede por ejemplo en el País Vasco y en Cataluña.

Mapa 4. Relaciones entre planes subregionales de ordenación del territorio y áreas metropolitanas

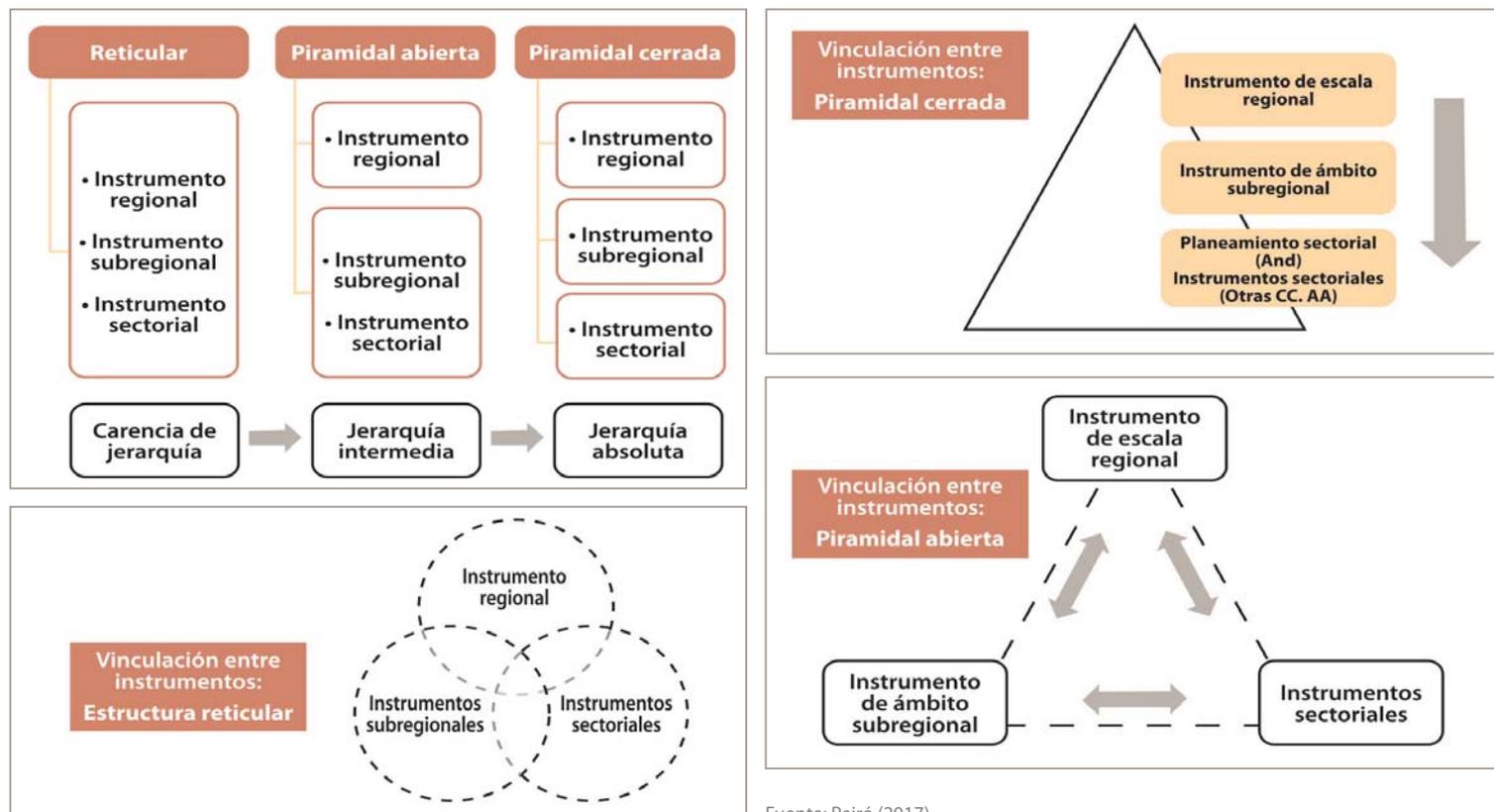


Fuente: Elaboración propia a partir de Farinós y Peiró (2020).

En el primer caso, la Ley 4/1990 de 31 de mayo, de ordenación del territorio del País Vasco, estableció de forma clara la relación jerárquica y normativa de los diferentes niveles y de estos hacia el planeamiento municipal. Los denominados planes territoriales parciales (PTP) se situaban en el rango jerárquico superior (por ser el único instrumento de desarrollo que asegura una visión integral del territorio), de modo que los planes territoriales sectoriales (PTS) debían respetar sus determinaciones e, incluso, modificarse en el caso de que habiendo sido aprobados previamente las contravinieran.

En la práctica, los instrumentos sectoriales se han impuesto a los territoriales en algunas ocasiones, demostrando las dificultades de la política de ordenación para hacer frente a los intereses políticos y a la presión de los agentes económicos (Lozano, Latasa y Ruíz, 2015). Recientemente, se han revisado las DOT, aprobadas definitivamente mediante Decreto 128/2019, de 30 de julio, con lo que se da inicio a una nueva generación de planeamiento territorial en el que se ha tenido en cuenta la necesidad de reforzar la coordinación y de respetar el rango normativo de los instrumentos de ordenación.

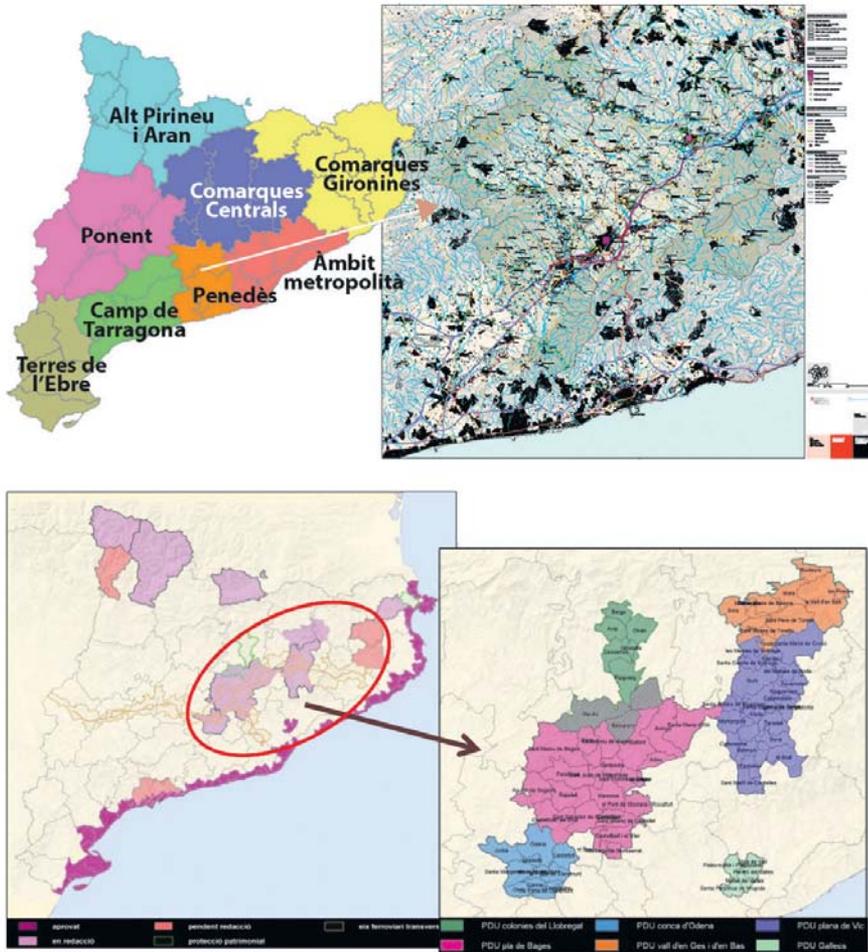
Figura 1. Sistemas jerárquicos y grado de vinculación entre instrumentos de planificación territorial



Fuente: Peiró (2017).

Figura 2. Instrumentos de planificación territorial en Cataluña

PDT ALT PENEDÉS. Model Territorial



Fuente: Elaboración propia a partir de cartografía de la Generalitat de Cataluña y ca.wikipedia.org.

Más información en:
<https://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/ordenacio_del_territori/> y *Plans directors urbanístics* (PDU). Departament de Territori i Sostenibilitat (gencat.cat) (consulta: 06/04/2021).

En Cataluña, el reto de una mejor coordinación entre la ordenación del territorio y el urbanismo se trata de solucionar con una completa gradación de planes desde la escala regional a la local, con cinco niveles: Plan Territorial General de Cataluña, planes territoriales parciales, planes territoriales sectoriales, planes directores territoriales, planes directores urbanísticos y planes generales de ordenación urbana (y los planes urbanísticos derivados) (véase figura 2).

Uno de los mayores retos de esta coordinación se encuentra en cómo pasar de las recomendaciones y directrices a un plan director de carácter normativo y actuaciones concretas. En el caso catalán se intentaba solucionar gracias a la existencia de una división subregional de carácter intermedio, las comarcas, escala para la que se redactaron algunos planes directores territoriales de carácter comarcal. Solo se aprobaron tres: el de la Garrotxa, el de l'Empurdà y el de l'Alt Penedès. Sin embargo, a fecha de hoy, solo queda vigente el último, de forma transitoria y hasta que se apruebe el PTP del Penedès. En el caso de los otros dos, sus determinaciones han quedado sustituidas por las del Plan Territorial Parcial de las Comarcas de Girona, según establece la disposición final de la normativa de este plan.

Por debajo de los PDT se generan unos nuevos instrumentos de carácter supralocal, de menor escala que los comarcales, y con un enfoque menos integral y más urbanístico de transformación del suelo: los planes directores urbanísticos (urbanismo supramunicipal). Surgen como iniciativa de los propios municipios, pero para ello cuentan con el estímulo (incluido el financiero) y el asesoramiento del Gobierno regional, que es el responsable de su aprobación, como también sucede con los planes generales de ordenación urbana. Han proliferado de manera significativa.

Esta fórmula propone una mejor relación y concreción entre ordenación territorial y urbana, al tiempo que una mejor cooperación entre la Administración autonómica y las locales, y una mejor coordinación entre la transformación urbanística con el resto de las intervenciones territoriales previstas en los planes de ordenación del territorio.

No ha sido la única fórmula para tratar de resolver **el reto de cómo concretar la ordenación del territorio en el planeamiento derivado, con un nivel de concreción y de detalle, tanto escalar como de actuaciones, mayor**. La Comunidad Foral de Navarra cuenta con un sistema de ordenación del territorio de los más innovadores del conjunto de España, que recoge muchos de los principios de la Estrategia Territorial Europea (CE, 1999). Pero ha tropezado con muchas dificultades para encontrar el nexo entre los cinco planes subregionales de ordenación del territorio, que siguieron a la aprobación de la Estrategia Territorial de Navarra y para los que hubo una amplia participación tanto de los municipios como de la sociedad civil, con otros instrumentos territoriales más detallados. No se produjo una mayor concreción en instrumentos de planeamiento derivado que debían desarrollarlos, sin entrar a solaparse con las competencias urbanísticas (lo que en Cataluña se había resuelto con los planes directores territoriales comarcales), para lo que en la Ley foral de ordenación del territorio se contemplaban los planes directores de acción territorial (véase la figura 3).

Su función era desarrollar y concretar las previsiones de los planes de ordenación del territorio, fijar las áreas residenciales y de actividad económica, los equipamientos e infraestructuras supramunicipales, cuantificar los costes y establecer la programación.

Sin embargo, estos planes directores de acción territorial encallaron y nunca se pudieron desarrollar. Por ello, y como en otras CC. AA., se recurrió a dos tipos de salida:

- optar por las **intervenciones o proyectos estratégicos** sobre el territorio (habitualmente de carácter sectorial y en localizaciones concretas, como sucede también en La Rioja o en Galicia), o
- de forma más novedosa, desde que España ratificara en 2008 el Convenio Europeo del Paisaje, potenciar una nueva figura como las **unidades de paisaje**, que sirven de base para la futura ordenación y transformación territorial prevista por los planes subregionales y urbanísticos.

Lo segundo también se había hecho en Cataluña y, aunque pensados para instrumentos subregionales de ~~ot~~ del primer nivel tras el regional (a los que acaban sustituyendo), se intentaba más tarde en Galicia y en Cantabria. Del mismo modo que también se hacía desde mucho antes en la Comunitat Valenciana, donde el paisaje perdió protagonismo y se vería sustituido por el nuevo concepto de **infraestructura verde**.

La implementación de los planes territoriales debe partir de algunas posiciones básicas:

- que la implementación debe ser percibida como parte integral de un proceso continuo de planificación, que comienza con la preparación del plan y que incorpora elementos de planificación y posplanificación como el seguimiento y la evaluación, así como aspectos institucionales y organizativos;

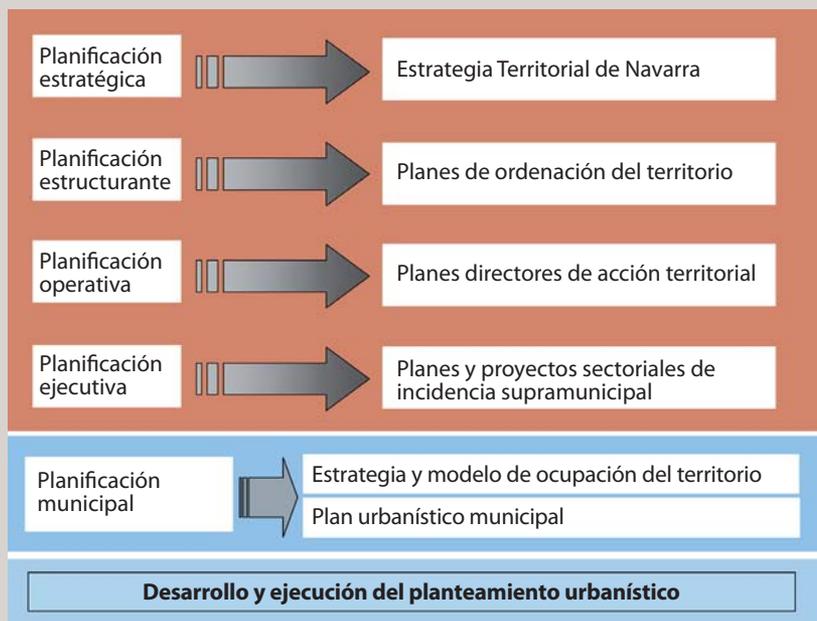
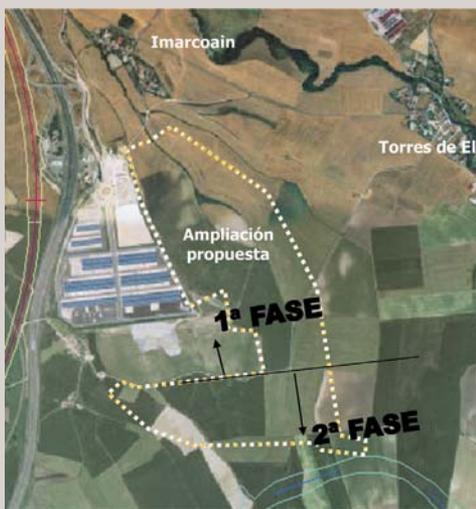
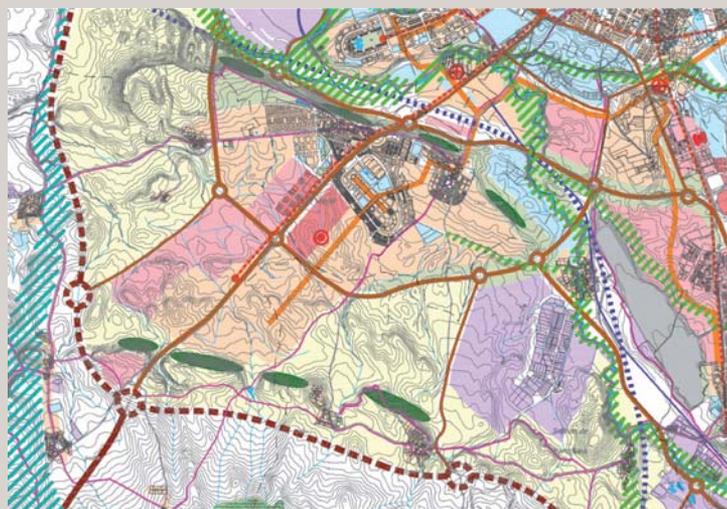


Figura 3. Modelo de planificación y gestión territorial en Navarra



Fuente: Observatorio Territorial de Navarra.

- que es necesario definir y elaborar teóricamente el modelo de implementación de los planes territoriales en función de los tipos y métodos de planificación;
- que debe prestarse una mayor atención a la dimensión más política de la implementación, a poder reconocer los procesos políticos y a cómo poder fomentar los compromisos; porque no se debe esperar que los teóricos, analistas e investigadores puedan proporcionar todas las respuestas sin la ayuda de quienes realmente implementan: planificadores, técnicos de la administración, responsables de la toma de decisiones, gerentes, etc.

Estos planteamientos se alinean con el enfoque posnormal de la investigación científica (Pedregal y Segura, 2018). Así, el desafío para los investigadores radica en crear el foro adecuado y hacer las preguntas correctas para aprovechar el gran potencial que tiene la práctica de planificación. De esta manera, se puede recuperar la ordenación del territorio como conocimiento complejo que puede ser incluso coproducido extensivamente por una multiplicidad de actores.

Para poder avanzar en este sentido se plantean una serie de propuestas y recomendaciones destinadas a administradores y gestores de la ordenación del territorio en el conjunto del Estado español, a tenor de la experiencia acumulada y el análisis comparado de otras del contexto internacional, europeo, sobre todo. Se presentan a continuación a modo de decálogo.

La implementación de los planes territoriales debe partir de posiciones básicas: su percepción como parte integral de un proceso continuado de planificación; la definición del modelo de implementación; y una mayor atención a su dimensión política.

La implementación de los planes territoriales debe partir de posiciones básicas: su percepción como parte integral de un proceso continuado de planificación; la definición del modelo de implementación; y una mayor atención a su dimensión política.



DIEZ PROPUESTAS DE MEJORA
PARA UNA BUENA PRÁCTICA
**DE LA ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO EN ESPAÑA**

Una visión de conjunto de las diez propuestas presentadas y su relación con las distintas etapas de las políticas públicas se recoge en el siguiente cuadro 2, previo a la presentación detallada de cada una de ellas.

Cuadro 2. Etapas de la ordenación del territorio como política pública concernidas por las diez propuestas

ETAPAS DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10
Formación de la agenda	●				●					●
Formulación	●					●	●	●	●	●
Diseño y aprobación	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Gestión		●	●	●	●	●				●
Resultados					●					●
Impactos					●					●
Seguimiento y evaluación			●	●	●	●	●			●
Actualización, modificación, revisión o terminación								●	●	●

Las **10 propuestas** son las siguientes:

1. Mejor si la ordenación del territorio puede llegar a ser fruto del acuerdo entre diferentes fuerzas políticas.

2. No dilatar los procesos de aprobación e ir a lo imprescindible. Es preferible una ordenación del territorio de mínimos que ninguna.

3. Dotarse de un plan de implementación y gestión con la suficiente flexibilidad y capacidad de adaptación, que la haga perdurar en el tiempo.

4. Establecer unos adecuados canales de cooperación entre departamentos y entre niveles de las administraciones.

5. Trabajar para lograr una participación pública y del sector privado más efectiva. La educación y la formación son piedras angulares de la cultura territorial y de la participación.

6. Garantizar la seguridad jurídica de los administradores y los administrados.

7. Compromiso con el seguimiento y evaluación de planes territoriales.

8. Proceder a la actualización, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación del territorio de forma diligente.

9. Combatir y evitar que el gran esfuerzo llevado a cabo para poder contar con planes territoriales acabe percibiéndose como algo banal. No dejarlos paralizados ni morir sin concluirlos y llegar a ponerlos en práctica.

10. La planificación a largo plazo da sus frutos.

I. MEJOR SI LA ORDENACIÓN
DEL TERRITORIO PUEDE LLEGAR
**A SER FRUTO DEL ACUERDO
ENTRE DIFERENTES
FUERZAS POLÍTICAS**

Lo primero –y va con el sentido esencial de la *política*, más allá de su uso instrumental, como el que se acaba haciendo por extensión de la *democracia*– es contar con la voluntad, compromiso y liderazgo político para la inclusión de las políticas de ordenación del territorio en las agendas políticas, y cómo hacerlo. En segundo lugar, dado que la ordenación del territorio va a afectar a múltiples políticas y se trata de una política de medio y largo plazo, cuya vigencia va a perdurar varios años y legislaturas, conviene que no sea una única fuerza política la que la apruebe, sino que cuente con la participación y ratificación de varias fuerzas políticas y con el respaldo social. Mejor un acuerdo razonable que el conflicto permanente y el recurso a la imposición y la penalización para tratar de dar lecciones (¿de qué?).

Figura 4. Pilares para una mayor estabilidad de las políticas de ordenación del territorio



Fuente: Elaboración propia.

Los responsables políticos deben actuar sin titubeos y cumplir con sus obligaciones estatutarias, y sentirse seguros y alentados para adoptar una postura más proactiva en relación con la ordenación del territorio, basándose si es posible en el consenso sobre las cuestiones básicas.

Un buen ejemplo de esto fue la decisión de adoptar la Estrategia Territorial de Navarra, que nunca fue publicada como Ley en el Diario Oficial de la Comunidad Foral, sino como un acuerdo parlamentario con el informe favorable del Comité Económico y Social y el compromiso (o al menos la no oposición frontal) de los actores locales. Los Gobiernos de coalición han sido los más prósperos a la hora de aprobar planes de ordenación del territorio (Farinós et al., 2020).

Pero no es la única fórmula; desde Gobiernos mayoritarios también se puede recabar el apoyo de otros partidos, y qué decir de los Gobiernos minoritarios.

Los responsables políticos deben actuar sin titubeos y cumplir con sus obligaciones estatutarias, y sentirse seguros y alentados para adoptar una postura más proactiva en relación con la ordenación del territorio, basándose si es posible en el consenso sobre las cuestiones básicas.

Imagen 1. La conflictividad partidista en el caso del PATIVEL valenciano



La presentación del PATIVEL en 2018, por la entonces Consellera María José Salvador y el equipo de la Conselleria.



Bonig anuncia una "reforma integral" del PATIVEL.

Fuente: Adaptado de <<http://deniadigital.es/art/12722/el-tsjcv-anula-el-patival-del-por-ser-contrario-a-derecho>> y <https://www.elperiodic.com/bonig-anuncia-reforma-integral-patival_617788> (consulta: 06/04/2021).

Para ello es fundamental dejarla fuera del conflicto partidista con fines electorales (en realidad, hoy por hoy se evidencia que es justo lo contrario –véase imagen 1–), evitando así el bloqueo o incluso facilitando el apoyo puntual tanto de los socios de gobierno como de la oposición, para después proceder como corresponda a cada una de las partes (gobierno u oposición) durante su implementación y gestión. Hay que pensar en ello no solo en el momento de ponerla en marcha (es importante poder contar con planes aprobados que puedan dirigir los cursos de acción), sino sobre todo para darles continuidad. Esto último es lo que realmente los convierte en efectivos, para que las iniciativas no acaben desapareciendo con el tiempo para reaparecer alguna legislatura después con un nuevo cambio de gobierno.

El consenso es fundamental en un sentido amplio: consenso entre partidos políticos, entre una sociedad civil organizada, una población empoderada, sin obviar el papel de los técnicos, los expertos, los académicos o los agentes sociales; todos son fundamentales para su logro.

Ahora bien, **la necesidad de consenso es demasiado importante para dejarla únicamente en manos de los partidos políticos.** Desde esta perspectiva, **resulta fundamental contar con una sociedad civil organizada** con capacidad para influir y presionar a los partidos políticos para alcanzar los consensos necesarios. En países del noroeste de Europa esta tarea de control social está más consolidada, donde es frecuente delegar en comités de expertos plurales la preparación de informes que después suelen ser recogidos por los partidos políticos, lo que alivia tensiones y puntos de conflicto al **contar con una población más empoderada y con unos representantes políticos más sensibles y atentos a las exigencias de la comunidad.**

En el contexto español, un primer paso, del que este decálogo puede representar una modesta contribución, pasa por concitar un amplio consenso entre políticos, técnicos, expertos, académicos, agentes sociales... especializados en materia de ordenación del territorio, sobre los aspectos que pueden y deben ser consensuados. Así, si las comunidades de práctica (técnicos, profesionales, etc.), epistémicas (expertos, académicos, etc.) y sociales (conservacionistas, promotores, etc.) defienden con fuerza este planteamiento, cabe pensar que con ello se ganaría el favor de la ciudadanía y también de los distintos partidos políticos, de la que no son sino sus representantes. A ello también contribuiría la capacidad para la acción colectiva, que en este ámbito se abre con las redes sociales y las nuevas tecnologías, en especial entre la población más joven, cuestión que no debería ser desdeñada (Castells, 2009).

El consenso es fundamental en un sentido amplio: consenso entre partidos políticos, entre una sociedad civil organizada, una población empoderada, sin obviar el papel de los técnicos, los expertos, los académicos o los agentes sociales; todos son fundamentales para su logro.

Esta recomendación será de aplicación, fundamentalmente, en la etapa de la formación de la agenda, ya que se deberá llegar a un consenso en el establecimiento de prioridades entre las distintas fuerzas políticas concurrentes; pero también durante la etapa de formulación, y de diseño y aprobación, pues al fin y al cabo la propuesta deberá ser ratificada en sesión plenaria, siendo imprescindible reunir mayoría para ello (véase el cuadro 3).

LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN HAN OBTENIDO MEJORES RESULTADOS A LA HORA DE APROBAR INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

En España, los Gobiernos de coalición, sobre todo cuando no existe una gran distancia ideológica entre los grupos políticos implicados, se han demostrado especialmente proclives a la política e instrumentos de ordenación del territorio. Muchos de ellos se diseñaron, elaboraron, aprobaron o implementaron en Gobiernos de coalición. Coincidiendo con factores positivos para ello, como el liderazgo institucional, la voluntad política y la coordinación, se liman así los conflictos habitualmente inherentes a la planificación territorial.

La importancia de las coaliciones para la aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio puede observarse en el siguiente cuadro 3, ya que el 47 % de ellos se decidieron bajo Gobiernos de coalición, y hasta el 58 % en el caso de instrumentos de ámbito regional.

Cuadro 3. Tipos de gobierno que aprueban los planes en el periodo 1978-2015

	N.º Total	% Total	N.º Regionales	% Regionales	N.º Subreg.	% Subreg.	N.º Litoral	% Litoral
Absoluta	30	37,97	4	33,33	24	40,00	2	28,57
Minoritario	12	15,19	1	8,33	9	15,00	2	28,57
Coalición	37	46,84	7	58,33	27	45,00	3	42,85
Total	79	100	12	100	60	100	7	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Farinós, García y Aldrey (2018).

Para ampliar la información, véase J. Farinós (coord.) (2020): *Marco legal y procedimental de la Ordenación del Territorio en España: diagnóstico y balance*. Thomson Reuters Aranzadi.

II. NO DILATAR LOS PROCESOS DE APROBACIÓN E IR A LO IMPRESCINDIBLE.
ES PREFERIBLE UNA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE MÍNIMOS QUE NINGUNA

Dilatar los procesos de aprobación y no ir a lo imprescindible conduce a un desfase prematuro y al enquistado de los conflictos; lo que acaba por hacer inútil o directamente bloquear la ordenación del territorio.

Es preferible una política de ordenación del territorio de mínimos, con menos principios, pero más sólidos, que ninguna (acorde a una concepción de esta como proceso incremental). A veces, querer regular en demasía vuelve complejas las tramitaciones y, sobre todo, ralentiza y dificulta su aprobación. Tal vez pueda parecer que planificar de esta forma resulte un tanto «ambigua», pero las reiteradas experiencias existentes así parecen aconsejarlo (Garrido, 2017).

Es adecuado apostar por una política en ordenación del territorio de «mínimos», realista y eficaz, capaz de materializarse, frente a grandes retos que la experiencia muestra como inalcanzables o poco viables en el corto y medio plazo, sin que ello signifique tener que renunciar a estos.

Es adecuado apostar por una política en ordenación del territorio de «mínimos», realista y eficaz, capaz de materializarse, frente a grandes retos que la experiencia muestra como inalcanzables o poco viables en el corto y medio plazo, sin que ello signifique tener que renunciar a estos.

Respecto de las etapas de las políticas públicas, como puede suponerse, esta decisión compete a la etapa de diseño y aprobación de la política de ordenación del territorio, si bien no hay que perder de vista que será durante la etapa de gestión cuando habrá que realizar el esfuerzo ahorrado con anterioridad.

Por otra parte, puede haber otras oportunidades de implementar y desarrollar medidas más detalladas a través de la gestión. Esta estrategia, la de completar la ordenación durante la gestión, puede incluso resultar más eficaz, porque hace que las propuestas que se van integrando gocen de mayor actualidad y vigencia respecto a la normativa que en su discurrir va promulgándose. Lograr al menos un documento de mínimos, que resulte eficaz y respete las necesarias seguridades y compromisos, es clave.

LA DILACIÓN DE LOS PLAZOS PARA APROBAR LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO JUEGA EN SU CONTRA. LOGRAR CERRAR UN DOCUMENTO DE MÍNIMOS ES CRUCIAL

En España, la media para tramitar la aprobación de un plan de ordenación del territorio son dos legislaturas. Como puede comprobarse en el cuadro 4, cuando la aprobación se dilata mucho en el tiempo el riesgo de no aprobarse o de que quede paralizado el plan es bastante alto. Muchas veces, tras estas consecuencias está la responsabilidad política, manifestada como falta de voluntad política, pérdida de interés por el plan o reacción frente a un cambio político.

Cuadro 4. Dilación del plazo de aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio regionales

	INSTRUMENTO	SITUACIÓN	DILACIÓN	FASE
ANDALUCÍA	Plan de Ordenación del Territorio	Aprobado	11 años (iniciado en 1995)	Discrepancias político-técnicas entre AGE y Junta Andaluza
ARAGÓN	Estrategia de Ordenación Territorial	Aprobado	3 años	Sin conflicto
ASTURIAS	Directrices Regionales de Ordenación del Territorio	Aprobado	4 años	Sin conflicto
BALEARES	Directrices de Ordenación Territorial	Aprobado	2 años	Sin conflicto
CANARIAS	Directrices de Ordenación Territorial	Aprobado	2 años	Sin conflicto
CANTABRIA	Plan Regional de Ordenación Territorial	En segunda redacción tras el cambio de gobierno de 2019 (más de cinco años de retraso desde su primera exposición pública en 2016)		
CASTILLA-LA MANCHA	Estrategia Territorial Castilla-La Mancha	Paralizado	12 años (iniciado en 2007)	Informe preceptivo de la cotu

	INSTRUMENTO	SITUACIÓN	DILACIÓN	FASE
CASTILLA Y LEÓN	Directrices de Ordenación del Territorio	Aprobado	10 años (iniciado en 1999)	Trámites de aprobación
CATALUÑA	Plan Territorial General	Aprobado	12 años	Falta de impulso político
COMUNITAT VALENCIANA	Estrategia Territorial	Aprobado	4 años	Sin retraso significativo
EXTREMADURA	Directrices de Ordenación Territorial	En redacción	6 años (iniciado en 2013)	Trámites de EAE
GALICIA	Directrices de Ordenación Territorial	Aprobado	15 años	Trámites de aprobación
RIOJA	Estrategia Territorial	Paralizado	11 años (iniciado en 2008)	Trámites de aprobación
MADRID	Plan Regional de Estrategia Territorial	Formulación fallida	24 años (iniciado en 1995)	Falta de impulso político
MURCIA	Directrices de Ordenación del Territorio	No formulado		
NAVARRA	Estrategia Territorial	Aprobada	4 años	Sin conflicto
PAÍS VASCO	Directrices de Ordenación Territorial	Aprobado	4 años	Sin conflicto

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Farinós, García y Aldrey (2018).

III. DOTARSE DE UN PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN **CON LA SUFICIENTE FLEXIBILIDAD Y CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN, QUE LA HAGA PERDURAR EN EL TIEMPO**

El foco debe ponerse en la implementación, la gestión, el control y el seguimiento para lograr el objetivo (especificado y acordado). En este caso, agilizar el trámite es una mejora necesaria para los planes, así como dotarlos de la suficiente flexibilidad para que resulten menos deterministas y puedan dar adecuada respuesta a cambios inesperados por las propias dinámicas y cambios territoriales. De ahí la importancia de una adecuada gestión de la planificación (imbricada en la propia tramitación del plan) y gestión territorial (posterior a la aprobación del plan y esencial para su puesta en marcha).

La flexibilidad (que no desregulación) de la política de ordenación del territorio permitirá ir adaptándose a las circunstancias (económicas, sociales, políticas...) y a las condiciones sobrevenidas (cambios legislativos, cambios competenciales, sentencias judiciales...). Una excesiva rigidez resta capacidad de adaptación a estos advenimientos, pero también compromete la acción de los gestores por cuanto los lleva a incurrir en incongruencias con los cambios, y esto, a su vez, a dudar de su seguridad jurídica, lo que al final acabará conduciendo a la inoperatividad o la pasividad de sus pronunciamientos y acciones.

Sin embargo, no hay que confundir versatilidad con arbitrariedad; lo que aquí se propone es encontrar el mejor punto de acomodo en el continuo que va de querer precisar las acciones de una política de ordenación del territorio *ad infinitum* o dejarlas entreabiertas para que el responsable de su implementación pueda tener un cierto margen de maniobra que le permita gestionarla de la forma más adecuada y adaptada a cada contexto y circunstancia sin desdecir la mayor (pero si lo hace, la vigilancia ciudadana y el recurso a la justicia deberán ser el camino a seguir).

Debe apostarse por la implementación, la gestión, el control y el seguimiento, agilizando y flexibilizando trámites, pero sin eludir las debidas garantías.

Y es que para lograr los objetivos de una política de ordenación del territorio hay que poner el foco en su implementación y gestión, corrigiéndose el error de dar por supuesto que estos procesos se producen de forma natural por el mero hecho de aprobar el plan. **Los planes de ordenación deben incorporar planes de gestión que proporcionen un marco temporal y de actuaciones que visibilicen las previsiones del proceso de implementación y constituyan el referente para su seguimiento y evaluación.**

Debe apostarse por la implementación, la gestión, el control y el seguimiento, agilizando y flexibilizando trámites, pero sin eludir las debidas garantías.

Lo más cercano a ello, sin que debamos confundirlo, es la programación. Se propone, por tanto, que sea la legislación marco la que determine la elaboración del plan de implementación y gestión, como contenido documental y propio del plan.

A modo de ejemplo, Andalucía, al regular el contenido sustantivo de los diferentes instrumentos de planificación territorial, señala como tal «las previsiones para el desarrollo, seguimiento y ejecución del plan» (art. 7.1.k, para el plan regional, y art. 11.1.f para los planes subregionales de ordenación del territorio, de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de Andalucía).

Se trataría, desde la perspectiva planteada, de añadir al contenido ya previsto, como documento propio e independiente del resto de los que conforman los planes, el plan de implementación y gestión como mecanismo destinado a «... unificar, homogeneizar y desarrollar de manera precisa el conjunto de actuaciones que coherentemente ejecutadas, sean el medio para alcanzar el fin propuesto en la planificación territorial» (Rando, 2020: 429).

La tradicional planificación territorial debe completarse con los planes de implementación y los planes de gestión territorial, con una visión operativa y aprovechando el valor de la experiencia.

No debe confundirse ni comparar esta propuesta con otras ampliaciones de contenidos e informes temáticos que habitualmente se van incorporando al procedimiento, impuestos por los cambios en otras legislaciones de rango superior, fruto, por ejemplo, de la ratificación de tratados internacionales o la trasposición de directivas europeas. En este caso, **su finalidad es claramente operativa, desde el momento de su diseño** (plan de implementación) **o ya en el momento de su gestión** (plan de gestión). Por último, hay que prever el sistema de control e inspección que desplegar para llevar a cabo una evaluación de cómo están siendo la implementación y la gestión, si se ajusta al previsto o no, y cuáles están siendo los resultados.

Los planes de implementación y gestión no solo resultarán extremadamente útiles para la ejecución de la política de ordenación del territorio, sino que, si se consensua su diseño entre las distintas administraciones, convirtiéndolo en institucional, **se facilitará el seguimiento y evaluación, se podrá fomentar la comparación entre políticas de ordenación del territorio de diferentes ámbitos y, en general, se fomentará la experimentación.**

Esta última es necesaria para superar inercias y lograr asentar progresivamente nuevas prácticas y rutinas.

Para que pueda darse esta experimentación, es importante reforzar los mecanismos informales de aprendizaje con algunos mecanismos formales, que permitan una cierta reflexividad y un replanteamiento de los roles y relaciones de los actores, a tenor de las evaluaciones del grado de consecución de unos objetivos comunes. Los comités regionales de ordenación del territorio y de urbanismo, u organismos homólogos, pueden ser una herramienta apropiada a este respecto en el ámbito práctico. Por su parte, la creación de foros plurales de discusión (congresos, mesas de trabajo, etc.), donde interaccionen políticos, técnicos, expertos y académicos, puede ser otra esfera privilegiada en esta misma dirección.

La tradicional planificación territorial debe completarse con los planes de implementación y los planes de gestión territorial, con una visión operativa y aprovechando el valor de la experiencia.

Respecto de las etapas de las políticas públicas, la etapa clave para este cometido es la de diseño y aprobación, si bien sus frutos se verán en la de gestión y sus efectos serán detectados en el seguimiento y la evaluación, por lo que se hace patente entre los resultados e impactos, estando muchas veces detrás de unos resultados fallidos o unos impactos inesperados o negativos.

LA INCORPORACIÓN DE UN PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN PARA LA EJECUCIÓN DE UN INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Ejemplo: el plan de gestión del Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada

El Plan Especial de Ordenación de la Vega de Granada (PEOVG), aprobado inicialmente en noviembre de 2017, contiene todos los documentos que la legislación autonómica exige para este tipo de instrumentos de ordenación del territorio: memoria de información y diagnóstico, memoria de ordenación, normativa, catálogos, planos de información y diagnóstico, planos de ordenación, así como el estudio ambiental estratégico.

Además, el plan de gestión del PEOVG (2017) «establece bases de coordinación entre las distintas administraciones y organismos con competencias para intervenir en el ámbito para el cumplimiento de sus objetivos... La ordenación establecida por el Plan Especial, desarrollada en la memoria y en la normativa, integra un considerable número de propuestas y acciones para cuya materialización se precisa de la participación e inversión por parte de varios agentes y administraciones públicas».

El plan de gestión, como documento integral, compila:

1. El programa de actuaciones en el que se planifican las diversas acciones que han de desarrollarse.
2. El informe económico-financiero que evalúa económicamente las acciones propuestas por el plan, especialmente las asignadas a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
3. El informe de sostenibilidad económica de las acciones propuestas por el plan, especialmente las asignadas a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Esta experiencia, desarrollada sobre un ámbito muy dinámico y complejo desde el punto de vista social, económico y político, atiende, en primer lugar, a la demanda de fiabilidad en la aplicación de las medidas del plan expuestas reiteradamente por la ciudadanía en los múltiples procesos de participación pública realizados y, en segundo lugar, a la reclamación de certezas por parte de los técnicos del organismo competente en gestionar el plan, que solicitaron que se dejase bien claro qué propuestas incumbían a cada administración, con la finalidad de precisar quién debía ejecutarlas y financiarlas.

Para ampliar información puede consultarse el siguiente enlace:

<<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/porta/web/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=38ef09193e738310VgnVCM1000001325e50aRCRD&vgnnextchannel=6657dd3bd4f94510VgnVCM1000001325e50aRCRD>> (consulta: 06/04/2021).

IV. ESTABLECER UNOS ADECUADOS
CANALES DE COOPERACIÓN
**ENTRE DEPARTAMENTOS
Y ENTRE NIVELES DE LAS
ADMINISTRACIONES**

Esta cooperación ayudará a reducir –idealmente a eliminar– los recelos políticos o competenciales surgidos entre las distintas administraciones, departamentos y órganos implicados. No es el único modelo, ya que esto puede llevarse a cabo a través de tres formas no necesariamente excluyentes.

De menor a mayor nivel de implicación y compromiso: la colaboración, la coordinación y la cooperación. A la hora de hacer más fluida la coordinación de los diferentes niveles de planificación, **la cuestión no es tanto cuáles son las competencias de cada uno sino cómo se implementan. Las diferencias en la calidad del gobierno y la gobernanza afectarán a la eficacia de la política de ordenación del territorio y a la efectividad de sus instrumentos.**

Pero la cooperación sería el máximo exponente, pues «la cooperación no se configura ni como una competencia (como la coordinación) ni como un deber (como la colaboración), sino como una forma de relación (relaciones de cooperación) que van surgiendo y se van construyendo de forma iterativa en el ejercicio de las respectivas competencias entre las distintas administraciones y actores territoriales... debiendo jugar un papel protagónico en la modernización de los estados que pretendan lograr una adecuada y más eficiente aplicación de las políticas públicas» (Farinós, Ojeda y Trillo, 2019) (véase figura 5).

La colaboración, la coordinación y la cooperación interadministrativa son fundamentales. Más que las competencias atribuidas a los diferentes niveles administrativos, hay que centrarse en cómo se implementan estas y hacerlo sobre la base de dichos principios.

La cooperación puede ser vertical u horizontal, bilateral o multilateral, sectorial o integral; si bien las predominantes hasta la fecha han sido las verticales, bilaterales y sectoriales. **Desde el punto de vista vertical, la ordenación del territorio constituye una herramienta fundamental para la gobernanza multinivel entre administraciones**, a través, por ejemplo, de instrumentos como las comisiones de ordenación del territorio autonómicas.

La colaboración, la coordinación y la cooperación interadministrativa son fundamentales. Más que las competencias atribuidas a los diferentes niveles administrativos, hay que centrarse en cómo se implementan estas y hacerlo sobre la base de dichos principios.

Como la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV), un órgano que reúne a representantes de la Administración General del Estado (AGE), del Gobierno Vasco, de las diputaciones forales y de los municipios. Interviene no solo en la tramitación de los planes territoriales sino, sobre todo, en la de los planes generales municipales, informando previamente a su aprobación definitiva sobre su adecuación al planeamiento territorial en vigor. Esta intervención, sobre la base de los planes territoriales aprobados, ejerce una labor de coordinación interadministrativa y de liderazgo del planeamiento territorial. **Este liderazgo es fundamental en un contexto de atomización administrativa y de jerarquía sobre las administraciones sectoriales.**

Figura 5. Niveles de implicación y compromiso entre instancias responsables de la ordenación del territorio



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido de coordinación multinivel, en este caso **entre la AGE y las CC. AA., pueden reforzarse las actividades de la Conferencia Sectorial de Ordenación del Territorio**, actualmente Comisión Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio, totalmente inactiva en los últimos años (Farinós, 2019) e incluso, de cara a la mejora del sistema español, **la posibilidad de introducir una comisión interterritorial o interautonómica de OT**, tal y como sucede en Alemania con la figura del Consejo de Ministros de OT. **Ello contribuiría a solucionar el enorme problema de la falta de estrategias de coordinación de las CC. AA. con la AGE y de las CC. AA. entre sí** (Farinós, 2019; Farinós et al., 2018).

Conviene, además, avanzar en favor de una cooperación horizontal, multilateral e integral. Horizontal para que todos los departamentos implicados hagan su aportación de forma interactiva con el resto (multilateralidad), y no solo dando respuesta a su apartado en el informe sectorial; pero también para que impliquen y divulguen entre su personal técnico las principales determinaciones de la política de ordenación del

territorio, de forma que sea un aprendizaje de ida y vuelta más que un juego de suma cero, como hasta la fecha.

Esto supone contar con personal técnico especializado capacitado y suficiente, que interprete esta tarea no como algo residual o añadido a su habitual función departamental. La multilateralidad presupone que las aportaciones de cada uno de los departamentos y unidades concernidas en el informe sectorial no actúen de forma aislada sin poder conocer las del resto, para así poder ajustar la suya, lo que exige un mínimo ejercicio de coordinación (como el que se ha planteado recientemente en el caso de la comunidad autónoma de Extremadura).

Esto sería lo que Rando (2020) denomina **modelo de planificación territorial basado en los principios de concertación, colaboración y participación**. Lo integral hace referencia a la necesidad de tener en cuenta los distintos aspectos sectoriales (a veces se suele tender a suponer que la ordenación del territorio no afecta a algunos sectores o especialidades, por resultar más colaterales), haciendo partícipes a los decisores y gestores de cada uno de ellos, para que concierten una respuesta conjunta.

Los canales que pudieran usarse **para esta cooperación** podrían incluirse **en los decretos de formulación de los respectivos instrumentos de ordenación del territorio, e incluso** plasmarse **en las correspondientes leyes autonómicas** en la materia. A este proceso deberá reservársele el tiempo pertinente en los procedimientos de aprobación, si bien con plazos improrrogables ajustados a la normativa (como por ejemplo sucede en el caso valenciano –véase Farinós, Peiró y Antequera, 2020–).

Las comisiones de ordenación territorial y urbanismo existentes en múltiples comunidades autónomas serían un buen ejemplo de esto que se plantea, si bien en este caso se propone no solo intervenir en el proceso final de aprobación, sino también que se mantuvieran activas durante la posterior implementación y evaluación. Las comisiones de redacción o las comisiones de seguimiento de los instrumentos de ordenación del territorio pueden jugar también un buen papel en este sentido, tanto en la etapa de planificación como en la posterior etapa de gestión.

Se entiende fundamental apostar por órganos con capacidad para la puesta en marcha y la ejecución de los planes territoriales. En coherencia con lo señalado, tan importante como lo anterior es que las diferentes administraciones, departamentos y entidades concernidas estén representados en estos.

Incluso podría dotarse en la etapa de gestión de sus propios entes *ad hoc*, diferenciados (aunque, necesariamente, coordinados) con los anteriormente citados; o generar unos nuevos que los integran y combinaran todas estas acciones.

En todo caso, sea cual sea su naturaleza, se propone la creación de estos «entes competentes para la gestión territorial», atendiendo a que tan preciso es «... que los instrumentos se doten de órganos con capacidad de seguimiento, actualización y evaluación de los mismos» como «crear entes o figuras que tengan la concreta función de ejecutarlos, llevarlos a la práctica». Sin obviar que nuestro ordenamiento jurídico ya prevé entes que podrían coadyuvar en este sentido, como los señalados. Desde esta perspectiva integradora que se plantea, tanto desde el punto de vista de la cooperación como de la coordinación interadministrativa e intersectorial, un mecanismo podrían ser los consorcios para la gestión territorial (Rando, 2020: 417).

Mecanismos como las comisiones de ordenación territorial y urbanismo, las comisiones de redacción o las comisiones de seguimiento pueden jugar un papel fundamental en la etapa de implementación y evaluación de los planes territoriales.

Mecanismos como las comisiones de ordenación territorial y urbanismo, las comisiones de redacción o las comisiones de seguimiento pueden jugar un papel fundamental en la etapa de implementación y evaluación de los planes territoriales.

VÍAS CONSOLIDADAS POR LA LEGISLACIÓN ESTATAL PARA LA COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA Y AVANCES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS LÍDERES

Aunque salvando las distancias por tratarse de materias sectoriales, existen aspectos que ya se encuentran inexorablemente unidos a los planes territoriales. El propio Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, establece un conjunto de mecanismos, por lo general a través de la vía del informe sectorial, para garantizar la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantizar la viabilidad técnica y económica de las actuaciones. De esta forma, ya desde el marco estatal y dentro de sus competencias sobre suelo, se establece el sometimiento de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística a evaluación ambiental (de acuerdo con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental o LEA).

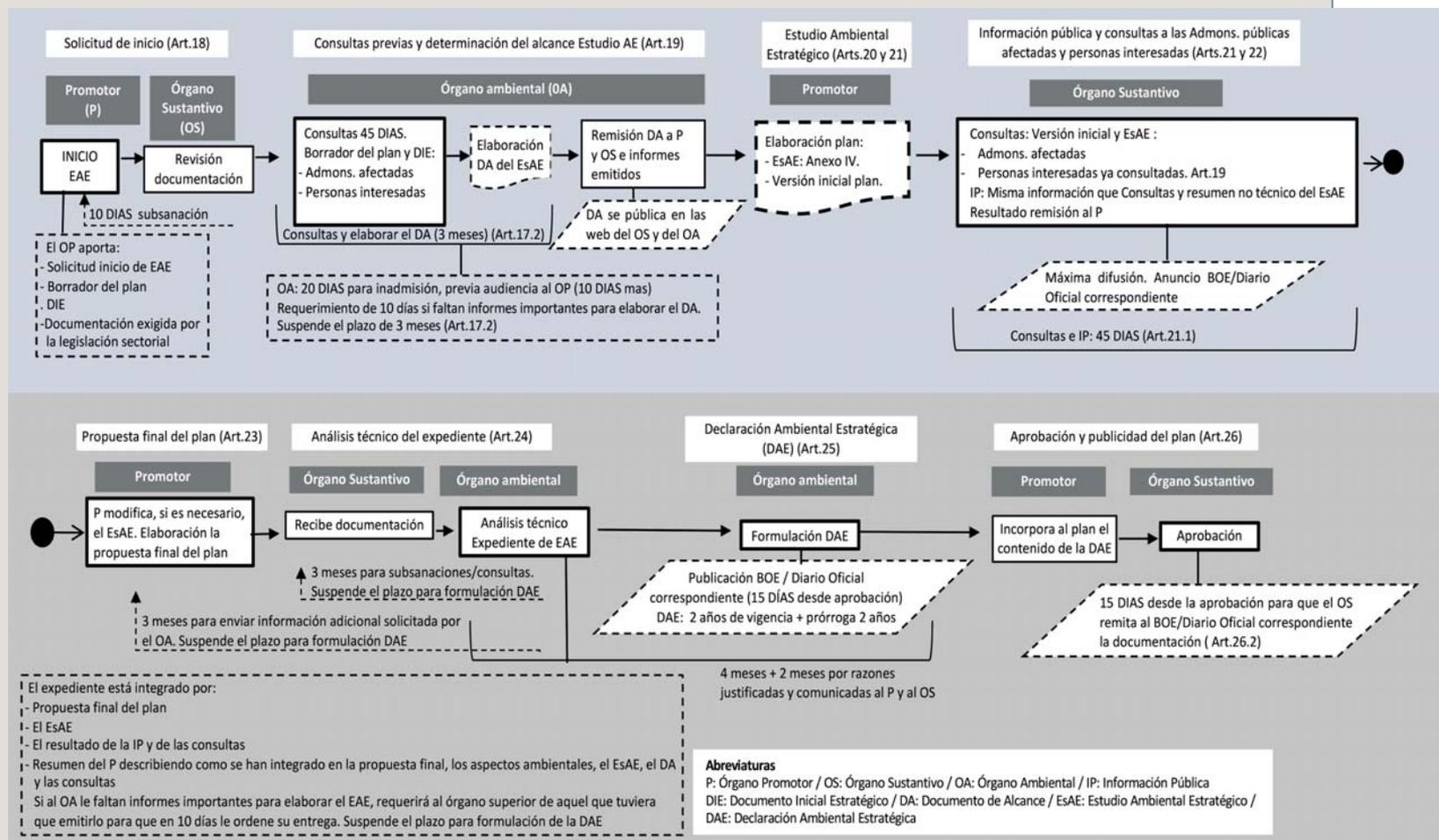
El mecanismo es la evaluación ambiental estratégica (véase figura 6), sin perjuicio de las diferentes legislaciones autonómicas en virtud de las competencias asumidas. Pero también incorpora informes sobre otras materias sectoriales como aguas, costas o carreteras. También el propio informe o memoria de sostenibilidad económica o la memoria de viabilidad económica. Si bien son múltiples las materias que establecen, la técnica del informe, a través de las correspondientes legislaciones sectoriales, tanto estatales como autonómicas a las que quedan sujetos la tramitación

de los planes territoriales, constituye el medio habitualmente empleado en nuestro ordenamiento jurídico para tratar de garantizar la siempre necesaria cooperación y coordinación interadministrativa, lo que en la práctica conlleva la dilación en su tramitación.

A fin de corregirla, algunas comunidades autónomas, como Andalucía, Extremadura, la Comunitat Valenciana y, más recientemente, Castilla y León, han introducido algunas modificaciones en su normativa. En líneas generales, plantean dos líneas de actuación: *a)* acortar plazos, estableciendo un determinado y concreto marco temporal ordenado; *b)* la simplificación, coordinación y cooperación administrativa, tratando de establecer un renovado modelo de interacción administrativa (diálogo administrativo) con un enfoque integrador y de consenso.

En el caso andaluz esto se hace mediante el Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para protección del litoral de Andalucía (que reduce y unifica los plazos de los informes sectoriales de competencia autonómica a tres meses), y el Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Figura 6. Proceso ordinario de evaluación ambiental estratégica en la elaboración de los planes



Fuente: Almenar y Antequera (2020).

VÍAS CONSOLIDADAS POR LA LEGISLACIÓN ESTATAL PARA LA COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA Y AVANCES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS LÍDERES

Por una parte, se reafirma la ordenación del territorio y sus instrumentos (particularmente el regional) como marco vinculante al que se supeditan otras figuras de planeamiento, incluyendo las urbanísticas, y se incorpora un nuevo instrumento, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía. Para ello modifica los artículos 5.1 y 22.1 de la vigente Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del territorio de Andalucía, y se añade el título V para regular la nueva figura. Por otra, se pretendía obligar a acelerar la adaptación del planeamiento urbanístico de los municipios al contenido del plan de ordenación del territorio correspondiente (art. 3 del Decreto-ley 5/2012). Por su parte, el Decreto 36/2014, que regula el ejercicio de las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, replantea la composición y el funcionamiento de los órganos colegiados, tanto consultivos como decisivos, aumentando la participación de estos en las etapas previas a la tramitación del planeamiento (en lugar de hacerlo en sus fases finales). Como principal medida destaca la creación de las comisiones provinciales de coordinación urbanística (Farinós, Peiró y Antequera, 2020).

En el caso extremeño, la Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación

del territorio de Extremadura, introduce cambios en el procedimiento, apostando por la creación de una mesa de diálogo, la Comisión de Coordinación Intersectorial (CCI). El Decreto 128/2018, de 1 de agosto, regula su composición, organización y funcionamiento, así como el procedimiento de coordinación. La CCI aglutina a representantes de todas las cuestiones sectoriales afectadas y a representantes de los tres niveles de la Administración (local, regional y estatal) (art. 3. Composición de la CCI). Es la responsable de elaborar un informe de coordinación que sirva de base para el resto de los informes sectoriales, a fin de que puedan elaborarse más rápido y de forma más coherente (art. 5. funciones de la CCI). Según lo que establecen los arts. 6, 9 y 10, la coordinación intersectorial tendrá lugar tras la aprobación inicial del instrumento en trámite, previamente al procedimiento de información pública. De acuerdo con lo establecido en el art. 2 (ámbito de aplicación), la CCI actuará tanto en los planes subregionales como en los planes generales municipales (en las modificaciones y/o revisiones que afecten a la ordenación estructural) (Farinós, Peiró y Antequera, 2020).

En el caso de la Comunitat Valenciana, el problema de los largos plazos en la emisión de informes por parte de las administraciones afectadas se abordó en la Ley 1/2019, de 5 de febrero, que modifica la LOTUP. Se altera sustancialmente una parte de la normativa referente a la emisión de informes al revisar el artículo 53.6 y se posibilita

la creación de una Comisión Informativa de Coordinación con capacidad de convocar a las administraciones afectadas, de manera que aquellas que no hayan emitido el preceptivo informe puedan hacerlo en el seno de dicha comisión incluso de forma verbal (art. 53.4): «Si el informe no se emite de forma escrita en el plazo legalmente establecido, ni tampoco en la comisión informativa de coordinación de forma verbal, se considerará favorable al contenido del plan a todos los efectos. Esta advertencia se pondrá de manifiesto en la convocatoria de la comisión informativa de coordinación que se mande a las diferentes administraciones». No existen todavía evidencias ni precedentes suficientes de aplicación de este procedimiento para comprobar si el tema de los plazos en la emisión de los informes sectoriales se resuelve (Antequera y Almenar, 2020).

En el más reciente caso de Castilla y León, el Decreto-ley 4/2020, de 18 de junio, de impulso y simplificación de la actividad administrativa para el fomento de la reactivación productiva en Castilla y León, aboga por la agilización y simplificación de los procedimientos administrativos, motivado, según esta, por la necesidad de reactivar la actividad productiva, la creación de empleo o la contribución a la reconstrucción del tejido económico y productivo, así como la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en el actual

contexto de pandemia. Entre otras medidas, se modifican determinados preceptos de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, reguladores de los actos sujetos a licencia urbanística y declaración responsable, a fin de incluir en el ámbito de las segundas las de primera ocupación o utilización de construcciones e instalaciones o las instalaciones de aprovechamiento de energía solar para autoconsumo sobre edificaciones o construcciones, salvo cuando impliquen un impacto sobre el patrimonio histórico. Tiene también interés la modificación de determinados preceptos del Decreto Legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León. Atendiendo a la incidencia ambiental de las concretas actividades e instalaciones o la existencia de otros controles ambientales, viene a sustituir la licencia ambiental por una comunicación ambiental en numerosas actividades (enumeradas en el anexo III que, de igual forma, es objeto de modificación por el Decreto-ley 4/2020), reduciendo plazos y trámites administrativos. En suma, es destacable la apuesta de Castilla y León por ampliar el ámbito de los procedimientos que quedan sujetos al control administrativo posterior (a través de la declaración responsable o la comunicación previa), frente al tradicional control previo y las consiguientes dilaciones que conlleva. No obstante, dado su carácter reciente, también habrá que estar atentos a su desarrollo para valorar la eficacia en las metas que se plantea.

LAS COMISIONES DE REDACCIÓN PARA LA APROBACIÓN O REVISIÓN DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, UN BUEN ESCENARIO PARA LA COOPERACIÓN INTERSECTORIAL Y MULTINIVEL

Ejemplo: la Comisión de Redacción de la revisión del plan de ordenación del territorio del Poniente de la provincia de Almería

Dentro de la estructura orgánica de la consejería competente en materia de ordenación del territorio en Andalucía se hallan unos órganos colegiados, las Comisiones de Redacción, que tienen como propósito:

- a) Informar cuantos documentos se sometan a su consideración durante el procedimiento de redacción del plan o de su revisión.
- b) Informar la propuesta de aprobación o de revisión del plan una vez concluida su redacción y siempre antes de iniciar su tramitación.

- c) Informar las modificaciones que se introduzcan en la propuesta de aprobación o revisión del plan como consecuencia de los trámites de información pública, de audiencia y de informes preceptivos.

En consecuencia, es en este órgano colegiado donde se establecen los canales de cooperación intersectorial y multinivel, a la par que se liman las asperezas surgidas durante todo el proceso. De manera que cuando el plan es aprobado o revisado ya tiene mucho consenso tras de sí.

Para ampliar información puede consultarse el siguiente enlace:

<<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoinfraestructurasyordenaciondelterritorio/consejeria/organos-colegiados/186034.html>> (consulta: 06/04/2021).

Respecto de las etapas de las políticas públicas, la fase en la que se ha producido algo de cooperación sería la de aprobación, pero sería necesario remontarla a sus inicios, al menos hasta el diseño, y ampliarla hacia su final, hasta alcanzar las etapas de

implementación, para detectar incompatibilidades durante la ejecución de la política, y la de seguimiento/ evaluación, con idea de detectar más impactos que los revelados por la institución competente al guiar la política.

V. TRABAJAR PARA LOGRAR UNA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y DEL SECTOR PRIVADO MÁS EFECTIVA.

LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN SON PIEDRAS ANGULARES DE LA CULTURA TERRITORIAL Y DE LA PARTICIPACIÓN

No puede haber una buena implementación de lo planificado si no existe una adecuada colaboración entre quienes diseñan y aplican y quienes se ven afectados por la planificación. Nuevas formas de colaboración público-privada, que reconocen a cada cual las legitimidades que le corresponden para hacer posible la gobernabilidad, resultan imprescindibles para recuperar una política y práctica de la ordenación del territorio en clave más participativa, estratégica y democrática:

- La planificación territorial y la estratégica deben dejar de ir cada una por su lado, a veces con una relación entre ellas de suma cero.
- Sin embargo, conviene que los instrumentos estratégicos estén claramente definidos (hasta regulados en sus procedimientos y condiciones, como ya sucede con los que reciben financiación de la política de cohesión europea) cuando la cultura de planificación estratégica no es lo suficientemente sólida.
- Las técnicas de comunicación e información apropiadas y comprensibles, en el momento adecuado, son un factor clave para su éxito. Entonces los procesos de participación se vuelven más transparentes y justos. La propia Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEMAT, 1983) ya abogaba por la participación de la población «... resaltando que todas las políticas territoriales deben basarse en una participación activa del ciudadano para lo que es esencial que sea informado de manera clara y comprensible en todas las etapas de proceso de planificación y en el marco de las estructuras y procedimientos institucionales» (Rando, 2019: 49).

Unas claras directrices políticas, unos objetivos y resultados esperados claramente delimitados, y una nítida distribución de competencias y de responsabilidades administrativas ayudan, pero no resultan requisitos suficientes para asegurar que las políticas se implementen de forma adecuada (mucho menos si tal claridad en algunos de los mencionados aspectos no existe). Concentrarse en factores que solo pueden verse afectados indirectamente por las acciones de los responsables de la formulación de políticas, reforzando el control jerárquico, no resuelve el problema; parece entonces que la mayor capacidad de influir sobre él es cuando las actuaciones de las administraciones se cruzan con la ciudadanía y con la iniciativa privada.

No puede haber una buena implementación de lo planificado si no existe una adecuada colaboración. Hay que recuperar una política de participación en ordenación del territorio en clave más participativa, estratégica y democrática. El binomio ciudadanía-iniciativa privada ha de conjugarse con las actuaciones administrativas.

Lo segundo se basa en una comprensión previa del entorno y los actores. Por tanto, debe tenerse en cuenta cuál es la política, los instrumentos de referencia y los grupos y agentes implicados.

La implementación adaptativa, con un enfoque de teoría de juegos, es un proceso de continua transacción que incluye una compleja red de negociaciones y acuerdos entre estos grupos de actores; un proceso de acción-respuesta. Aunque la complejidad, mayor cuanto mayor es el número de participantes en el proceso, dificulta el logro de resultados y puede hacer que surjan disputas de valores incluso cuando las interacciones se basan en la dependencia mutua, las posibilidades de que se apoyen las decisiones y de que la resistencia a que se pongan en práctica sea menor aumentan cuanto más pronta sea la etapa en que se involucren los actores concernidos (Verweij et al., 2013). Además, la literatura sobre redes y participación pública sugiere que involucrar a las partes interesadas generará más conocimiento (Mandell, 2001).

Participación, formación y concienciación están estrechamente unidas y deben potenciarse en todo el proceso de las políticas territoriales.

No puede haber una buena implementación de lo planificado si no existe una adecuada colaboración. Hay que recuperar una política de participación en ordenación del territorio en clave más participativa, estratégica y democrática. El binomio ciudadanía-iniciativa privada ha de conjugarse con las actuaciones administrativas.

¿Pero están la **población, las empresas y los responsables de la ordenación del territorio** convenientemente **capacitados** al respecto? Por lo que se refiere a las

empresas, su papel en el proceso de participación/formación en la cultura territorial resulta fundamental, cuando no se limitan al bloqueo de los planes territoriales que consideran que limitan sus intereses. Las empresas, por su capacidad dinamizadora de la economía y del empleo, y de publicitar su percepción del plan, tienen una notable capacidad de influencia, tanto sobre las administraciones encargadas de implantar las políticas territoriales como sobre los ciudadanos.

Por ello, la defensa de los intereses empresariales, legítimos en tanto que se ajusten a la normativa, hace de ellas un actor imprescindible en el proceso de participación, al mismo tiempo que es tenaz en la custodia de dichos intereses. Cosa que con frecuencia no sucede tanto entre los ciudadanos, mucho más propensos al abandono o desánimo sobre todo cuando estos procesos se alargan en exceso y los objetivos básicos establecidos por la Administración les resultan difusos o poco claros. Aunque es evidente que estos intereses se pueden ver mediatizados o corregidos por corrientes de opinión generalizadas a las que, al menos sobre el papel, resulta muy difícil oponerse, lo anterior no hace sino poner de manifiesto la necesaria labor de la Administración como promotora del plan y como conductora del proceso de participación, en sus capacidades para saber compaginar todos los intereses que, de forma directa o indirecta, confluyen en un plan territorial.

Respecto de la población, hay que intensificar los esfuerzos para detectar las líneas y posibilidades para formar a la ciudadanía, de manera que esta se familiarice con los conceptos básicos y comprenda las repercusiones que tienen, sobre el territorio y sobre sus propias vidas, determinadas decisiones y acciones de la política territorial. Hoy es preciso **divulgar las políticas**

de ordenación del territorio, y ello requiere el esfuerzo de sus diseñadores para que estas sean fácilmente entendibles, tanto en su lectura como en su interpretación. Atrás deberían quedar aquellos tiempos en los que el lenguaje de la ordenación del territorio quedaba al alcance de muy pocos. Este esfuerzo debe ser incitado tanto desde las administraciones competentes (de acuerdo con los principios de transparencia y publicidad que exija la normativa, y más allá) como desde la academia; mejor si es con el apoyo de los medios de comunicación.

La participación (en un sentido amplio que involucra la capacitación, el conocimiento y la comunicación para la participación) de los actores es el aspecto que requiere de mejora en mayor medida.

El desequilibrio en los intereses, el poder y la poca deliberación son una de las mayores debilidades de la planificación. Sigue existiendo una gran distancia entre la Administración y los particulares. En este sentido, es fundamental reconocer que estamos luchando con la desafección de la ciudadanía con respecto a la política y a los políticos, y que esta situación requiere la elaboración y puesta en práctica de estrategias específicas para afrontar el problema (López Pagán, 2015). También «... trabajar en materia de concienciación de la ciudadanía para promover una adecuada cultura territorial... un adecuado sentido de pertenencia que facilite la apropiación del concepto de territorio» (Farinós y Vera, 2016: 64).

Formación y concienciación están intrínsecamente unidas y deben ser potenciadas a lo largo de todo el proceso de la política territorial y en distintos momentos del ciclo vital y formativo de las personas (Farinós, Peiró y Quintanilla, 2017). El cumplimiento de los objetivos que mencionamos encuentra un gran aliado (y una reducción de costes) en las TIC. Como señala López Pagán (2016: 318), «... La disminución de costes para dirigirse a la ciudadanía y el incremento de la población conectada permite que conjuntos masivos de pequeñas contribuciones y talentos dispersos generen valor público y social de forma duradera [...] Los ciudadanos han encontrado formas de opinar, participar, colaborar y crear valor público, algo que los gobiernos no deben desaprovechar».

Imagen 2. Cartel para invitar a la ciudadanía a participar en la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco



Fuente: Web del Gobierno abierto/irekia Euskadi. Disponible en: <<https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/33211-laguardia-ciudadania-organizaciones-sociales-aportaran-ideas-esta-tarde-proceso-participacion-revision-las-directrices-ordenacion-del-territorio?track=1>> (consulta: 06/04/2021).

La promoción de una adecuada cultura territorial puede ser *ex ante*, *in itinere* o *ex post*.

«Todos los participantes deben poder estar integralmente involucrados en todas las fases»

(ECTP-CEU, 2016: 7):

- *Ex ante*: a través de su incorporación en los distintos ciclos formativos.
- *In itinere*: haciendo partícipe a la población en el diseño de una política de ordenación del territorio, pero también en su aprobación (planes de participación, iniciativas legislativas populares, alegaciones particulares, derecho a recurso, etc.).
- *Ex post*: contando con la ciudadanía para su seguimiento y evaluación, pues serán determinantes para detectar las diferencias entre el grado de cumplimiento considerado por los gestores y el interpretado por la ciudadanía, así como para identificar los impactos indirectos que puedan producirse.

El proceso de participación resulta especialmente complejo, entre otras razones, por:

- la cantidad y diversidad de actores implicados;
- las deficiencias de la arquitectura organizacional de la Administración pública;
- las limitaciones y la poca atención que, desde las propias legislaciones que desarrollan la competencia en ordenación del territorio, se dedica a trámites y mecanismos concretos para articularla de manera efectiva.

El fin, sin duda, debe ser concretar una determinada política de ordenación territorial; pero no debe olvidarse que durante el camino se está haciendo una importantísima labor de colaboración, fundamental para el consenso, pero sobre todo para transmitir la deseada cultura territorial. En una sociedad no acostumbrada a llegar a acuerdos, que prefiere la vía de judicializar el conflicto, esta podría ser una buena vía para reforzar lo primero.

Una ciudadanía implicada y comprometida con un proyecto lo dota de legitimidad, pero cuando desconoce las implicaciones reales o la información sobre este le llega sesgada, se convierte en un problema a veces insalvable. Por ello, hay que realizar todos los esfuerzos necesarios desde el mismo momento en que se formule la propuesta de intervención para acercar e informar sobre la finalidad de la ordenación del territorio, y hacer visibles las expectativas sobre los efectos que va a suponer para un determinado espacio y los beneficios que reportará a la población, o los perjuicios de su ausencia.

Pese a la complejidad del proceso de participación, por las diversas razones indicadas, es prioritario contar con una ciudadanía implicada en el proyecto que supone la ordenación del territorio en sus diversas etapas.

Pese a la complejidad del proceso de participación, por las diversas razones indicadas, es prioritario contar con una ciudadanía implicada en el proyecto que supone la ordenación del territorio en sus diversas etapas.

Los observatorios territoriales pueden jugar un importante papel en este sentido. Sin embargo, las evidencias sólidas no siempre son suficientes.

Es preciso enseñar a participar, educar en participación, pero también identificar lo que debe ser objeto de participación en cada momento. En una planificación a largo plazo como las políticas territoriales es fundamental saber qué y cómo aportará cada cual en la consecución de los objetivos.

En algunos casos, se intentan revertir los efectos positivos de la demostración de las buenas prácticas, para que no se difunda ni cree un estado de opinión favorable. Hay que estar precavidos y perseverar en ello. Foros comunes de intercambio de buenas experiencias, de las que poder aprender y tratar de emular, resultan muy importantes.

Mejorar los procesos de participación más allá del mero cumplimiento de la norma, **enseñar a participar, tanto a convocantes como a convocados, educar en esta participación sobre la cuestión de para qué sirve la planificación y el papel que corresponde a cada actor en el proceso, lo que se puede discutir y lo que no corresponde en ese momento**, todo ello con el objetivo de poder asegurar la «fidelización» de los participantes en el futuro, son cuestiones en las que ya hay que concentrar los esfuerzos.

Es más importante en una planificación de largo plazo y participativa **saber qué y cómo aportará cada cual a la consecución de los objetivos**. Este acuerdo y compromiso es un paso más evolucionado y crucial **que** el anterior de **poder acordar entre todos lo que se necesita (basado en evidencias) o se desea (la visión o estrategia territorial)**. Es en este punto cuando la participación es realmente importante.

Es preciso enseñar a participar, educar en participación, pero también identificar lo que debe ser objeto de participación en cada momento.

En una planificación a largo plazo como las políticas territoriales es fundamental saber qué y cómo aportará cada cual en la consecución de los objetivos.

Sin embargo, **la ot carece de una imagen pública**.

A la hora de responder a la cuestión de para qué sirve la planificación en la que se produce la participación, y en relación con el favorecimiento de una nueva cultura territorial entre la ciudadanía, cabe apostar por una estrategia de *marketing* de los instrumentos (planes) de ordenación territorial. No solo por parte de las propias administraciones públicas, a través de sus respectivas estrategias de comunicación (páginas web, publicaciones y folletos...), sino que también ha de incluir a los medios de comunicación, para que puedan dar una mayor y mejor cobertura a las cuestiones de ot.

Hay que dar a conocer la ordenación del territorio, incrementar su visibilidad e imagen pública, con una meta: comunicar su relevancia y los resultados positivos que puede conferir a nuestros territorios, pero también a la ciudadanía.

El propósito es incrementar progresivamente la atención mediática. Y el objetivo final es **comunicar bien su relevancia para la sociedad y, en su caso, destacar los resultados positivos obtenidos**.

Hay que dar a conocer la ordenación del territorio, incrementar su visibilidad e imagen pública, con una meta: comunicar su relevancia y los resultados positivos que puede conferir a nuestros territorios, pero también a la ciudadanía.

DIVULGAR Y HACER ACCESIBLE LA POLÍTICA Y LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO ENTRE LA POBLACIÓN

Ejemplo: las bases de datos sobre normativa e instrumentos de ordenación del territorio en España y el visor del proyecto GOBEFTER (de libre acceso desde la web del grupo)

Desde el proyecto GOBEFTER-II se ha querido contribuir a establecer puentes entre los investigadores y los resultados de su actividad, los tomadores de decisiones y la sociedad civil. En este sentido, en su espacio web (<<https://gdls.blogs.uv.es/>>) se han desarrollado una serie de secciones destinadas a alojar estos resultados y poder compartirlos con cualquier persona interesada por la planificación territorial. La primera recoge aquellos materiales publicados (<<https://gdls.blogs.uv.es/resultados/>>). En la segunda se han sistematizado y

reunido una serie de bases de datos, tanto de la normativa como de los instrumentos de ordenación del territorio y políticas afines, como la urbanística, medioambiental y de espacios protegidos, de desarrollo rural, de cooperación intermunicipal (en este caso disponible en la Comunitat Valenciana) (<<https://gdls.blogs.uv.es/bases-de-datos/>>). En la tercera, los instrumentos de ordenación del territorio tienen su representación cartográfica y permiten la visualización de sus metadatos, mediante un visor de datos espaciales y el desarrollo de recursos WMS desde donde el/la usuario/a puede cargar las capas en su propio *software* SIG para su trabajo diario (<<https://gdls.blogs.uv.es/visores/>>) (véase la imagen 3). Mediante esta iniciativa se pretende cubrir la habitual falta de información sistematizada, actualizada y disponible en abierto en materia de ordenación del territorio; no es frecuente localizar repositorios (tanto alfanuméricos como SIG) con información compartida a nivel estatal. Al respecto, cabe destacar que esta información ha servido de base para la elaboración del capítulo 22 sobre articulación territorial (por primera vez) del Atlas Nacional de España del siglo XXI (<<https://www.ign.es/web/ane-area-ane>>), que figura dentro de la sección de enlaces de la infraestructura de datos espaciales del Ministerio de Fomento del Gobierno de España, y que ha despertado el interés de instituciones internacionales como el Ministerio de Territorio, Infraestructura, Transporte y Turismo (MLIT) de Japón, que mantiene una actualización del estado de la planificación territorial alrededor del mundo.

Imagen 3. Base de datos sobre instrumentos de planificación territorial y visor del proyecto GOBEFTER. Grupo de investigación «Gobierno y Desarrollo Territorial Sostenible» (GDLs)



Para ampliar información pueden consultarse los siguientes enlaces: <<https://gdls.blogs.uv.es/bases-de-datos/>> y <<https://gdls.blogs.uv.es/visores/>> (consulta: 06/04/2021).

LA INTEGRACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE UN INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Ejemplo: revisión de las Directrices de Ordenación Territorial (DOT) del País Vasco

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) ha sido una de las últimas administraciones regionales en modificar su instrumento marco de planificación territorial, aprobado el 31 de julio de 2019. El proceso se llevó a cabo durante un largo periodo de tiempo (entre 2015 y 2019) con el fin de buscar la máxima participación y el consenso.

Del proceso de participación implementado para la revisión y de las estipulaciones que las DOT revisadas incluyen con respecto a los procesos participativos se pueden destacar los siguientes aspectos:

- El Gobierno vasco hizo público un plan de participación completo, con inclusión de acciones pormenorizadas, calendario, metodología e indicadores.
- Con objetivos formativo e informativo, el Gobierno vasco publicó una *Guía de Participación para la Revisión de las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV*. Dicha guía presenta los conceptos fundamentales en torno a la participación, las particularidades de dicha participación en el ámbito de la ordenación territorial y un resumen de los contenidos del documento base del proceso. La guía explica de forma breve, sencilla y clara lo que la ciudadanía puede esperar del proceso participativo.

Imagen 4. Sesión participativa para la revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio del área funcional de Bilbao



Fuente: Web del Gobierno abierto/irekia Euskadi. Disponible en: <<https://www.irekia.euskadi.eus/es/albums/4898-participacion-ciudadana-revision-las-dot-del-area-funcional-bilbao-proponen-uso-equilibrado-las-zonas-naturales-para-ocio-tanto-verano-como-invierno>> (consulta: 06/04/2021).

- Se realizó un seguimiento pormenorizado de los procesos participativos y se emitieron los informes correspondientes, que fueron puestos a disposición pública en la página web destinada al proceso de revisión de las DOT.

LA INTEGRACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE UN INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

- Una síntesis de los resultados finales del proceso participativo se recogió en un documento denominado *Memoria de participación*, donde quedaron reflejados todos los detalles relativos a los participantes (tanto institucionales como sociales), los formatos de participación, las observaciones, sugerencias e informes recabados, las contestaciones que estos recibieron y su reflejo en los documentos de revisión, en las fases de Avance y de Aprobación inicial. Dicha memoria, así como la documentación original completa, se encuentra publicada en la página web anteriormente mencionada.
- La importancia que se le concede a la participación en la revisión de las DOT y su posterior desarrollo queda patente en el hecho de que el objetivo de un territorio participativo es una de las diez bases o principios rectores del modelo territorial revisado (VII Territorio Participativo)
- Las DOT proponen la renovación de los mecanismos de participación no solo para las propias directrices sino también para los planes territoriales parciales y los planes sectoriales.
- Las normas de aplicación de las DOT incluyen un artículo (art. 35), con carácter de directrices recomendatorias (eficacia propositiva; el no cumplimiento de estas deberá justificarse), que determinan la necesidad de: a) establecer procesos de participación social e institucional tanto en los procesos de elaboración como en los de seguimiento de los instrumentos de ordenación territorial, y b) garantizar la transparencia del proceso de participación y de informar sobre las aportaciones recibidas y su consideración.

Para ampliar información puede consultarse el siguiente enlace:
<<https://www.euskadi.eus/revision-dot/web01-s2ing/es/>> (consulta: 06/04/2021).

Ejemplo: las unidades didácticas para 5.º curso de Educación Primaria y 3.º de Secundaria *¿Qué conozco de mi territorio?* de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana

Imagen 5. Conjunto de materiales de las unidades didácticas
¿Qué conozco de mi territorio?



Fuente: <<https://catedractiv.es/unidades-didacticas/>>
(consulta: 06/04/2021).

Respecto de las etapas de las políticas públicas, la participación debería ser protagonista en las etapas de diseño y aprobación, de gestión y de seguimiento/evaluación, si bien existe constancia de que desde el *staff* político se recurre a ella para la formación de la agenda y la detección de los efectos

de la política. Fundamentalmente para tomarle el pulso al rédito político que esta está dejando, resultados que podrían, y deberían, incorporarse al proceso de seguimiento/evaluación una vez limpios de la carga ideológico-política.

PROMOVER UNA ADECUADA CULTURA TERRITORIAL DESDE LA FORMACIÓN EN LAS PRIMERAS ETAPAS DEL SISTEMA EDUCATIVO

El territorio se presta como el objeto de estudio predilecto en torno al cual se articula una propuesta educativa que pretende que el alumnado se aproxime a su espacio de vida, que es susceptible de ser cambiado. Con un enfoque pedagógico novedoso, en este proyecto educativo no se trata de que el alumnado aprenda a reconocer la realidad, sino de hacerle accesibles los conceptos científicos que le ayuden a cambiar la forma de articular lo vivido.

Esto abre una interesante ventana de oportunidad para avanzar hacia una renovada acción pedagógica que va desde las primeras etapas de la educación básica obligatoria con el objetivo de aproximar al «gran público», tanto el potencial de la política de ordenación del territorio (como forma de dotarse de herramientas que permitan avanzar de manera efectiva hacia la equidad social y territorial en el desarrollo socioeconómico y en la gestión y protección medioambiental), como las herramientas conceptuales que permitan inducir a los cambios en la forma de proceder en materia de planificación territorial.

Este es el sustrato en el que se apoyan unos materiales que están adaptados, de manera bilingüe, al currículum docente oficial de las etapas formativas y cursos en los que se aplican. Presentan la peculiaridad de tener una componente vivencial, basada en la experiencia y percepción personal del día a día. Por ello, en los materiales que conforman las unidades didácticas (justificación curricular, cuaderno del profesor y cuatro cuadernillos temáticos –ambiental, cultural, productivo y de toma de decisiones– para su trabajo en grupo mediante juegos de rol), se sigue una metodología constructivista. Esta permite al alumnado construir su propio conocimiento; no se trata de trabajar de manera que se comprenda la realidad desde una lógica descriptiva, de copia de la realidad, sino que el aprendizaje se convierte en un proceso dinámico e interactivo. Un conocimiento basado en el día a día y de fácil transmisión y desarrollo. La finalidad es obtener una propuesta de acción sobre el territorio comúnmente acordada en el grupo de la clase, en clave participativa, como actores locales y que puede ser presentada ante las autoridades locales responsables en el proceso de elaboración del instrumento de planificación que afecte a su localidad.

Para ampliar información, consúltese la web y véase también E. Peiró, N. Álvaro, A. Vilchez y J. Farinós (2019): «Hacia una nueva cultura territorial desde la educación básica obligatoria. La experiencia de la Unidad Didáctica “¿Qué conozco de mi territorio?” de la Cátedra de Cultura Territorial Valenciana», en *Actas del XXVI Congreso de la AGE: Crisis y espacios de oportunidad: retos para la Geografía*. Asociación Española de Geografía/Departamento de Geografía de la Universitat de València, pp. 143-158

**VI. GARANTIZAR LA
SEGURIDAD JURÍDICA
DE LOS ADMINISTRADORES
Y LOS ADMINISTRADOS**

La calidad de la planificación se encuentra en el equilibrio y el trabajo riguroso, huyendo de la estética sin ética. En caso contrario, el qué (hacer, por hacer) va antes que el para qué (el objetivo, la meta o la razón de ser). **Especialmente en los instrumentos marco**, pues son los que permiten otorgar seguridad jurídica a las administraciones, a la vez que constituyen el claro marco regulatorio para los instrumentos de menor escala y el planeamiento derivado. En este sentido **deben ser robustos, tener continuidad y servir de referencia estable**. Los principios y grandes objetivos cambian poco y tienden a permanecer; son los ajustes y cambios para adaptarse al contexto lo que deberá resultar más ágil y flexible.

En la ordenación del territorio, como en la teoría política, la gobernabilidad no solo depende de las instituciones y las normas, sino también de los ciudadanos y actores, pero debe empezar por el Estado de derecho. **Se requiere legislación clara y unidad de doctrina jurisprudencial en caso de conflicto, y que el legislador y el poder judicial muestren una mayor sensibilidad territorial**. La regulación, clara y no conflictiva (entre niveles y sectores), es necesaria, pero la falta de coordinación entre los niveles político-administrativos puede llevar a leyes contradictorias.

En este sentido, especial mención merece la coordinación entre las políticas de ordenación del territorio, el urbanismo y la ambiental. La puesta en marcha de un órgano/servicio/unidad de coordinación interadministrativa entre las políticas e instrumentos de ordenación del territorio, urbanismo y medioambiente, u otorgarle el mayor orden de prelación en alguno de los ya existentes, como las comisiones sectoriales, sería un recurso útil.

Garantizar la necesaria seguridad jurídica pasa inexorablemente por dotarse de marcos legislativos adecuados y con capacidad para ello, actualizados de acuerdo con la evolución y realidad que representa hoy la ordenación del territorio, materia distinta del urbanismo, que es el que sigue marcando el quehacer normativo hasta la fecha. Persisten leyes en ordenación territorial que no recogen el bagaje que en las últimas décadas ha tenido esta función pública y que en no pocas ocasiones podría decirse que quedan reducidas a regular la planificación territorial, obviando otras cuestiones que precisan del adecuado (e imprescindible) soporte jurídico. Es fundamental dotar de seguridad jurídica a los instrumentos, huyendo de las frecuentes y recurrentes modificaciones.

Es fundamental dotar de seguridad jurídica y estabilidad a los instrumentos. La permanencia de principios y grandes objetivos de la OT es buena aliada de esta función pública. Para ello, el papel del legislador y el de la judicatura son esenciales. La normativa debe ser clara y precisa, y la doctrina jurisprudencial, capaz de soslayar las lagunas jurídicas que toda materia lleva implícita.

Los principios y grandes objetivos de la ordenación del territorio suelen permanecer en el tiempo y ahí se encuentra uno de los grandes aliados de esta función pública. Para ello, el papel del legislador, incluso del poder judicial, son esenciales. La normativa debe ser clara y precisa y la doctrina jurisprudencial, capaz de soslayar las lagunas jurídicas que toda materia lleva implícita. Los grandes retos y desafíos territoriales y ambientales actuales reclaman una planificación territorial coherente con nuestro contexto. No ya como una panacea capaz de ofrecer soluciones definitivas sino, al menos, como un medio para poder afrontar los actuales retos y desafíos que nos está planteando el convulso

Es preciso garantizar la seguridad jurídica en la ordenación del territorio, particularmente en las normas, procedimientos e instrumentos. Solo así se podrá avanzar sobre una base sólida.

inicio de este siglo XXI. Por este motivo, **debe hacerse un esfuerzo para mantener y mejorar el acervo acumulado en esta materia, tanto desde el punto de vista técnico o profesional como político.** Cuando las buenas tradiciones y prácticas son presionadas o amenazadas, visitar la historia, las analogías y comparaciones para tratar de emular las mejores prácticas pueden resultar muy útiles.

Se ha ido instalando progresivamente la costumbre de que las decisiones en materia de planificación física de los usos del suelo están más condicionadas por la economía financiera y las decisiones de los tribunales que por la propia política de ordenación del territorio. Esta nueva planificación ha de ser redactada de forma que facilite su gestión dentro de una administración en la que debieran funcionar mejor los mecanismos de colaboración y negociación entre niveles y departamentos, pero también con la iniciativa privada. Estas nuevas prácticas de gobernanza pueden contribuir a una distribución más equitativa de los costos y beneficios económicos con respecto a lo previsto por la política e instrumentos de ordenación del territorio.

También pueden facilitar el tránsito (cambio) desde una situación de clara competencia entre municipios para atraer la actividad económica y el empleo en detrimento de los demás (independientemente de los efectos sobre el territorio y su sostenibilidad) a otros planteamientos más cooperativos que no solo garanticen una distribución más justa de los costos públicos y los ingresos fiscales, sino que consiga ubicar las actividades en las localizaciones óptimas

de acuerdo con el modelo territorial sostenible perseguido. Todo ello será inviable sin asumir el rol de cada cual (niveles y departamentos de las administraciones, grupos de interés y sociedad civil); en caso contrario, la gobernabilidad resulta imposible. En ocasiones, **se producen pérdidas de complicidad y confianza entre los responsables políticos y los órganos de decisión, así como entre estos y la ciudadanía.** Unos recelan de la retirada del crédito electoral, otros de que sus pronunciamientos los puedan comprometer jurídicamente y los últimos de no ser atendidos en sus demandas. **Todo ello ha hecho que, entre unos y otros, generalmente, se opte por no arriesgar o incluso no avanzar en el desarrollo de políticas de ordenación del territorio** (Farinós, 2020).

Para resolverlo hay que garantizar la seguridad jurídica de las normas, procedimientos e instrumentos. Para ello, cada uno de estos elementos de la ordenación del territorio deben ser precisos (aunque con la suficiente flexibilidad consignada en el punto 3) y conocidos por todas las partes. Ello requerirá de planes de difusión interna (hacia la organización), pero también externa (hacia la sociedad), en los que se hagan saber los derechos y deberes de cada cual. Y es que una planificación «más atenta a los intereses presentes (*bottom-up*) [...] otorgan mayores seguridades y certezas en la planificación territorial» (Farinós y Vera, 2016: 51). Es preciso garantizar la seguridad jurídica en la ordenación del territorio, particularmente en las normas, procedimientos e instrumentos. Solo así se podrá avanzar sobre una base sólida.

Respecto de las etapas de las políticas públicas, esta seguridad jurídica será transversal a todas las fases de las políticas de ordenación del territorio, pero sus determinaciones deberían dejarse bien claras durante su formulación (por ejemplo en la norma que acuerde la redacción del correspondiente instrumento), desarrollarse en la etapa de diseño (con capítulo expreso en la memoria de ordenación

INTEGRACIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS EN EL TERRITORIO: ALIANZAS, CONECTIVIDAD ECOLÓGICA E INFRAESTRUCTURA VERDE

Infraestructura verde en el País Vasco. Propuesta metodológica

Bajo el concepto de infraestructura verde de la CAPV, el documento base de las DOT propone la inclusión, *a priori*, de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, la red de Espacios Naturales Protegidos, los espacios de la Red Natura 2000, la red regional de Corredores Ecológicos, los cauces fluviales y todas las masas de agua superficiales de la CAPV. En este sentido, la Red de Corredores Ecológicos de la CAPV constituye una parte importante de la infraestructura verde de la CAPV y tiene una importancia fundamental para garantizar la continuidad ecológica y mitigar y evitar la fragmentación territorial.

El estudio de la red de corredores de la Comunidad Autónoma de Euskadi fue elaborado en el año 2005, y desde entonces se han producido importantes transformaciones en el uso del suelo. Este hecho ha llevado al Departamento de Medio Ambiente y Planificación Territorial a acometer una revisión y actualización de la red de corredores para la CAPV, desarrollando una metodología para la identificación y representación de la red de corredores a escala regional.

- Aunque el ámbito territorial es el País Vasco, la propuesta incorpora regiones limítrofes desde el punto de vista del estudio para superar la limitación de las fronteras administrativas.
- A partir de los estudios realizados se proponen criterios, medidas y actuaciones para conseguir la adecuada continuidad ecológica.
- Las áreas protegidas son parte de las IV incluidas en las reservas de biodiversidad.
- Los resultados contribuirán a la estrategia regional de la infraestructura verde.
- Está respaldada legalmente por las Directrices de Ordenación del Territorio (Decreto 128/2019, de 30 de julio, de aprobación definitiva).

Figura 6. Propuesta metodológica de la infraestructura verde en el País Vasco



Fuente: <http://www.fungobe.org/system/files/shared/Proyectos/2019_PROCONECTA/Fichas/Ficha_CAPV.pdf> (consulta: 06/04/2021).

Fuentes utilizadas a partir de las que poder ampliar la información en los siguientes enlaces: <<https://www.euskadi.eus/infraestructura-verde/web01-a2ingdib/es/>> y <https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/corredores_ecologicos/es_doc/adjuntos/sintesis.pdf>.

y un adecuado enjaretado en la normativa), tenerse muy en cuenta en la gestión (por ejemplo facilitándose gráficos de interpretación que sirvan para orientar a los técnicos pero también para enseñar de manera justificativa a la ciudadanía) y formar parte crucial

del seguimiento/evaluación (donde la ciudadanía tendrá oportunidad de solicitar una rendición de cuentas a la par que ser oída una vez concluido el proceso de aprobación de la política de ordenación del territorio).

**VII. COMPROMISO CON EL SEGUIMIENTO Y
EVALUACIÓN DE PLANES TERRITORIALES,
RESPETANDO LOS PLAZOS,
MEDIOS E INDICADORES
ESTABLECIDOS**

El compromiso con el seguimiento y la evaluación de los planes se hace a primera vista evidente como requisito para una buena práctica y una gobernanza efectiva en la ordenación del territorio. De forma específica, Alexander y Faludi (1989) distinguen tres tipos de enfoques de evaluación en el campo de las políticas territoriales: evaluación *objetiva* de la eficacia de la política (para ellos la más convencional); evaluación *subjetiva* del éxito en la implementación (del proceso de aplicación), y la evaluación del nivel de cumplimiento *basada en las decisiones tomadas* y fijadas por el plan o programa (la típica evaluación de impacto territorial), que depende en gran medida de la segunda.

La evaluación resulta clave para fundamentar la legitimidad de las acciones del Gobierno (Wildavsky, 1993), lo que permite «al Estado y a los ciudadanos disponer de una mayor información acerca de las consecuencias de sus decisiones y acciones» (Farinós, 2014: 348). La evaluación contribuye a mejorar la transparencia de la gestión y a aumentar la confianza de la ciudadanía frente a las decisiones que toman los Gobiernos (Grădinaru et al., 2017). Desde esta perspectiva, la evaluación constituye una actividad que permite mejorar la gestión del territorio, y que no debe, por tanto, ser concebida como la última fase de un ciclo, sino como una oportunidad de mejorar dentro de un proceso iterativo. Ante una falta de cultura de rendición de cuentas en España, uno de los mayores retos de la or es conseguir que la evaluación de sus planes se convierta en el futuro en una práctica ineludible, habitual y continua de los Gobiernos y las administraciones competentes en la materia (Hildenbrand, 2017: 339-340).

La evaluación es clave para avanzar en la gestión del territorio y se debe trabajar en ello para que devenga una práctica ineludible, habitual y continuada.

La Estrategia Territorial Europea (Comisión Europea, 1999) fue el primer documento en el que se expuso que la Comisión Europea debía hacer evaluaciones sistemáticas para valorar el efecto territorial de las políticas comunitarias, circunstancia que se ratificaría posteriormente en la *Agenda Territorial Europea* de 2007 y en la *Estrategia Europea 2020* de 2010, en la que se asume la necesidad de realizar el seguimiento y evaluación de las políticas comunitarias, entre ellas las de ordenación del territorio (véase Almenar-Muñoz, 2018).

La evaluación es clave para avanzar en la gestión del territorio y se debe trabajar en ello para que devenga una práctica ineludible, habitual y continuada.

En el mismo sentido se pronunciaba la subsiguiente *Agenda Territorial Europea 2020. Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas* de 2011, documento de referencia para todos los Estados miembros firmantes, la cual propone explícitamente la aplicación de evaluaciones de impacto con tres notas características: a) se aplicarían a todas las políticas y programas «significativos» de la UE, b) tendrán carácter *ex ante*, haciéndose con anterioridad a cualquier iniciativa legislativa, y c) deben tener un carácter eminentemente territorial. Tal y como sostiene en sus normas 50, «Deberían seguir desarrollándose las evaluaciones de impactos integradas para todas las políticas y programas significativos de la UE, basándose en las aportaciones de las partes interesadas... [para lo cual] solicitamos a la Comisión Europea que tenga en cuenta las cuestiones territoriales en esas evaluaciones de impacto y pedimos al

EL SISTEMA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Ejemplo para el seguimiento de políticas de ordenación del territorio

Desde hace décadas, el sistema de evaluación y seguimiento de la ordenación territorial en Navarra es un caso pionero en esta materia en España. En esta región, las políticas territoriales disponen del llamado Sistema de Indicadores Territoriales de Navarra (SIOTN), que pretende facilitar la medición de los distintos factores que indican la evolución del territorio. Se trata del sistema que se está empleando en la actualidad para evaluar el grado de implementación de la Estrategia Territorial de Navarra (ETN), además de otros instrumentos de planificación de ámbito subregional.

A partir del trabajo del SIOTN, dentro de la sección del Observatorio Territorial de Navarra (OTN), se elaboran informes de seguimiento y memorias de aplicación y vigencia por mandato del Consejo Social de Política Territorial (CSPT). De esta manera, cada dos años se publica una memoria de seguimiento de la ETN, basada tanto en metodologías cuantitativas como cualitativas, para valorar sus éxitos y fracasos y proponer posibles readecuaciones.



Imagen 7.
Estrategia Territorial de Navarra.
Seguimiento y evaluación con indicadores territoriales

Fuente: Agencia Navarra del Territorio y la Sostenibilidad. Estrategia Territorial de Navarra. Disponible en: <<https://etn-nasuvinsa.opendata.arcgis.com/>> (consulta: 01/04/2021).

Comité de las Regiones que aporte colaboraciones de los entes regionales y locales»; y 60, «La consideración de los impactos territoriales y la coordinación de las políticas son especialmente importantes a nivel nacional y regional. La coordinación debería respaldarse con una evaluación que valore los aspectos territoriales y con prácticas de supervisión, reforzando así más la contribución del análisis territorial a las evaluaciones de impacto».

Con todo esto, se estaba demandando un seguimiento y una evaluación de los planes territoriales mediante la evaluación de los impactos que la ordenación del territorio de cada Estado o región tiene en el desarrollo sostenible y la cohesión territorial.

Sin embargo, el seguimiento y la evaluación de políticas de ordenación del territorio aún no tienen mucho predicamento en España (Segura y Pedregal, 2017). Se hace poca evaluación continua de los planes y existen dificultades para realizar la evaluación integral. **Las mejoras en la evaluación supondrían fortalecer los sistemas de indicadores y formar personal para hacerlo.** También se requiere **mayor voluntad política para evaluar.** Es necesario contar con mecanismos que faciliten la rendición de cuentas y la transparencia de cara a la ciudadanía y que sirva de autoevaluación para la propia administración. Y es que «sin el seguimiento y la evaluación sería imposible determinar si las actuaciones desarrolladas están en línea adecuada, y determinar los *éxitos o progresos...* [además] *permite adecuar y reajustar un plan a las expectativas y necesidades de la ciudadanía en todo momento*» (OMSP, 2008: 20), motivo último que ha de refrendar toda iniciativa pública.

SEGUIMIENTO DE LOS PLANES TERRITORIALES PARCIALES EN EUSKADI

Avances para la buena gobernanza en los planes de ordenación del territorio

Recientemente, el Gobierno vasco ha incluido en la página web del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes un apartado para la consulta de las memorias de seguimiento de los planes territoriales parciales.

Es, indudablemente, un paso más hacia la transparencia y la visibilización de la implementación de los planes.

Imagen 8. Página web del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno vasco



Fuente: Departamento de Planificación Territorial y Agenda Urbana de Euskadi. Disponible en <<https://www.euskadi.eus/web01-a1lurra/es/>> (consulta: 01/04/2021).

No existe un marco conceptual y metodológico para monitorizar los planes territoriales (Nogués, 2019; Nogués et al., 2019; Segura, 2019). Es por ello por lo que convendría avanzar en este sentido, proponiendo alternativas que estén en línea con las determinaciones del contexto europeo y que aprovechen las iniciativas de las comunidades autónomas más avanzadas al respecto.

Finalmente, respecto de las etapas de las políticas públicas, obviamente este aspecto sería destacado durante la etapa de seguimiento y evaluación de la política de ordenación del territorio, aunque habría que tenerlo previsto en su formulación y precisarlo en el diseño y aprobación.

PROTOTIPO DE MODELO BÁSICO PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE PLANES TERRITORIALES

Ejemplo para el seguimiento de políticas de ordenación del territorio basado en el cumplimiento presupuestario y temporal.

Para garantizar el grado de cumplimiento de las propuestas de ordenación del territorio se podría proceder a la constitución de un «semáforo» que mida la realización de cada acción prevista.

Estas acciones serán calibradas según el porcentaje que hubiesen recibido en el presupuesto previsto, de forma que el cumplimiento total sería el 100 % del presupuesto (los desfases presupuestarios también serán consignados en tabla aparte). Las acciones serán jerarquizadas por orden de prioridad.

El «semáforo» incluirá constatación de los plazos establecidos para el cumplimiento de la acción y los plazos finalmente empleados. Por último, estará a libre disposición de la ciudadanía, la prensa y la oposición, y figurará en la misma página web donde se publicite el correspondiente plan, programa o proyecto.

Cuadro 5. Prototipo de modelo básico y ejemplo para el seguimiento de políticas de ordenación del territorio

ACCIÓN	€ Inicial	€ Final	%	CORTO PLAZO			MEDIO PLAZO			LARGO PLAZO		
				Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9
Acción 6												
Acción 5												
Acción 4												
Acción 3												
Acción 2												
Acción 1												

ACCIÓN	€ Inicial	€ Final	%	CORTO PLAZO			MEDIO PLAZO			LARGO PLAZO		
				Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9
Acción 6	30.000		7									
Acción 5	80.000		20									
Acción 4	60.000	69.000	15									
Acción 3	75.000	76.000	19									
Acción 2	65.000	80.000	16									
Acción 1	90.000	96.000	23									

**VIII. PROCEDER A LA ACTUALIZACIÓN,
MODIFICACIÓN O REVISIÓN
DE LOS INSTRUMENTOS DE
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
DE FORMA DILIGENTE**

La falta de incentivos y recursos para la revisión y actualización de planes, en especial los integrales, **conduce a la rápida obsolescencia** de los que han sido aprobados, los más recientes y, sobre todo, los más antiguos. Este es otro factor que limita la función directora de los planes. **Sin incentivos tangibles para la preparación del plan (o sanciones reales por no preparar planes)** se evitará la planificación integral en favor de los beneficios percibidos (y, a menudo, reales) de la flexibilidad en la toma de decisiones políticas.

Desde el punto de vista de la práctica de la planificación, **la mejor actualización** de los documentos de planificación regional y local **es la que se hace sin tener que provocar cambios importantes a nivel estratégico**. La visión y los principales objetivos permanecen. Es el nivel operativo y los objetivos específicos los que se ajustan a cada cambio del contexto, lo que deberá resultar más ágil y flexible. Para alcanzar las metas a largo plazo se necesita de una evaluación continua, tanto en el medio (5-10 años) como también, si algunas cuestiones identificadas como prioridades regionales requieren un enfoque especial, en el corto plazo (2-3 años). Esta categorización puede servir de referencia, aunque los límites y plazos deberían adaptarse a cada circunstancia.

Tras la evaluación de un plan hay que pensar en su prorrogación o su terminación. En caso de decidir continuar con él, y a tenor de los resultados de la evaluación, debe decidirse cuál es la intensidad del cambio que se va a acometer: si actualizarlo (de acuerdo con los cambios territoriales, de las determinaciones fruto de las modificaciones aprobadas o de los ajustes durante su ejecución derivados del proceso de evaluación al que se somete el plan), modificarlo (alterando y proponiendo nuevas

determinaciones más allá de su actualización) o revisarlo (por la alteración de sus objetivos territoriales o la adopción de determinaciones sustancialmente distintas a las previstas en relación con el modelo territorial, lo que puede abocar a su sustitución por uno nuevo) (Garrido, 2020).

MODIFICACIÓN PUNTUAL DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL (DOT) DEL PAÍS VASCO PARA ADECUAR LA NORMATIVA DE CUANTIFICACIÓN RESIDENCIAL

En un claro ejemplo sobre las posibilidades de ajustar los instrumentos de ordenación a las nuevas realidades económicas, sociales, territoriales y ambientales mediante un procedimiento ágil, el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial aprobó en 2016 un decreto de modificación de las DOT aprobadas en 1997. Para entonces estaba ya en marcha el proceso de revisión de las DOT, pero resultaba urgente adelantarse y modificar los procedimientos de cálculo de la cuantificación residencial para ajustarlos a las necesidades reales y evitar una artificialización innecesaria del suelo. Los nuevos cálculos incorporaron, por ejemplo, el cómputo de viviendas vacías y favorecieron las operaciones de rehabilitación, renovación y redensificación del suelo urbano.

Véase el Decreto 4/2016, de 19 de enero, de modificación del decreto por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la comunidad autónoma del País Vasco, en lo relativo a la cuantificación residencial.

La importancia de contar con planes de ordenación del territorio actualizados está estrechamente relacionada con la **simplificación de los procedimientos de tramitación y aprobación**. La complejidad en la tramitación y revisión de los planes, que puede llevar varios años, es su mayor debilidad. **Las mayores dificultades se reconocen en la coordinación intersectorial y en la tramitación de las cuestiones ambientales**. Estos retrasos acaban por desactualizar la información, lo que a su vez afecta a la calidad del diagnóstico de partida y, por tanto, a la eficacia de las alternativas propuestas.

La obsolescencia de los planes es una de sus grandes problemáticas. Es preciso articular mecanismos para evitarlo que posibiliten su actualización y con ello la adecuación continuada del instrumento al ámbito que planifica, evitando que devengan en documentos inservibles por el transcurso del tiempo. La simplificación en la tramitación de los procedimientos es una de las claves, junto a la posibilidad de abrir paso a las nulidades parciales o temporales y no solo totales, como sucede hasta la fecha.

Solo simplificando y agilizando los procedimientos para su actualización es posible combatir su obsolescencia y mejorar su capacidad de respuesta a las nuevas demandas territoriales (Rando, 2020). Para ello se viene demandando reducir la carga administrativa (poniendo el foco no tanto en los procesos participativos y de control ambiental, los habitualmente sacrificados y que requieren de unos mínimos, como de

los procedimientos administrativos propiamente dichos), incorporando más flexibilidad al sistema de planificación, por dos vías posibles:

- Reestructurando los requisitos de planificación para producir **planes que se centren en principios generales y no desarrollen una ordenación de detalle**, algo que ya se viene haciendo en el caso del urbanismo, delegando en el planeamiento derivado o de desarrollo. Pero para ello deben quedar claros los principios básicos *sine qua non* que definen el modelo territorial y que todos los actores públicos y privados reconocen como los directores, siendo vigilantes en su cumplimiento y denunciando rápidamente en caso de que no sea así.
- **Rediseñando el proceso de regulación y control**, para distinguir entre propuestas que pueden producir cambios reales en el entorno y las intervenciones sobre el territorio que tienen un impacto acumulativo menor o que no modifican el modelo previsto, siempre que no contravinieran los principios básicos que deben servir de guía o tutor para cualquier intervención. Si no lo hacen así, como en el caso anterior, ello obligaría a recurrir a la judicialización del conflicto.

La obsolescencia de los planes es una de sus grandes problemáticas. Es preciso articular mecanismos para evitarlo que posibiliten su actualización y con ello la adecuación continuada del instrumento al ámbito que planifica, evitando que devengan en documentos inservibles por el transcurso del tiempo. La simplificación en la tramitación de los procedimientos es una de las claves, junto a la posibilidad de abrir paso a las nulidades parciales o temporales y no solo totales, como sucede hasta la fecha.

Entrados en esta situación, el papel y la sensibilidad de la judicatura (cuando el acuerdo no ha sido posible y el papel de los tribunales resulte necesario), así como la cultura territorial que se vaya adquiriendo por parte de los distintos actores y la sociedad civil, resultarán fundamentales para la forma en que pueda progresar la planificación territorial y urbanística en nuestro país. En este sentido, hay que reconocer y advertir del **papel crucial de los jueces y magistrados de los tribunales superiores de justicia autonómicos y, en última instancia, del Tribunal Supremo**; aquejados tanto de limitaciones de recursos como de un entendimiento o formación inadecuados en la materia.

A ello se unen las limitaciones de plazos y formalismos, un marco legal insuficiente que no considera otra opción que la anulación total y definitiva del plan y en ningún caso la parcial o temporal mientras se subsanan deficiencias advertidas, así como las presiones de intereses concretos que encuentran en las cuestiones procedimentales, sin necesidad de ir al fondo o lo sustantivo del plan, su línea de ataque. Todo ello impide poder hablar por el momento de una verdadera justicia en materia territorial.

Debería empezar a haber una verdadera justicia en materia territorial, y aquí el papel de los órganos jurisdiccionales es esencial.

Debería empezar a haber de una verdadera justicia en materia territorial, y aquí el papel de los órganos jurisdiccionales es esencial.

Imagen 9. Ejemplo de anulación de un plan de OT subregional admitido por el Tribunal Superior de Justicia por defectos procedimentales planteado por intereses privados en un espacio puntual de todo el ámbito del plan: el PATIVEL

LAURENCE BALLESTER, ABGADA

El Colegio de Geógrafos de la Comunitat Valenciana considera que en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana (TSJV) que ha anulado el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral (Pativel) se ha producido una «preocupante confusión entre la ordenación del territorio y el urbanismo por parte de algunos miembros de la magistratura».

Por ello, «a efectos de evitar estas confusiones, cabe plantear la conveniencia de una mayor formación y actualización de la judicatura y la magistratura en lo relativo a estas temáticas, además de que puedan contar con el asesoramiento y participación puntual de especialistas en los procedimientos», señalan los geógrafos en el documento en el que analizan la sentencia del Pativel.

La sección primera de la sala de lo contencioso-administrativo del TSJV anuló en marzo el Pativel, aprobado por decreto del Consell el 4 de mayo de 2018.

La sentencia estimó el recurso presentado por una inmobiliaria al considerar que el plan que ordena el litoral valenciano no incluía «un estudio económico-financiero que refleje los costes de implementación del Pativel y la repercusión económica que comporta para las propiedades afectadas (...) y las posibles responsabilidades patrimoniales que para la Administración autonómica puede conllevar la desvalorización de suelo que lleva a cabo».

El TSJV también consideraba que no se incluía el informe de evaluación del impacto por razón de género y que «no se había sometido a una verdadera evaluación ambiental y territorial estratégica», entre otros argumentos. La Generalitat Valenciana rechaza estos argumentos y ha presentado recurso un ante el

tribunal Supremo, para que anule el fallo del TSJ.

El Pativel no se puede posponer

Al respecto, el Colegio de Geógrafos considera que «el Pativel es un instrumento extremadamente relevante e imprescindible, que no debe ser pospuesto por más tiempo por unas razones o por otras».

El colectivo profesional desgrana y rebate los argumentos esgrimidos por el tribunal para anular el Pativel. Respecto a la omisión de

la memoria económica sobre posibles indemnizaciones y coste de las expropiaciones, los geógrafos apuntan que los magistrados se han equivocado de escala, ya que apoyan este argumento en dos sentencias sobre los planes generales de dos municipios (Teror en Gran Canaria y El Campello) que son documentos «totalmente distintos y muy difícilmente comparables por el objeto de la ordenación y alcance con la que se desarrolla el Pativel». Al respecto re-

cordan que el Supremo ya se pronunció sobre los planes del litoral de Galicia y Cataluña en sentencias que «asumen la importancia de una planificación territorial de escala superior que, lejos de ser cuestionada, fue asumida como necesaria, como pone de manifiesto la jurisprudencia del Supremo».

A parte del detalle, nada baladí de que en el Pativel «no se impide, como en Galicia, ningún desarrollo urbanístico que esté en plazos de ejecución, por lo que no existe

derecho alguno derivado de su aplicación en los supuestos indemnizatorios».

Sobre la falta de informe de impacto de género, infancia, adolescencia y familia los geógrafos consideran esta decisión «poco justificada». Además de resaltar que «la demandante no argumenta, ni demuestra, que exista algún tipo de incidencia o discriminación por razón de género».

El Colegio de Geógrafos considera que el Pativel sí contiene «justificación más que suficiente» de la elección ambiental y que la Generalitat interviene en el litoral de forma legítima tras «más de cinco décadas de un descontrolado urbanismo local en los espacios litorales».

LAURENCE BALLESTER, ABGADA

SABADO, 24 DE ABRIL DE 2021 | 13

Comunitat Valenciana

«Los magistrados del TSJ confunden urbanismo y ordenación del territorio»

El Colegio de Geógrafos rebate en un dictamen los argumentos que ha llevado al alto tribunal valenciano a anular el plan del litoral



Imagen de archivo de la primera línea de costa de Cutler.

www.fotocorrea.es

LAS CLAVES

- ESTUDIO ECONÓMICO**
No es necesario, como el Supremo falla en Galicia
- En el Pativel «no se impide, como en Galicia, ningún desarrollo urbanístico que esté en plazos de ejecución, por lo que no existe derecho a indemnizaciones».
- INFORME DE GÉNERO**
La escala regional del Pativel lo hace innecesario
- Según los geógrafos esta decisión está «poco justificada y no se demuestra en qué se discrimina por razón de género».
- EVALUACIÓN AMBIENTAL**
Análisis suficiente
- Es «suficiente», se interviene tras «cinco décadas de descontrolado urbanismo».

Fuente: Levante-El Mercantil Valenciano (24 de abril de 2021, p. 13).

LA REGULACIÓN DE LA CONTINUIDAD DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Procedimiento de actualización, modificación o revisión en el decano de la planificación territorial de ámbito subregional en Andalucía, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada.

El Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada (POTAUG), aprobado en 1999, es el primer plan de ordenación del territorio de ámbito subregional aprobado en Andalucía, antes, como algunos otros, de que lo fuera el plan de ordenación del territorio regional, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).

En la normativa de este plan ya se contemplaba la posibilidad de revisarlo transcurrido un cierto periodo de tiempo o según las condiciones lo aconsejasen. Para ello se estableció una triple opción, actualización, modificación o revisión, que se regularía de la siguiente manera:

Figura 7. Regulación de los procedimientos de revisión, modificación y actualización del POTAUG

Artículo 0.6. *Revisión del Plan.*

1. Se entiende por revisión del Plan la sustitución del mismo debido a la alteración de los objetivos territoriales que desarrolla o a la adopción de determinaciones sustancialmente distintas a las previstas en relación al modelo territorial.
2. La revisión del Plan se producirá cuando así lo acuerde el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía o lo prevea el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.
3. La revisión del Plan se tramitará conforme al artículo 27.1. de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía.

NORMA

Artículo 0.7. *Modificaciones del Plan.*

1. Se entiende por Modificación del Plan toda alteración de sus determinaciones que no se produzca en un procedimiento de revisión.
2. No se considerarán modificaciones del Plan los ajustes resultantes de su desarrollo y ejecución, aun cuando impliquen cambios en la delimitación de las zonas o en el trazado de los sistemas.
3. Las modificaciones del Plan se tramitarán conforme al artículo 27.3 y 4. de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía.
4. Cuando la necesidad de Modificación del Plan sea consecuencia de las determinaciones contenidas en alguna actividad de planificación en trámite en la que esté prevista una información pública, el Consejero de Obras Públicas y Transportes, en la resolución por la que se inicie la formulación de aquella, podrá delegar la realización del período de información y la audiencia a las Corporaciones en la Administración responsable de la indicada planificación.

NORMA

Artículo 0.8. *Actualización del Plan.*

1. Se entiende por actualización del Plan la refundición en un documento único y completo de las determinaciones vigentes del mismo, en el que queden incluidas tanto las modificaciones aprobadas, en su caso, como los ajustes resultantes del desarrollo y la ejecución del Plan señalados en el apartado 2 del artículo anterior.
2. Se procederá a la actualización del Plan cuando así sea considerado necesario por el Consejero de Obras Públicas y Transportes y, en todo caso, coincidiendo con los Informes de Seguimiento que se establecen en esta Normativa.
3. La actualización del Plan corresponderá al Consejero de Obras Públicas y Transportes y su aprobación deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

NORMA

Sin embargo, cabe tener muy presente que **el foco no debe ponerse única y exclusivamente en el procedimiento**, dado que **todo proceso requiere de un mínimo tiempo necesario, sino en su capacidad de provocar los deseados efectos y de hacerlos visibles**. De entre estos, son los económicos los que se demuestran hasta la fecha como principales y más importantes, incluso por encima de los ambientales (que gozan de las mayores garantías jurídicas), pero sobre todo sociales, los más desatendidos y en los que se debe focalizar la ordenación del territorio, demostrando así su utilidad para definir y mantener el deseado modelo territorial y de desarrollo para un mejor nivel de bienestar de la población.

A veces, los logros de la planificación no se ven hasta que sucede un hecho que resulta crucial para su visualización, y ello puede tardar en llegar, lo que juega en su contra, por el efecto fatiga vinculado al paso del tiempo. De ahí la necesidad de un seguimiento continuado y una actualización permanente para mantenerla en la agenda.

Respecto de las etapas de las políticas públicas, este aspecto se circunscribirá exclusivamente a la etapa de actualización, modificación, revisión o terminación de la política de ordenación del territorio, si bien convendría preverlo en su formulación y en la etapa de diseño y aprobación, precisándolo en la normativa que regula la política o el instrumento de ordenación del territorio.

IX. COMBATIR Y EVITAR QUE EL GRAN ESFUERZO LLEVADO A CABO PARA PODER CONTAR CON PLANES TERRITORIALES ACABE PERCIBIÉNDOSE COMO ALGO BANAL.

**NO DEJARLOS PARALIZADOS
NI MORIR SIN CONCLUIRLOS
Y LLEGAR A PONERLOS EN
PRÁCTICA**

Se ha extendido entre la opinión pública y algunos expertos **el peligroso mantra de que la existencia de planes territoriales** acaba siendo un **simple** mecanismo de distracción y de **apariencia para seguir con las prácticas habituales, como si de hecho estos mismos instrumentos no existieran**. Mayor desdén es difícil de lograr de forma tan simple, y hace un flaco favor al enorme esfuerzo, en dedicación, tiempo y recursos, que estas iniciativas comportan. No hacen sino dar razón a aquello que, supuestamente, se quiere criticar, la insostenibilidad del modelo. En este sentido, **debe combatirse tanto el mensaje como su trasfondo, y volvernos a centrar en la naturaleza y condición del instrumento**.

Como señala Román (2014: 131), llegar a cerrar cualquier política pública según lo previsto tiene sus reticencias. La más importante es que los responsables prefieren dedicarse a las nuevas políticas antes que a «aquellas que han quedado desfasadas o son simplemente ineficientes», ya que ello supondría, en cierta forma, el reconocimiento de un fracaso. En momentos de recortes presupuestarios, la terminación de un plan vuelve a plantearse como una opción, porque los costes (económicos y políticos) de mantenerlo activo, aunque sea a bajo rendimiento, pueden resultar más altos que dejarlo «morir» o derogarlo definitivamente.

Un importante coste económico para el erario público se produce en los casos en que se opta por formular un nuevo instrumento por completo, dibujando un nuevo modelo y comenzando de nuevo desde el inicio, o cuando se ha fallado la nulidad de un instrumento de planificación territorial por cuestiones formales (desafortunadamente, en la mayoría de las ocasiones), sin entrar a valorar el modelo previsto por este (lo que, en el argot jurídico, se denomina el fondo del asunto).

En este punto, cabe replantearse si no sería más lógico, tanto en términos económicos pero también en aras de la agilización y simplificación tan proclamadas como precisas, emplear el mismo documento, con las actualizaciones que por el transcurso del tiempo pueda precisar, y partir no de la elaboración sino de la nueva tramitación procedimental del plan territorial, impuesta en este caso y de manera completa conforme a nuestra doctrina jurisprudencial, tal como algunas reformas en ciernes, pero muy ralentizadas (caso del *Anteproyecto de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la planificación territorial y urbanística* a nivel estatal), pretenden.

Es preciso conocer, y dar a conocer, la necesidad de una ordenación territorial efectiva. Se debe actuar de forma constante y decidida, apostando por dar solución a los espacios que mayores problemáticas soportan; y hacer entender la necesidad de perseverar para poder ver resultados a medio plazo.

Sea cual sea la razón, **abandonar la iniciativa deja lastres que acaban por afectar negativamente a otras planificaciones posteriores; como también la desafección que genera la intermitencia de un mismo plan sobre el mismo espacio, lo que afecta a su credibilidad cada nuevo intento**, como herederos directos (el plan que lo sustituye) o indirectos (el plan o los planes que asumen sus determinaciones)

de aquellos (Garrido, 2020). Ejemplos de ello no faltan (véase figura 8).

En otras ocasiones se abandonan espacios problemáticos, con muchos conflictos de intereses sobre los usos del suelo, y/o se abandona el carácter integrado para ir a cuestiones sectoriales menos conflictivas y más facilitadoras de consensos en cuanto que permiten visualizar mejor las pretendidas inversiones sobre el territorio. Es el caso de la derogación de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de las provincias andaluzas, que al derogarse en aquellos municipios que tienen ordenación del territorio supramunicipal, pero no cuentan con planeamiento urbanístico general, han perdido grado de precisión en su planificación (véase Garrido y Soto, 2019, para el caso del de la provincia de Granada).

Es preciso conocer, y dar a conocer, la necesidad de una ordenación territorial efectiva. Se debe actuar de forma constante y decidida, apostando por dar solución a los espacios que mayores problemáticas soportan; y hacer entender la necesidad de perseverar para poder ver resultados a medio plazo.

Es significativo comprobar cómo entre los expertos y responsables autonómicos **los planes integrales son considerados la herramienta idónea para desarrollar armónicamente las políticas públicas en el territorio. Sin embargo, pesa más su escasa capacidad para visibilizar la inversión**, lo que los convierte en poco atractivos entre quienes persiguen el rédito político en el corto plazo y para quienes tienen claros intereses en algunas políticas sectoriales específicas. **Cambiar la tendencia pasaría por una mejora a la hora de visibilizar sus resultados y la capacidad de localizar recursos** económicos, cosa que sí sucede con otro tipo

de instrumentos, como los planes sectoriales, especiales y los proyectos estratégicos.

Las principales fortalezas reconocidas para el plan sectorial son su carácter más operativo o práctico, y el hecho de que permite concretar la inversión en un sector específico de especial interés para la colectividad en el momento de la formulación del plan. Esto último hace que se vean más claros sus efectos y posibilidades a la hora de producir efectos e impactos positivos. De este modo, en su caso, la evaluación de impacto se puede llevar a cabo más fácilmente que en los de carácter integral, que requieren de indicadores sintéticos que no resultan tan claros ni atractivos como los típicamente sectoriales compatibles con otro tipo de usos distintos de la planificación territorial (en este sentido más indiscriminados y menos *ad hoc*).

Respecto de las etapas de las políticas públicas, este aspecto se circunscribirá exclusivamente a la etapa de actualización, modificación, revisión o terminación de la política de ordenación del territorio, si bien convendría preverlo en su formulación y en la etapa de diseño y aprobación para obligar a su terminación.

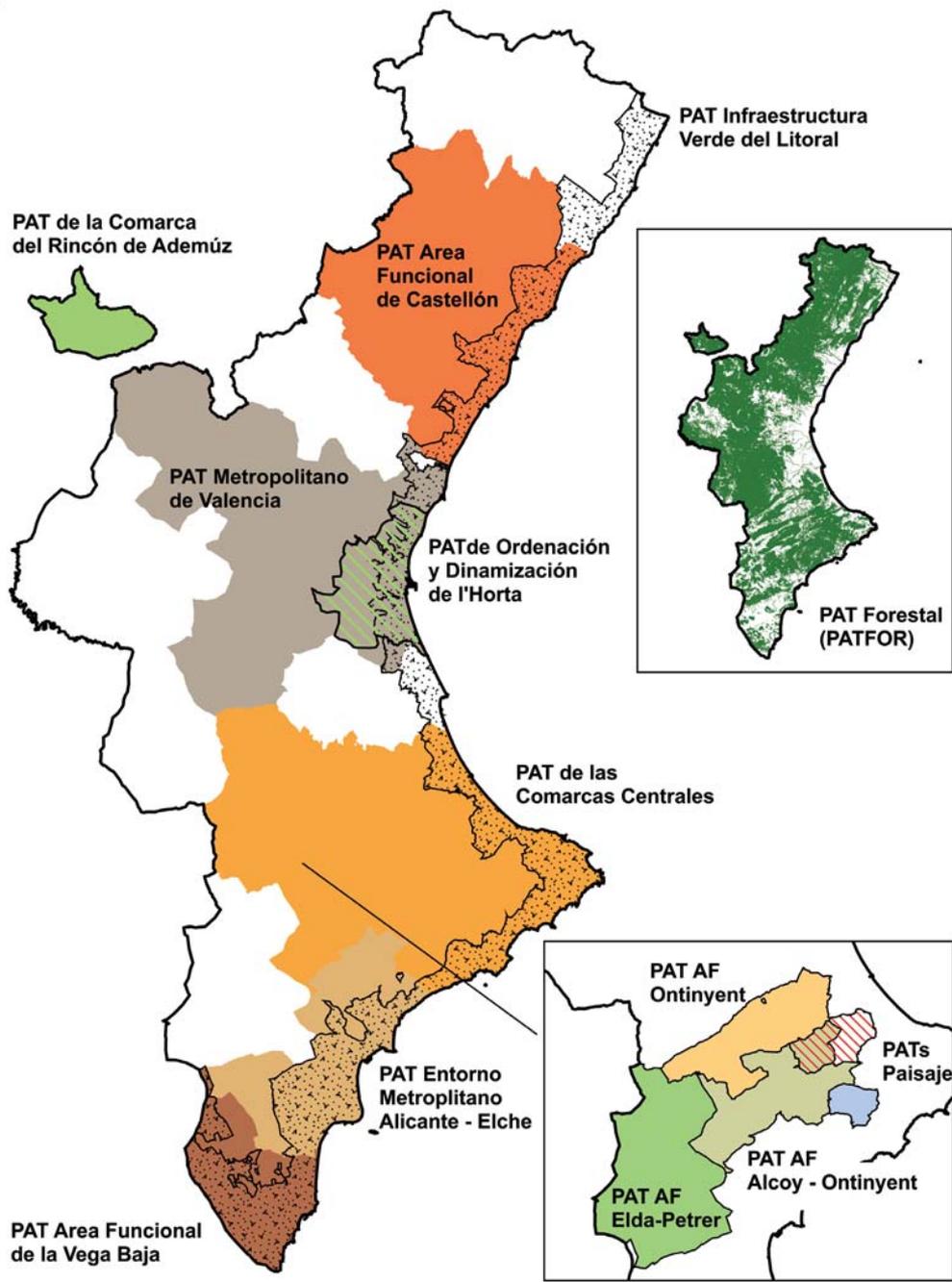


Figura 8. Planes de acción territorial de la Comunitat Valenciana*

Los únicos planes aprobados (el de la Huerta, el PATFOR y el PATIVEL, este último anulado por el TSJCV y pendiente de recurso de casación ante el TS) son de carácter sectorial. Algunos nuevos PAT, como el de las Comarcas Centrales, aglutina otros anteriores iniciados, pero abandonados. Junto a este, los de las tres áreas metropolitanas, en un nuevo intento, y los más recientes de la Vega Baja y del Rincón de Ademuz (todos en elaboración) son de carácter integral.

Para un repaso a la situación de la Ordenación del Territorio en la Comunitat Valenciana ver García-Leonardo (2018) y Farinós y Bas (2020).

X. LA PLANIFICACIÓN A LARGO PLAZO DA SUS FRUTOS

Como ya señalaba hace más de una década Florencio Zoido, la ordenación del territorio «debe ser entendida como una buena ocasión u oportunidad para la generación de nuevas aspiraciones e ideas relativas al territorio, para la participación y la concertación social, para la coordinación interadministrativa y, ante todo, como un compromiso político que debe ser cumplido por los responsables públicos que lo aprueban» (Zoido, 2010).

Una buena práctica de planificación territorial atrae por sí misma otras planificaciones, bien por la seguridad jurídica mencionada, bien porque despeja el camino para ellas. También porque una asentada cultura planificadora, con los equipos técnicos necesarios en los órganos de decisión, es facilitadora de una mayor cultura del territorio, pues cuanto más claramente estén definidos los límites y las oportunidades, mayor garantía habrá de un empoderamiento ciudadano equilibrado y constructivo.

La planificación es una herramienta potente para la gestión pública. Sin embargo, la visión de corto plazo debilita la capacidad de la planificación.

La consolidación de la política de OT no se ha producido en España por problemas generalizados, de cultura y de valoración de lo público, de lo social y lo ambiental, frente a los intereses económicos y electorales inmediatos. Hace falta una visión estratégica integral, especialmente por parte de actores políticos y gestores de la planificación. En este sentido, se debe prever que los tiempos políticos casen con los de la planificación hasta donde sea posible.

La planificación, por naturaleza de medio y sobre todo a largo plazo, propicia la sostenibilidad económica, ambiental y social, y procura seguridades a las futuras

Las abundantes ventajas que propicia la planificación territorial, entre otras como potente herramienta para el logro de la tan ansiada sostenibilidad, hace plausible una firme apuesta por esta desde las instancias de decisión. Y la propiciarán mediante incentivos, recursos, incluso, en su caso, mediante un sistema sancionador, con el fin de lograr sus objetivos como política pública.

iniciativas públicas y privadas; frente a otros contextos donde la posibilidad de desarrollar las intervenciones territoriales quede al albur de las influencias por conseguir, que *per se* carecerán de cualquier sostenibilidad, a pesar de que sí resultarán irreversibles.

La ausencia de una planificación formal que dirija la acción acaba conduciendo en no pocas ocasiones a una aplicación selectiva de las actuaciones para obtener beneficios políticos. **Cuando la planificación desaparece como razón fundamental de un sistema de planificación legal a nivel nacional, esta pierde su apoyo.** Pasa a ser percibida como una carga por los individuos y las empresas, lo que lleva a tratar de evitar los sistemas de control siempre que sea posible, lo que eventualmente conduce a su abandono total por parte del público en general.

Proporcionar incentivos y recursos y/o establecer sanciones exigibles asegura un proceso oportuno de planificación, actualización y revisión del plan por parte de las administraciones o cualquier otra agencia encargada del plan. Los incentivos o beneficios percibidos de la planificación, o los costes de la no planificación, deben poder competir con superar las ventajas percibidas de la discrecionalidad a la hora de tomar decisiones pensando en los posibles beneficios políticos o la adquisición de recursos.

En una planificación de largo plazo, lo más importante, más que la fortaleza de la norma, es el acuerdo y compromiso sobre qué y cómo aportará cada cual a la consecución de los objetivos. Es entonces cuando la participación resultará realmente útil.

Las abundantes ventajas que propicia la planificación territorial, entre otras como potente herramienta para el logro de la tan ansiada sostenibilidad, hace plausible una firme apuesta por esta desde las instancias de decisión. Y la propiciarán mediante incentivos, recursos, incluso, en su caso, mediante un sistema sancionador, con el fin de lograr sus objetivos como política pública.

Respecto de las etapas de las políticas públicas, este principio resultará transversal y finalista para todas las etapas de las políticas de ordenación del territorio, pues no está diciendo que una determinada política de ordenación del territorio dure mucho tiempo, sino que se prolonguen en el tiempo sus efectos, dejando su simiente para futuras políticas, con independencia de que deba cambiar constantemente para adaptarse a las nuevas necesidades.

Como señala Žižek (2019: 236-237 y 243), en referencia a otros ámbitos, la repetición y la corrección en la toma

de decisiones, sin tener que renegar de las decisiones previas, pues en algunos de sus aspectos pueden encontrarse verdades, es algo no solo habitual sino necesario para crear las condiciones necesarias y favorables para el éxito.

Teniendo en cuenta que la propia realidad es fruto de un encadenamiento de fallos, y por tanto las cosas pueden existir en cuanto que antes padecían su propia imposibilidad, lo mismo se aplica para la posibilidad de una renovada interpretación de la planificación territorial. La ordenación del territorio puede entenderse como una universalidad (concreta) que no solo es denominador común de sus formas particulares (estratégica, física, ambiental...), sino que además es tensión, sobre la que ir actualizando su potencial, entendida como la herramienta predilecta para la gobernanza.

Es con estos planteamientos con los que hemos desarrollado este documento, que esperamos que sea de utilidad a las distintas comunidades de práctica y a la ciudadanía interesada en una mejora de la acción pública en defensa del bienestar comunitario desde una política pública, pero que necesariamente debe ser concertada, como es la ordenación del territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDER, E. R., R. ALTERMAN y H. LAW-YONE (1983): «Evaluating plan implementation: The national statutory planning system in Israel», *Progress in Planning* 20(2), pp. 101-172.
- ALMENAR-MUÑOZ, M. (2018): «Evolución y retos de la política ambiental europea», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente* 52, 321.
- ALMENAR-MUÑOZ, M. y ANTEQUERA, E. (2020): «Acerca del procedimiento de evaluación ambiental estratégica y su incardinación en el procedimiento de elaboración y aprobación de planes», en J. Farinós (coord.), E. Peiró y J. Farinós (eds.): *Marco legal y procedimental de la Ordenación del Territorio en España: diagnóstico y balance*, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 59-82.
- ANTEQUERA, E. y ALMENAR-MUÑOZ, M. (2020): «El procedimiento de la planificación territorial en la Comunitat Valenciana», en J. Farinós (coord.), E. Peiró y J. Farinós (eds.): *Marco legal y procedimental de la Ordenación del Territorio en España: diagnóstico y balance*, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 403-450.
- BENABENT, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo xx*, Sevilla, Junta de Andalucía/Universidad de Sevilla.
- CASTELLS, M. (2009): *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza Editorial.
- CEMAT (1983): *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España). Consejo de Europa. Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible*. Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio en Postdam, mayo de 1999, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- ECTP-CEU (2016): *Carta Europea sobre Democracia Participativa en procesos urbanísticos*, en línea: <<http://www.coal.es/wp-content/uploads/2016/12/CARTA-EUROPEA-DEMOCRACIA-PARTICIPATIVA-PROCESOS-URBANISTICOS.pdf>>.
- ELMORE, R. F. (1980): «Backward mapping—Implementation research and policy decisions», *Political Science Quarterly* 94(4), pp. 601-616.
- FARINÓS, J. (2014): «Evaluación de políticas y dación de cuentas, requisitos para una adecuada gobernabilidad territorial a partir de una nueva planificación; combinando política y geografía», *Perspectiva Geográfica* 19(2), pp. 331-356. doi: 10.19053/01233769.4099.
- FARINÓS, J. (2019): «La cooperación horizontal de carácter territorial entre CCAA, un reto para la política de OT para el modelo de organización del Estado», en J. Farinós, J. Ojeda y J. M. Trillo (eds.): *España: Geografías para un Estado posmoderno*, Madrid / Barcelona, AGE/Geocrítica, pp. 187-205.
- FARINÓS, J. y J. J. BAS (2020): «Políticas de Territorio y Medio Ambiente», en J. Martín, V. Garrido y R. Roig (eds.): *Política y gobierno en la Comunitat Valenciana*, Valencia, Tirant lo Blanch Ciencia Política, pp. 465-486.
- FARINÓS, J., M. J. GARCÍA y J. A. ALDREY (2018): «Desarrollo legislativo y planificador en materia territorial y urbanística a nivel español», en J. Farinós (coord.), J. Farinós y E. Peiró (eds.): *Territorios y Estados: Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*, Valencia, Tirant Humanidades, pp. 959-1061.
- FARINÓS, J. (coord.), E. PEIRÓ y J. FARINÓS (eds.) (2020): *Marco legal y procedimental de la Ordenación del Territorio en España: diagnóstico y balance*, Thomson Reuters Aranzadi.
- FARINÓS, J. et al. (2020): «Tramitación y aprobación de los instrumentos de Ordenación del Territorio en España:

Diagnóstico de conjunto y propuestas de mejora», en J. Farinós (coord.), E. Peiró y J. Farinós (eds.): *Marco legal y procedimental de la Ordenación del Territorio en España: diagnóstico y balance*, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 695-746.

FARINÓS, J. y E. PEIRÓ (2020): «Desarrollo normativo e instrumental de la OT en España», en J. Farinós (coord.), E. Peiró y J. Farinós (eds.): *Marco legal y procedimental de la Ordenación del Territorio en España: diagnóstico y balance*, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 35-57.

FARINÓS, J., E. PEIRÓ y E. ANTEQUERA (2020): «Retos para la planificación y gestión territorial en España: las ineficiencias en el proceso de aprobación de los planes y sus causas», en J. Farinós (coord.): *Desafíos y oportunidades de un mundo en transición; una interpretación desde la Geografía*, Valencia, Tirant Humanidades/PUV, pp. 601-612.

FARINÓS, J., E. PEIRÓ y P. QUINTANILLA (2017): «Cultura Territorial: de la información al conocimiento y el compromiso para la acción ciudadana. La iniciativa de la "Cátedra de Cultura Territorial Valenciana"». *Proyección XI*(22), pp. 131-153, en línea: <<https://bdigital.uncu.edu.ar/12672>>.

FARINÓS, J., J. F. OJEDA y J. M. TRILLO (eds.) (2019): *España: Geografía para un Estado posmoderno*, AGE/Geocrítica.

FARINÓS, J. y O. VERA (2016): «Planificación territorial fronteriza y ética práctica. Acortando las distancias entre plan y poder (política)». *Finisterra LI*, 101, pp. 45-69. doi: 10.18055/finis7812.

FARINÓS, J., O. VERA y P. LLORET (2018): «Nueva cultura política y territorial; relaciones entre política y territorio. O de cómo situar el territorio en la agenda política», en J. Farinós (coord.), J. Farinós y E. Peiró (eds.): *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*, Valencia, Tirant Humanidades, pp. 115-160.

GARCÍA-LEONARDO, E. (2018): «Urbanismo y ordenación del territorio, de lo local a lo supralocal, de lo estructurante al detalle. Alternativas para una coordinación eficiente: el caso

valenciano como piedra de toque», en J. Farinós y E. Peiró (eds.): *Territorio y estados. Elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*, Valencia, Tirant Humanidades, pp. 829-848.

GARRIDO, J. (2017): *La incidencia de las políticas públicas en las transformaciones territoriales: el PEPMFC de la provincia de Granada*, tesis doctoral.

GARRIDO, J. (2020): «Cuestiones preliminares a abordar en la concreción de una propuesta metodológica para el seguimiento y evaluación de planes territoriales en España», *Investigaciones Geográficas* 73, pp. 75-94. doi:10.14198/INGEO2020.GC.

GARRIDO, J. y J. M. SOTO RUEDA (2019): *El decano de la planificación territorial en Andalucía: Seguimiento y evaluación del PEPMFC para la provincia de Granada. Actas IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Santander, FUNDICOT.

GRĂDINARU, S. R., C. I. IOJĂ, I. PĂTRU-STUPARIU y A. M. HERSPERGER (2017): «Are Spatial Planning Objectives Reflected in the Evolution of Urban Landscape Patterns? A Framework for the Evaluation of Spatial Planning Outcomes», *Sustainability* 9(8), 1279, pp. 2-17. doi: 10.3390/su9081279.

HILDENBRAND, A. (2017): «Gobernanza y planificación territorial en las áreas metropolitanas: Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España», Valencia, Publicaciones de la Universitat de València.

HILDENBRAND, A. (2021): «La política de ordenación del territorio en España. Análisis y balance a la vista de la experiencia europea comparada», en J. Delgado, A. Hildenbrand y R. Garrido (coords.): *Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas desde España y México*, Madrid/Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, pp. 27-89.

LÓPEZ PAGÁN, J. (2015): «Transparencia, gobierno abierto y regeneración democrática», en J. Marco y B. Nicasio (eds.): *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción. I Congreso Internacional sobre Calidad Democrática*,

Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción, AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos, pp. 249-260.

LÓPEZ PAGÁN, J. (2016): *La ventana de oportunidades del gobierno abierto en España: un análisis desde el ámbito local*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

LOZANO, P. J., I. LATASA y A. RUIZ (2015): «Los procesos de gobernanza territorial dentro de la ordenación del territorio del País Vasco. Evaluación del grado de eficacia», en De la Riva et al. (eds.): *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*, Universidad de Zaragoza/ AGE, pp. 235-244.

MANDELL, M. P. (2001): *Getting results through collaboration: Networks and network structures for public policy and management*, Westport, Quorum Books.

NOGUÉS LINARES, S. (2019): «Relatoría del Área D. Los retos de las ciudades y territorios ante las nuevas economías, la disrupción tecnológica y las nuevas formas de movilidad», en *Actas IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*, Santander, FUNDICOT, pp. 1117-1133.

NOGUÉS, S., E. GONZÁLEZ-GONZÁLEZ y R. CORDERA (2019): «Planning regional sustainability: An index-based framework to assess spatial plans. Application to the region of Cantabria (Spain)», *Journal of Cleaner Production* 225, pp. 510-523. doi: 10.1016/j.jclepro.2019.03.328.

OBSERVATORIO PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS (OMPS) (2008): *Guía de seguimiento y evaluación de los planes de actuación de los servicios públicos*, Sevilla, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía.

PASTOR ALBALADEJO, G. (ed.) (2014): *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

PEDREGAL, B. y S. SEGURA (2018): «Territorio y ciencia posnormal», en J. Farinós (coord.), J. Farinós y E. Peiró (eds.): *Territorio y estados elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*, Valencia, Tirant lo Blanch Humanidades, pp. 97-114.

PEIRÓ, E. (2017): *Análisis de los planes territoriales sectoriales en España. Diagnóstico y tipificación por Comunidades Autónomas*, Valencia, PUV (serie Estudios y Documentos 20).

PRESSMAN, J. y A. WILDAVSKY (1973): *Implementation*, Berkeley, Berkeley University Press.

RANDO BURGOS, E. (2019): *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*, Madrid, Iustel.

RANDO BURGOS, E. (2020): *Régimen jurídico de la gestión territorial*, Valencia, Tirant lo Blanch.

RAWORTH, K. (2013): «Definir un espacio seguro y justo para la humanidad», en E. Assadourian y T. Prugh (dirs.): *La Situación del Mundo 2013: ¿Es aún posible lograr la sostenibilidad?*, Barcelona, FUHEM Ecosocial, Icaria, pp. 63-76.

ROMÁN MASEDO, L. (2014): «La terminación de las políticas públicas», en G. Pastor (ed.): *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

SEGURA, S. (2019): «Marco conceptual y componentes clave para el seguimiento y evaluación en la ordenación del territorio», *Terra. Revista de Desarrollo Local* 5, pp. 83-104. doi: 10.7203/terra.5.14526.

SEGURA, S. y B. PEDREGAL (2017): «Monitoring and Evaluation Framework for Spatial Plans: A Spanish Case Study», *Sustainability* 9(10), p. 1706. doi: 10.3390/su9101706.

VERWEIJ, S., E. H. KLIJN, J. EDELENBOS y M. W. VAN BUUREN (2013): «What Makes Governance Networks Work? A Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis of 14 Dutch Spatial Planning Projects», *Public Administration: An International Quarterly* 91(4), pp. 1035-1055.

WILDAVSKY, A. (1993): «¿Qué necesita saber el manager público? Una formación para la gestión pública», *Ekonomiaz* 26, pp. 20-129.

ŽIŽEK, S. (2020): *El sexo y el fracaso de lo absoluto*, Paidós Ibérica.

ZOIDO, F. (2010): «Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal», *Cuadernos Geográficos* 47, pp. 189-221.

A lo largo de la andadura de las dos fases (CSO2012-36960 y CSO2016-78169-R) del proyecto de investigación GOBETER, financiado por el Ministerio de Economía e Innovación y el FEDER, y liderado por el grupo “Gobierno y Desarrollo Local Sostenible” del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la Universitat de València, se han ido dando avances en el diagnóstico y las propuestas para tratar de mejorar la práctica de la ordenación del territorio (OT), como campo principal de aplicación de la gobernanza, en España.

Esta última se puede entender como estructura o precondition (la base legal e instrumental; en este sentido se ha configurado una base de datos y cartografía actualizadas), como proceso (de planificación, pero especialmente de implementación y gestión: las rutinas de acción) y como resultado (sus efectos e impactos; de lo que se ocupa la necesaria evaluación, ex ante y continua).

Los resultados obtenidos nos permiten ofrecer a los responsables públicos, técnicos y académicos, así como a la sociedad civil interesada, información, cartografía, análisis, diagnósticos interpretativos y recomendaciones para una mejor práctica de la OT en el futuro.

Una cuidada síntesis de todo ello es lo que se recoge en la presente guía y su decálogo, a modo de manifiesto.

Animamos a quienes se encuentren interesados por esta política pública y compartan los argumentos presentados a que contribuyan a su divulgación y puedan adherirse a este a través de <https://gdlb.blogs.uv.es/decalogo-ot/>